



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

Cas n° : UNDT/GVA/2009/056
Jugement n° : UNDT/2010/070
Date : 28 avril 2010
Original : anglais

Devant : Juge Thomas Laker

Greffe : Genève

Greffier : Víctor Rodríguez

FARRAJ

c.

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE
L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT

Avocat-Conseil pour le requérant :
Carmen Artigas

Avocat-Conseil pour le défendeur :
Robert Nadelson, UNDP

Introduction

1. Par requête datée du 31 août 2009, le requérant conteste la décision du Secrétaire général datée du 2 juin 2009 rejetant la recommandation de la Commission paritaire de recours (JAB) en faveur du requérant concernant l'appel qu'il a interjeté contre la décision en date du 7 mai 2007 de mettre fin à son engagement pour une durée déterminée (ALD) avec effet immédiat.

Les faits

2. Le 1^{er} mars 2007, le requérant est entré au service du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), Programme d'assistance au peuple palestinien (PAPP) à Ramallah comme Directeur de projet pour le projet de démarginalisation économique des familles défavorisées (DEEP) au niveau AL 4/3 sur la base d'un engagement d'un an, dans la série 300 de l'ancien règlement du personnel.

3. Le paragraphe 2 de la 3^e partie de la lettre d'engagement disait :

« Il pourra être mis fin au présent engagement avant sa date d'expiration conformément aux dispositions pertinentes du statut et du règlement du personnel, auquel cas les deux parties donneront un préavis de trente jours. Si le PNUD devait mettre fin à l'engagement avant son expiration, l'Administrateur du PNUD, en plus des trente jours de préavis, donnera compensation en lieu et place de la période de préavis. »

4. Le paragraphe 4 de la 3^e partie de la lettre d'engagement ajoutait :

« En cas de renvoi pur et simple pour grave inconduite, il n'est prévu aucun droit, soit à une période de préavis, soit au versement d'une indemnité ».

5. Le 2 mai 2007, le requérant a adressé au directeur de son superviseur un courriel intitulé « Défis et suggestions pour une bonne mise en œuvre de DEEP ».

6. Par lettre datée du 7 mai émanant du représentant spécial adjoint du PNUD, Jérusalem, le requérant a été informé qu'il serait mis fin à son ALD (engagement pour une durée limitée) « pour des raisons d'ordre administratif » à compter du même jour. On lui a fait savoir aussi qu'il recevrait une indemnité au lieu d'un préavis de (trente jours) à quoi viendrait s'ajouter une indemnité de licenciement équivalant à une semaine de salaire net pour chaque mois de service inachevé.

7. Le 8 mai, le requérant a écrit un courriel au Représentant spécial du PNUD, Jérusalem, demandant une explication écrite de la décision de mettre fin à son ALD avec effet immédiat. Il soulignait qu'on lui avait dit oralement que la raison de la décision était le courriel susmentionné du 2 mai. Le Représentant spécial adjoint, auquel copie du courriel était jointe, a répondu le même jour, disant qu'en raison de la nature de son engagement, le PNUD avait le droit d'y mettre fin et qu'on avait respecté les détails du contrat.

8. Le 20 mai , le requérant a écrit à l'Associé de l'ombudsman du bureau de l'Ombudsman, concernant la résiliation de son engagement. On l'a informé par courriel daté du 21 mai qu'un membre du Bureau pourrait examiner l'affaire et le contacter sous peu.

9. Par courriel daté du 26 juillet, un Ombudsman consultant du Bureau de l'Ombudsman commun a confirmé au requérant qu'il avait le droit de déposer une demande de réexamen d'une mesure administrative et qu'en ce qui concerne les délais applicables il devrait prendre contact avec le Groupe des conseils. Il disait que l'intervention du Bureau de l'Ombudsman commun avait pris fin et que le requérant engagerait maintenant le processus officiel.

10. Le 24 août , le Coordinateur du Groupe des conseils a répondu à un courriel du requérant, indiquant « que le Bureau de l'Ombudsman commun l'avait informé le 26 juillet que l'intervention informelle avait pris fin et que par conséquent la date limite qui lui était prescrit pour engager le processus formel de dépôt d'une demande de réexamen en application de la disposition 111.2 a) du règlement du personnel était fixée au 26 septembre ».

11. Le 26 septembre 2007, le requérant a présenté au Secrétaire général une demande de réexamen administratif de la décision du 7 mai 2007, copie étant jointe à l'Administrateur adjoint et Directeur, Bureau de la gestion, PNUD. Ce dernier a répondu à la demande du requérant le 21 novembre, soulignant que, conformément à l'ancienne disposition 311.1 du règlement du personnel, sa lettre au Secrétaire général était forclosée et qu'il n'existait aucune base juridique pour annuler la décision de mettre fin à l'engagement du requérant.

12. Le requérant a déposé une déclaration d'appel auprès de la JAB à New York le 21 décembre.

13. La JAB a fait paraître son rapport le 28 février 2009, concluant à l'unanimité que le défendeur avait violé le droit du requérant au respect des lois en annulant son contrat au mépris de l'article 9.1 du statut du personnel et de ST/AI/922. Elle recommandait donc que le requérant reçoive à titre de réparation la somme de 1 000dollars et « que la lettre de cessation d'emploi figurant à son dossier soit modifiée pour se conformer au statut du personnel (sic) et qu'au cas où la lettre contiendrait de la documentation qui lui est hostile il soit autorisé à déposer une réfutation par écrit comme le prévoit ST/AI/292.

14. Dans sa décision du 2 juin 2009, le Secrétaire général a rejeté les constatations de la JAB, concluant que la décision de mettre fin à l'ALD du requérant a été prise conformément à la disposition 309.2 b) de l'ancien règlement du personnel qui dit que « Il peut être mis fin à l'engagement d'un fonctionnaire à tout moment en vertu de ce règlement si, de l'avis du Secrétaire général, pareil action serait dans l'intérêt des Nations Unies » et soulignant qu'il n'y a pas de disposition selon laquelle il faudrait donner les raisons explicites de la résiliation. Le Secrétaire général a conclu

par ailleurs que la lettre de résiliation n'a rien de répréhensible au sens de ST/AI/292 et que nulle autre mesure ne devrait être prise à cet égard.

15. Le 31 août 2009, le requérant a déposé auprès du Tribunal du contentieux des Nations Unies une requête contestant la décision du Secrétaire général datée du 2 juin 2009 dont il est fait état plus haut.

16. Le défendeur a déposé, le 16 novembre 2009, sa réponse à la requête, soulevant notamment le problème de sa recevabilité *ratione temporis*.

17. Par lettre datée du 18 décembre, le Tribunal a demandé au requérant de donner des précisions et une preuve documentaire concernant les renseignements qu'il avait reçus de l'Ombudsman et du Groupe des conseils concernant les dates limites applicables pour demander au Secrétaire général un réexamen de la décision. Le requérant a fourni les renseignements demandés le 15 janvier 2010.

18. Après une audience préliminaire tenue le 23 février, la procédure engagée devant le Tribunal a été suspendue afin de donner aux parties la possibilité de parvenir à un arrangement à l'amiable. Le 15 avril, les parties ont informé le Tribunal qu'elles n'avaient pas pu parvenir à un accord à l'amiable et qu'elles consentaient à ce que le cas se juge maintenant quant au fond.

Thèses des parties

19. Les thèses principales du requérant sont les suivantes :

- a. Eu égard à l'article 9.2 c) du statut du personnel alors en vigueur, le requérant se demande si le pouvoir discrétionnaire dont dispose le Secrétaire général pour établir ce qui constitue « l'intérêt de l'Organisation » a été judicieusement exercé. Il voit mal « comment le Secrétaire général aurait pu considérer qu'une brutale annulation de contrat sans raisons valables et alors que le fonctionnaire en question donnait le meilleur de lui-même ... était une action « de l'intérêt de l'Organisation »;
- b. Invoquer des « questions d'ordre administratif » pour mettre fin à un engagement avec effet immédiat est arbitraire et fallacieux, outre que c'est porter atteinte au droit du requérant à des conditions d'emploi justes et transparentes, y compris à l'évaluation de ses résultats; de plus, invoquer des « questions d'ordre administratif » n'est pas du tout se placer « dans l'intérêt de l'Organisation »;
- c. Il aurait fallu au moins donner un avertissement au requérant et/ou débattre avec lui de « l'intérêt de l'Organisation ». Le requérant considère que la véritable raison de son licenciement a été le courriel intitulé « Défis et suggestions pour la bonne mise en œuvre de DEEP » que le requérant a écrit au directeur de son superviseur hiérarchique cinq jours avant sa mise à pied;

- d. L'UNAT comme l'UNDT ont décidé que, si l'Administration donne une raison du non-renouvellement d'un engagement à durée déterminée, cette raison doit s'appuyer sur des preuves; ceci vaut également pour les cas de cessation d'emploi;
- e. Les résultats obtenus par le requérant dans l'exécution de son mandat au PNUD ont été jugés excellents. Il n'y avait pas de raisons budgétaires à sa résiliation et, à son niveau, le requérant ne portait nullement ombrage à l'intérêt des Nations Unies;
- f. La décision du Secrétaire général concernant la question de savoir si la lettre de résiliation d'emploi constitue un document préjudiciable ne se justifie pas du fait que la JAB déclare que quiconque se trouvera examiner le dossier professionnel [du requérant] achoppera sur la lettre mettant fin à son contrat avant son expiration », sur l'attachement de l'administration aux questions d'ordre administratif et sur la hâte du Défendeur à mettre un terme à l'engagement du requérant avec effet immédiat ne fait que souligner le doute que la résiliation y a été pour quelque chose, de sorte que le dossier contient quelque chose de tout aussi préjudiciable que s'il avait contenu un acte ou quelque autre appréciation du requérant en fait défavorable.

20. Le requérant demande au Tribunal de confirmer les constatations de la JAB dans le cas du requérant et d'ordonner :

- « a. Que l'on indique au requérant les véritables raisons de la résiliation de son contrat...;
- b. Que l'on donne au requérant les garanties d'une procédure régulière dans l'évaluation de ses résultats (si telle est la cause de la résiliation), et qu'on lui donne la possibilité de réfuter l'évaluation;
- c. Que le requérant reçoive des excuses écrites pour les accusations verbales sans fondement portées par le Représentant spécial du PNUD-PAPP... concernant la résiliation du contrat du requérant;
- d. Que des notations qui lui sont préjudiciables soient retirées du dossier du requérant (essentiellement la lettre de dénonciation du contrat pour « questions d'ordre administratif »);
- e. Que le requérant soit dédommagé du tort subi. Comme on l'a déjà dit lors de la procédure, ce que le requérant demande **n'est pas** réparation financière... ».

21. Les arguments du défendeur peuvent se résumer comme suit :

- a. Le requérant est forclos pour n'avoir pas présenté sa demande de réexamen au Secrétaire général dans les délais prescrits par le règlement

du personnel alors en vigueur et il n'a pas donné de preuve de circonstances exceptionnelles de nature à l'empêcher de se conformer à ces délais;

- b. L'ALD du requérant a pris fin conformément au règlement et au statut du personnel; l'ancien article 9.1 c) du statut du personnel autorise la résiliation d'un ALD « à tout moment », à la discrétion du Secrétaire général si « à son avis » la décision est « dans l'intérêt des Nations Unies », alors que les fonctionnaires engagés à titre permanent ou pour une durée déterminée peuvent être congédiés pour tout un ensemble de raisons comme le prévoit l'article 9.1 a) et b) (suppression de poste, raisons de santé, etc.); cette différence de libellé entre l'ancien article 9.1 c) d'une part et l'ancien article 9.1 a) et b) d'autre part se justifie par la nature même d'un ALD qui est un engagement hors-carrière et qui implique la nécessité d'un maximum de flexibilité;
- c. Les bureaux de pays du PNUD engagent et gèrent pour une durée limitée sur le plan local et rémunèrent les détenteurs d'un ALD selon un barème de salaires différent et généralement plus élevé que ceux qui sont nommés au titre de la série 100;
- d. La décision « a été prise dans l'intérêt de l'ONU au vu des circonstances dans lesquelles le Bureau de pays opérait »; en raison du caractère délicat des opérations de l'ONU dans les Territoires palestiniens dans lesquels le requérant était employé, il faut tenir compte de considérations politiques afin d'apprécier l'intérêt de l'Organisation, d'où la question de savoir s'il est possible de mettre fin à l'engagement d'une personne eu égard au fait que le terrain peut parfois exiger une action immédiate;
- e. Ces considérations peuvent être d'une nature telle qu'on ne peut pas trop les détailler ou justifier sans risquer de soulever des questions sensibles; de toute façon, les articles et dispositions du Statut et du Règlement du personnel ne donnaient pas au requérant le droit de recevoir une explication ou justification détaillée de la décision;
- f. La décision contenue dans la lettre de cessation d'emploi ne se veut nullement préjudiciable au caractère, à la réputation, à la conduite ou au comportement professionnel du requérant et le défendeur est prêt à en faire état dans le dossier administratif du requérant;
- g. La disposition 309.3 de l'ancien règlement du personnel prévoyait pour les détenteurs d'un ALD droit à un préavis de licenciement, mais le Secrétaire général peut leur autoriser paiement au lieu d'un préavis et ils ont droit à une indemnité de licenciement équivalant à une semaine par mois de mandat inachevé; la procédure de licenciement a été observée dans le cas présent étant donné que le requérant a reçu indemnité et compensation au lieu d'un préavis;

- h. Le Secrétaire n'a failli ni en fait ni en droit en citant l'ancien article 9.1 c) du statut du personnel et en faisant prévaloir la décision;
- i. Le libellé de la lettre de cessation d'emploi ne contient rien de particulièrement défavorable et ne constitue pas de ce fait un élément d'information préjudiciable et les instructions administratives, comme la ST/AI/292 citée par le requérant, n'ont rien de contraignant pour le PNUD;
- j. Comme il n'y a pas d'erreur de fait ou de droit obligeant à modifier ou annuler la décision du Secrétaire général, le défendeur demande au Tribunal de faire prévaloir la décision du Secrétaire général et de rejeter la requête.

Éléments de réflexion

22. La requête est recevable du fait qu'il n'y a pas prescription. Il est vrai que la demande de réexamen de la décision du 7 mai 2007 déposée par le requérant n'a été reçue que le 26 septembre et dépassait donc la date limite de deux mois prescrite dans la disposition 111.2 a) de l'ancien règlement du personnel. Néanmoins, dans le cas présent, l'existence de circonstances exceptionnelles conduit à lever l'application de cette date limite comme le prévoit la disposition 111.2 f) de l'ancien règlement du personnel.

23. Le Tribunal a déjà déclaré que pendant la mise en place du nouveau système d'administration de la justice, il a compétence pour lever l'application des dates limites imposées par l'ancien règlement du personnel (voir UNDT/2009/052, *Rosca*, paragraphe 15; UNDT/2010/019, *Samardzic et al.*, paragraphe 31).

24. En ce qui concerne la notion de circonstances exceptionnelles, le Tribunal suit la définition donnée par l'ancien Tribunal administratif des Nations Unies, selon lequel on entend par circonstances exceptionnelles l'existence de faits qui échappent à la volonté du requérant, l'empêchant de poursuivre à temps son action en justice (voir Jugement n° 372, *Kayigamba* (1986); n° 713, *Piquilloud* (1995); n° 868, *Bekele* (1998); voir aussi UNDT/2010/019, *Samardzic et al.*; UNDT/2010/031, *Bidny*).

25. Dans le cas présent, le requérant a entrepris d'obtenir des explications concernant la décision de mettre fin à son engagement aussitôt après en avoir été informé. Dans les délais prévus par la disposition 111.2 a) de l'ancien règlement du personnel pour déposer une demande de réexamen, le requérant a également pris contact avec le Bureau de l'ombudsman commun, lequel a fini par conseiller au requérant d'adresser sa demande au Groupe des conseils afin de faire la lumière sur la question de la date limite de 60 jours. Un jour plus tard, le requérant s'est adressé au Groupe des conseils, qui l'a informé par écrit que la date limite de dépôt d'une demande de réexamen était, dans son cas, le 26 septembre 2007. Et tel est le jour où le requérant a déposé sa demande de réexamen.

26. Il faut noter que, tout au long de ce processus, le requérant n'a cessé d'adresser ses requêtes à des bureaux de l'ancien système de justice interne et qu'il a par la suite suivi leurs conseils. À aucun moment il n'a fait appel à d'autres informations que celles qu'il a reçues de fonctionnaires compétents et doués de l'autorité nécessaire pour répondre aux questions du requérant. Comme profane, celui-ci avait le droit de se fier à cette information et d'agir en conséquence. Dans ces circonstances, on ne pouvait pas attendre d'une personne raisonnable qu'elle en fasse plus que le requérant. C'est pourquoi il faut considérer que le requérant n'y était pour rien si, en fin de compte, la demande de réexamen n'est pas parvenue au Secrétaire Général dans les délais prescrits par la disposition 111.2 a) du Règlement du personnel.

27. La requête est recevable quant au fond. La décision du 7 mai 2007 portant résiliation du contrat du requérant le même jour n'est pas conforme aux conditions d'emploi énoncées dans la lettre d'engagement du requérant (voir l'article 2.1 a) du statut de l'UNDT).

28. D'après cette lettre, une résiliation de l'ALD avant expiration exigeait des deux parties un préavis de trente jours. Si la résiliation était le fait du PNUD, aux trente jours de préavis viendrait s'ajouter une indemnité tenant lieu d'avis de cessation d'emploi. C'est seulement dans les cas de résiliation pure et simple de contrat pour motif grave que l'on n'avait pas droit à un délai de préavis ou au paiement d'une indemnité. Il faut souligner que conformément à la présente lettre d'engagement – et contrairement à la disposition 309.3 b) de l'ancien règlement du personnel – une indemnité devait être payée, non pas à la place (« au lieu de ») du délai de préavis, mais en plus.

29. Il s'ensuit du libellé clair et sans ambiguïté de ces dispositions que dans le cas du requérant – où il n'y a pas eu de résiliation d'engagement pure et simple – une notification écrite de trente jours était une condition absolument indispensable de tout type de licenciement. Il était donc impossible de mettre légalement fin à l'emploi du requérant par une décision à effet immédiat. Il s'ensuit que la décision contestée du 7 mai 2007 de mettre fin au contrat du requérant prenant effet le 7 mai 2007 n'était pas conforme aux conditions de son engagement.

30. Compte tenu de ce qui précède, il n'y a pas lieu de s'arrêter aux thèses des parties. Comme la décision est illégale pour la raison indiquée plus haut, le Tribunal ne va pas s'arrêter à apprécier le bien-fondé de tous autres motifs potentiellement ouverts au doute.

31. En ce qui concerne le remède recherché, il faut se rappeler que, selon le paragraphe 5 de l'article 10 de son statut, le Tribunal peut ordonner comme faisant partie de son jugement a) l'annulation de la décision contestée ou de la performance spécifique pourvu que, lorsque la décision contestée concerne, notamment, la résiliation, le Tribunal fixe aussi le montant d'une indemnité que le défendeur peut s'engager à verser comme alternative à la résiliation et/ou b) une indemnisation dont le montant ne devra pas normalement dépasser l'équivalent de deux années de salaire net de base du requérant. Si le Tribunal devait ordonner d'autres réparations, telles

qu'excuses, explications, etc., il outrepasserait sa juridiction. Comme tels, les recours recherchés par le requérant ne pourraient avoir été obtenus que dans le cas d'un règlement amiable, lequel, dans le cas présent, a malheureusement échoué.

32. Le Tribunal a déjà déclaré qu'en règle générale il est nécessaire d'annuler la décision contestée une fois que le Tribunal en a établi le caractère illégal (voir UNDT/2010/009, *Allen*). Il n'y a, dans le cas présent, aucune raison qui puisse justifier de déroger à cette règle.

33. Il résulte du paragraphe 5 a) de l'article 10 du statut de l'UNDT que, comme la décision contestée dans le cas présent concerne une cessation d'emploi, le Tribunal doit fixer une indemnité d'un montant que le défendeur peut choisir de payer comme alternative à une annulation. Afin de fixer une somme proportionnelle d'argent à titre de compensation, il faut tenir compte de la durée de l'emploi à laquelle il a été mis fin. Ce critère traduit, d'une manière appropriée, ce qu'aurait été la relation contractuelle entre les deux parties si la décision illégale de mettre fin au contrat n'avait pas été prise. Le contrat du requérant aurait expiré le 29 février 2008. Comme il a pris fin le 9 mai 2007, on peut utiliser comme base de calcul une durée excédentaire d'environ dix mois, qu'il faudrait associer à ce qu'était le salaire de base net du requérant à l'époque.

34. Bien que le requérant veuille réparation pour le dommage subi, il n'en a pas moins souligné que son cas n'est pas un cas de réparation financière. Comme le paragraphe 5 b) de l'article 10 du statut du Tribunal dispose que la réparation ne dépasse pas normalement l'équivalent de deux années de salaire de base net, il est clair que le Tribunal ne peut pas accorder d'autre compensation que financière. Si, comme dans le cas présent, le requérant nie expressément être intéressé par une compensation financière, nulle compensation de cette nature ne peut donc être accordée.

Conclusion

35. En raison de ce qui précède, le Tribunal ORDONNE que :

1) La décision en date du 7 mai 2007 de mettre fin à l'engagement du requérant soit annulée;

2) Au cas où le défendeur choisirait de verser une indemnité comme alternative à l'annulation, le requérant reçoive la somme de 45 000 dollars dans les 60 jours civils suivant la réception du présent jugement;

3) Toutes autres revendications soient rejetées.

(*Signé*)
Juge Thomas Laker

Daté de ce 28^e jour d'avril 2010

Enregistré au greffe ce 28^e jour d'avril 2010

(*Signé*)
Victor Rodriguez, Greffier, UNDT, Genève