

Traduction non officielle, le texte en anglais étant seul faisant autorité.



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS
UNIES

Affaire n° UNDT/NY/2019/038

Jugement n°UNDT/2020/125

Date : 22 juillet 2020

Français

Original : anglais

Juge : M^{me} Joelle Adda

Greffé : New York

Greffière : M^{me} Nerea Suero Fontecha

BASNYAT
contre
LE SECRETAIRE GENERAL
DE
L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT SUR LA RECEVABILITÉ

Conseil du requérant :

George G. Irving

Conseil du défendeur :

Angela Arroyo, Programme des Nations Unies pour le développement

Introduction

1. Le 3 juin 2019, le requérant, conseiller spécial (classe D-2) au Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), a déposé la requête dans laquelle il conteste une notification écrite de résiliation de son engagement à titre permanent faisant suite à une prorogation de deux mois de la période accordée pour la recherche d'un poste, non accompagnée d'une prise en compte prioritaire de sa candidature dans le cadre des postes disponibles.
2. Le 11 juin 2019, le défendeur a déposé une demande de jugement simplifié.
3. Le 21 juin 2019, le défendeur a présenté sa réponse, dans laquelle il invoque l'irrecevabilité de la requête.
4. L'affaire a été attribuée à la juge soussignée le 16 juin 2020.
5. Par l'ordonnance n° 104 (NY/2020) du 19 juin 2020, le Tribunal a rejeté la demande de jugement simplifié du défendeur et enjoint au requérant de déposer sa réplique aux arguments du défendeur relatifs à la recevabilité. Il a également signifié aux parties que, sauf ordonnance contraire, il statuerait sur la recevabilité à la réception de la réplique susmentionnée ou à l'expiration du délai prévu, et rendrait son jugement au vu des pièces versées au dossier.

Faits

6. Le requérant joint à sa requête le courriel suivant que lui a adressé le Directeur adjoint du Bureau des ressources humaines du PNUD le 11 avril 2019, qu'il qualifie de « décision contestée » (soulignement non reproduit) [traduction non officielle] :

[Objet :] [Nom complet du candidat] - Préavis - Période de recherche
de 60 jours

Monsieur [requérant],

Comme vous en avez été informé dans le message du 6 mars 2019, votre mandat au sein de la réserve de personnel mobilisable pour la transition a pris fin le 8 avril 2019.

Le PNUD procède actuellement à l'examen et à une dernière mise au point des règles générales qui s'appliqueront aux membres du personnel se trouvant dans votre cas. Par souci d'équité et de cohérence, nous avons décidé de vous accorder le bénéfice de ces procédures, nonobstant la fin de votre mandat au sein de la réserve de personnel mobilisable pour la transition. En conséquence, et conformément aux changements envisagés, vous avez désormais 60 jours pour rechercher un poste afin que le PNUD puisse une dernière fois vous aider à obtenir une nouvelle affectation. Veuillez noter qu'en conséquence de ce qui précède, le PNUD retire la référence faite dans le message du 6 mars 2019 à son envoi d'un préavis de licenciement à ce stade.

Il vous est par conséquent proposé les options suivantes :

1. Utiliser la période donnée de 60 jours pour chercher une nouvelle affectation au sein de l'Organisation. Le Bureau vous y aidera en vous fournissant une liste de postes répondant aux critères que vous avez définis en fonction de vos intérêts lors de notre réunion du 1^{er} mars 2019. Nous comprenons que ces critères sont les suivants : vous n'êtes pas enclin, à présent, à envisager des postes à un grade inférieur à votre classe D-2 actuelle, mais vous n'excluez aucune possibilité sur le plan géographique. Veuillez noter qu'il vous faut postuler officiellement à tout poste pour lequel vous souhaitez être pris en considération. Veuillez également m'aviser de toute candidature présentée par vous, afin que le Bureau puisse s'assurer que votre candidature

reçoit toute l'attention nécessaire et puisse défendre votre cause. Parce que vous êtes titulaire d'un engagement à titre permanent, votre candidature aux postes auxquels correspondent pleinement vos qualifications et vos compétences sera examinée en priorité, sans mise en concurrence, par rapport aux autres candidats tout aussi qualifiés qui n'ont pas été engagés à titre permanent.

2. Si vous ne souhaitez pas rechercher d'autres possibilités d'emploi au sein de l'Organisation, vous pouvez demander immédiatement un départ négocié. Veuillez noter que, si vous ne choisissez pas cette option dès le départ, vous pourrez le faire à tout moment pendant votre période de recherche. Un départ négocié, sous réserve qu'il soit approuvé, s'accompagnerait d'indemnités supplémentaires à celles prévues à l'annexe III du Statut et du Règlement du personnel de l'Organisation des Nations Unies, même si vous choisissez de ne pas rechercher de nouvel emploi. Ci-joint, un exemplaire de la demande à remplir pour un départ négocié.

Veillez m'informer de l'option que vous aurez choisie dans les trois jours ouvrables suivant la communication du présent message, soit, avant le 16 avril 2019 au soir. Si, d'ici au lundi 10 juin 2019, vous n'avez pas obtenu d'affectation ou si vous n'avez pas communiqué votre intention d'opter pour un départ négocié, l'Organisation vous tiendra informé de la suite du processus. Veuillez noter qu'il peut s'agir d'une décision de mettre un terme à votre engagement.

Cordialement,

[Prénom du Directeur adjoint du Bureau des ressources humaines]

Examen

Moyens des parties

7. Le défendeur (déclaré en premier lieu comme partie demanderesse), en substance, soutient que le recours du requérant est irrecevable dès lors que le requérant n'a pas reçu de préavis de résiliation de son engagement à titre permanent, qui est la décision qu'il conteste. Le défendeur avance en outre que le requérant n'a pas contesté de décision de mettre fin à son engagement permanent dans le cadre d'une demande de contrôle hiérarchique.

8. Les moyens soulevés par le requérant quant à la recevabilité peuvent se résumer comme suit :

a. Le Tribunal d'appel a adopté la définition de la décision administrative (voir *Al Surkhi et al.* 2013-UNAT-304) donnée par l'ancien Tribunal administratif des Nations Unies dans *Andronov* [jugement n° 1157 (2003)], qui se lit comme suit [traduction non officielle] : Il est constant dans la jurisprudence interne qu'une décision administrative se caractérise par le fait qu'elle est prise par l'Administration, qu'elle est unilatérale, que son application est individuelle et qu'elle comporte des conséquences juridiques directes. Le Tribunal d'appel a établi que la détermination de la date à laquelle a été prise une décision administrative repose sur des éléments objectifs susceptibles d'être eux-mêmes déterminés avec précision par les deux parties [arrêt *Rosana* [(2012-UNAT-273), par. 25], confirmé dans l'arrêt *Newland* [(2018-UNAT-820), par. 34]. Le Tribunal d'appel a en outre déclaré dans l'arrêt *Auda* [2017-UNAT-746 (25-31)] qu'il avait jugé à maintes reprises que, aux fins de l'alinéa c) de la disposition 11.2 du Règlement du personnel, le moment décisif de la notification était celui où tous les faits pertinents étaient connus ou auraient dû raisonnablement être connus. Il a ajouté que la situation de l'espèce était différente de celle qui résulterait d'une communication verbale informelle ou occasionnelle ou de celle dans laquelle la teneur de la

communication verbale serait contestée et où les faits n'offraient pas une base raisonnable pour constater comme il se doit que les circonstances étaient « claires et dénuées d'ambiguïté » et « suffisamment graves » ;

b. La notification du 11 avril 2019 était un préavis de licenciement du requérant, la formule finale indiquant que, à moins que l'intéressé n'opte pour d'autres choix dans un délai précis,... il s'ensuivrait une « décision de mettre un terme à votre engagement ». Le défendeur ne pouvait se dissimuler derrière une formulation ambiguë pour empêcher le contrôle juridictionnel de ses actes ;

c. La demande de contrôle hiérarchique présentée par le requérant évoquait en l'occurrence un dernier ultimatum après une longue période d'incertitude provoquée par le refus du défendeur de le replacer alors qu'il avait été totalement exonéré de tout manquement en ce qui concernait sa dernière affectation au poste de directeur de pays en Afghanistan. En spécifiant un délai limité de deux mois pour choisir entre deux options limitées, le défendeur avisait le requérant de la conséquence, à savoir la résiliation de son engagement permanent. Le requérant a contesté la teneur de cet ultimatum, en a demandé le retrait et a demandé à être replacé conformément aux conditions attachées à sa nomination à titre permanent, ce que le défendeur a refusé ;

d. Bien que ce qui motivait cette notification semble avoir été d'inciter le requérant à opter pour un départ négocié en échange d'une absence de recours contre la résiliation de son engagement, la notification était assortie de conséquences juridiques directes pour le contrat de travail du demandeur. La décision rendue récemment en l'affaire *Patkar* (UNDT/2020/105) analysait une formulation similaire, en examinant la question de la recevabilité à partir d'une notification conditionnelle analogue selon laquelle, si le candidat était sélectionné pour un autre poste avant le 31 mars 2018, la décision de non-renouvellement cesserait d'être applicable. Toutefois, cela ne signifiait pas que la décision communiquée au candidat le 24 novembre 2017 n'était pas

définitive, et toute décision ultérieure d'annuler la décision antérieure de non-renouvellement dès lors qu'il aurait été sélectionné pour un autre poste aurait simplement été une nouvelle décision administrative remplaçant une décision antérieure. Le requérant n'a ni demandé de licenciement amiable ni été remplacé avant la date limite, et la lettre n'a été ni retirée ni remplacée. Dans l'intervalle, il a reçu un congé de maladie certifié et approuvé ;

e. Il fallait remettre la notification dans le contexte d'une série d'échanges qui s'étaient déroulés sur une période prolongée au sujet de son statut, pour pouvoir comprendre pourquoi elle avait provoqué une demande de contrôle hiérarchique. La plupart des notifications de licenciement prévoyant le délai de préavis requis sont subordonnées à la condition que l'on n'aura pas été remplacé dans l'intervalle, mais elles n'en sont pas moins susceptibles de faire l'objet d'une demande de contrôle hiérarchique dans les 60 jours ;

f. Ceux qui attendaient que tombe le couperet le faisaient à leurs risques et périls. Le cas d'un autre titulaire de contrat permanent au PNUD, qui avait été relaté dans l'affaire *Bissell* [ordonnance n° 86 (NY/2019)] était à cet égard instructif puisque, après plusieurs prolongations, son contrat avait été résilié par lettre à compter de 16 heures le même jour ;

g. En 2017, le requérant avait précédemment été affecté à la réserve de personnel mobilisable pour la transition après une affectation temporaire, et ni sa demande de prolongation de cette affectation, ni sa demande de prise en considération pour l'évaluation du représentant résident, ni ses candidatures à quelque 24 postes n'avaient reçu de réponse positive. Peu avant la communication du 11 avril 2019, le demandeur avait d'ailleurs reçu un préavis de licenciement en bonne et due forme dont la formulation était sans ambiguïté ; puis le préavis avait été retiré et remplacé par cette nouvelle et dernière prolongation de la période de recherche ;

h. Le refus du défendeur de retirer la notification, le refus constant de replacer le requérant, de faciliter son détachement ou de soutenir son inscription sur les listes de réserve pertinentes, et le fait d'avoir invoqué un licenciement forcé comme conséquence de son refus de demander un licenciement amiable, tout cela constituait une décision administrative susceptible de recours.

L'Administration a-t-elle pris la décision susceptible de recours de mettre un terme à l'engagement permanent du requérant par le courrier électronique du 11 avril 2019 ?

9. La question clef, s'agissant de la recevabilité, est celle de savoir si le courriel du Bureau des ressources humaines du PNUD en date du 11 avril 2019 constitue une décision administrative mettant fin à l'engagement à titre permanent du requérant et susceptible de recours.

10. Conformément à l'alinéa a) du paragraphe 1 de l'article 2 du Statut du Tribunal du contentieux administratif, un membre du personnel peut contester « une décision administrative en invoquant l'inobservation de ses conditions d'emploi ou de son contrat de travail ».

11. C'est un principe élémentaire de droit que, pour que sa demande soit recevable, le requérant doit pouvoir définir une décision administrative susceptible de recours (voir, par exemple, *Planas* 2010-UNAT-049, *Haydar* 2018-UNAT-821, *Farzin* 2019-UNAT-917 et *Argyrou* 2019-UNAT-969). Selon la jurisprudence constante du Tribunal d'appel, le texte d'une norme doit en outre être compris selon son sens ordinaire (voir, par exemple, *Scott* 2012-UNAT-225, *De Aguirre* 2016-UNAT-705, *Timothy* 2018-UNAT-847 et *Ozturk* 2018-UNAT-892). Le Tribunal estime qu'un principe analogue s'applique à la compréhension de la communication écrite d'une éventuelle décision administrative, comme le courriel du 11 avril 2019.

12. Dans le courriel du 11 avril 2019, le Bureau des ressources humaines déclare que le PNUD retire la référence faite dans le message du 6 mars 2019 à son envoi d'un préavis de licenciement à ce stade et offre au requérant une alternative, à savoir a) l'octroi de 60 jours pour la recherche d'un nouveau poste ou b) un départ négocié.

Ce n'est que si sa recherche d'un nouveau poste est infructueuse ou s'il rejette l'accord de départ négocié que l'on « peut » éventuellement envisager de mettre un terme à son engagement permanent.

13. Compte tenu de ce qui précède, le Tribunal conclut que, contrairement à la manière dont le requérant lit le texte du courriel du 11 avril 2019, le Bureau des ressources humaines du PNUD y indique clairement que l'engagement permanent du requérant ne doit pas être résilié à ce stade et que le requérant dispose au contraire de deux autres options possibles. La résiliation de son engagement permanent n'a donc pas été décidée et ne peut avoir lieu - et ce n'est pas même une issue certaine - que si aucune des options possibles ne se concrétise. Par conséquent, le courriel du 11 avril 2019 ne peut en aucun cas être interprété comme une décision de mettre fin à son engagement. Il est en outre révélateur que le requérant n'ait pas déclaré que le PNUD a par la suite voulu mettre fin de fait à son engagement permanent.

14. En conséquence, le requérant n'a pas été en mesure de définir une décision administrative susceptible de recours en vertu de l'alinéa a) du paragraphe 1 de l'article 2 du Statut du Tribunal du contentieux administratif et de la jurisprudence du Tribunal d'appel citée ci-dessus.

Dispositif

15. La requête est rejetée comme irrecevable.

(Signé)

Joelle Adda

Ainsi jugé le 22 juillet 2020

Enregistré au Greffe le 22 juillet 2020

(Signé)

pour Nerea Suero Fontecha, Greffière, New York