



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

Affaire n° : UNDT/NY/2009/109
Jugement n° : UNDT/2010/006
Date : 15 janvier 2010
Français
Original : anglais

Devant : Juge Memooda Ebrahim-Carstens
Greffe : New York
Greffier : Hafida Lahiouel

PARMAR

contre

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE
L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT

Conseil pour le requérant :
George Irving

Conseil pour le défendeur :
Steven Dietrich, Groupe de droit administratif
Peri Johnson, PNUD
Natalie Boucly, PNUD

Introduction

1. Le requérant était un employé du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), initialement nommé au titre de la série 200 du Règlement du personnel et dont l'engagement a été par la suite converti en un engagement de durée déterminée relevant de la série 100 du Règlement du personnel. En août 2005, il a été prêté par le PNUD au Bureau des services de contrôle interne (BSCI) du Secrétariat de l'ONU, où il est resté jusqu'au 30 septembre 2006, jour de l'expiration de son contrat et de sa cessation de service. Le requérant conteste la décision du PNUD de ne pas prolonger son contrat au-delà de la date d'expiration, le 30 septembre 2006.

Les faits

2. Entre 1996 et 1999, le requérant a travaillé au PNUD dans le cadre de plusieurs contrats de louage de services (CLS) et engagements de durée limitée, et a travaillé au Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets de janvier 2000 à décembre 2001.

3. Le requérant est entré au PNUD en janvier 2002 après avoir été nommé au titre de la série 200 du Règlement du personnel sur un poste de la classe L-4. Le 1^{er} mars 2003, son engagement a été converti en un engagement relevant de la série 100 du Règlement du personnel sur un poste de la classe P-4. La lettre de nomination, signée par le requérant le 17 mai 2003, précisait ce qui suit :

Le titulaire de cet engagement de durée déterminée n'est pas fondé à escompter le renouvellement de son engagement ou la conversion de son engagement en un engagement d'un type différent au sein du personnel du Programme des Nations Unies pour le développement.

4. L'engagement du requérant a été par la suite prolongé à deux reprises jusqu'au 31 août 2005. En juillet 2005, il a été sélectionné en vue d'une nomination à titre temporaire sur un poste de spécialiste de l'évaluation des programmes au BSCI.

5. Le 29 juillet 2005, le Bureau de la gestion des ressources humaines du Secrétariat de l'ONU a adressé au Bureau des ressources humaines du PNUD une télécopie dans laquelle il demandait que les services du requérant « soient prêtés contre remboursement au Secrétariat, aussitôt que possible, jusqu'au 31 décembre 2005 ».

6. Le 15 août 2005, le requérant a adressé un courriel au Bureau des ressources humaines du PNUD pour lui demander si « le PNUD, étant donné qu'[il] était titulaire d'un contrat relevant de la série 100 du Règlement du personnel, lui accorderait un délai de trois mois pour chercher un poste au cas où, d'ici au 31 décembre 2005, aucun poste ne serait disponible pour [lui] et/ou le BSCI n'aurait

pas l'intention de prolonger [son] contrat ». La réponse, envoyée au requérant le jour suivant, était ainsi libellée :

La période de trois mois au titre de la recherche d'un poste est un droit accordé aux fonctionnaires qui sont depuis longtemps au service de l'Organisation, c'est-à-dire titulaires depuis plus de cinq ans d'un engagement relevant de la série 100 du Règlement du personnel. L'examen de votre dossier [a] montré que votre nomination à un poste relevant de la série 100 du Règlement du personnel auprès du BRPS [Bureau des ressources et des part

Il lui a également été indiqué que le Bureau des ressources humaines était disposé à l'appuyer dans sa recherche d'un poste approprié et qu'il devait lui adresser un curriculum vitae mis à jour. Il a su gré au Bureau de l'intérêt que celui-ci lui portait.

8. Dans une lettre datée du 23 août 2005 et adressée au requérant, le Directeur adjoint et Chef des Services consultatifs du Bureau des ressources humaines du PNUD a notamment indiqué ce qui suit :

Comme vous le savez, la direction du BRPS nous a informés qu'elle acceptait votre prêt et le non-renouvellement de votre engagement de durée déterminée actuel, qui expirera le 31 décembre 2005, date à laquelle prendra également fin votre prêt contre remboursement à titre temporaire à l'ONU.

Au vu de l'impact des restrictions budgétaires sur le nombre de postes disponibles au PNUD, je vous informe que votre retour au PNUD à la fin de la période de votre prêt contre remboursement dépendra des postes dont le Programme pourra disposer à ce moment-là. Il importe que vous vous mettiez activement à la recherche d'un poste approprié au PNUD ou dans d'autres organismes des Nations Unies avant la date d'expiration de votre contrat. Vous trouverez des avis de vacance de poste régulièrement mis à jour à l'adresse : <http://ntra.undp.org/ohr/jobs/index.htm>. Au cas où vous auriez besoin d'accéder au site Web en dehors du réseau du PNUD, il vous faudra demander un mot de passe. Vous devriez tenir les Services consultatifs du Bureau des ressources humaines ... pleinement informés de vos activités de recherche de postes et nous adresser un curriculum vitae et/ou un P-11 à jour, de façon que nous puissions vous fournir les recommandations nécessaires.

Si vous ne deviez trouver aucune affectation appropriée, nous serions obligés de mettre fin à votre engagement à l'issue de votre période de prêt, c'est-à-dire au 31 décembre 2005. Si, toutefois, [le Secrétariat de] l'ONU demande une prserio0788uluma5.38onspt9.63eration de adre0793.1045 Tou

[N]ous avons le plaisir de confirmer l'acceptation par le PNUD du prêt des services [du requérant] contre remboursement à [au Secrétariat de] l'ONU pour la période allant du 22 août 2005 au 31 décembre 2005, conformément à l'Accord interorganisations concernant la mutation, le détachement ou le prêt de fonctionnaires entre les organisations appliquant le régime commun des Nations Unies en matière de traitements et indemnités.

Le droit [du requérant] de retrouver son poste à la fin de son prêt sera fondé sur les dispositions de l'accord conclu entre lui et le PNUD.

10. À la suite de cette communication, le requérant a pris ses fonctions au BSCI après y avoir été nommé à titre temporaire. Avec l'accord du PNUD, l'engagement du requérant auprès du BSCI a été prolongé plusieurs fois – les 28 décembre 2005, 24 mars 2006 et 8 août 2006. Chaque fois qu'il a autorisé une prolongation, le PNUD a précisé que le droit du requérant de retrouver son poste au PNUD serait fondé sur les dispositions de l'accord conclu entre lui et le PNUD. Une copie de chaque autorisation a été adressée au requérant.

11. Le 9 mai 2006, le Directeur du Bureau des ressources humaines du PNUD a adressé au requérant un courriel qui indiquait notamment ce qui suit :

Comme je vous l'ai expliqué dans mon précédent courriel du 3 mars 2006, la prolongation de six mois de votre prêt contre remboursement est la dernière qui sera autorisée, et je suis au regret de devoir vous informer que je ne pourrai accepter une nouvelle prolongation au-delà du 30 septembre 2006, car nous avons fait preuve d'une grande souplesse s'agissant des dispositions à prendre pour faciliter votre prêt. Si l'ONU tient à prolonger votre prêt contre remboursement, je vous conseille vivement de négocier une nouvelle offre.

Il est vrai que le PNUD encourage la mobilité interorganisations : outre l'élargissement des possibilités de perfectionnement personnel et professionnel et d'évolution de carrière, l'échange est essentiel pour renforcer la cohésion et l'efficacité des mesures que prend le système des Nations Unies pour relever les défis mondiaux. Toutefois, les possibilités d'échange aux fins de la mobilité à long terme sont réservées aux fonctionnaires qui sont depuis longtemps au service de l'Organisation...

J'espère vivement que vous comprendrez ma position sur la nouvelle demande de prolongation et que cela ne vous empêchera pas de rechercher activement une affectation appropriée au PNUD, dans le cadre du programme de carrières ou du programme de postes ad hoc, jusqu'à la fin de votre prêt actuel, c'est-à-dire le 30 septembre 2006, en tant que candidat interne.

12. La dernière prolongation a été accordée par le PNUD le 8 août 2006. Dans son mémorandum daté du 8 août 2006, le Directeur adjoint et Chef des Services consultatifs du Bureau des ressources humaines du PNUD a indiqué ce qui suit :

J'ai le plaisir de confirmer l'acceptation par le PNUD de la dernière prolongation du prêt [du requérant] contre remboursement au Bureau des services de contrôle interne du Secrétariat de l'ONU jusqu'au 30 septembre 2006, conformément à l'Accord interorganisations (à présent appelé Accord sur la mobilité entre les organisations).

Si le BSCI continue d'avoir besoin des services de ce fonctionnaire au-delà du 30 septembre 2006, l'échange interorganisation aux fins d'une mutation devra s'appliquer car le PNUD n'est plus en mesure d'accorder une prolongation supplémentaire.

Le droit [du requérant] de retrouver son poste au PNUD à la fin de son prêt sera fondé sur les dispositions de l'accord conclu entre lui et le PNUD.

13. Le Tribunal croit comprendre, à la lumière des informations fournies par le défendeur, que le PNUD a, avec effet au 22 août 2006, prolongé l'engagement de durée déterminée du requérant jusqu'au 30 septembre 2006.

J'ai demandé [au requérant] :

1. Soit d'obtenir l'accord du PNUD pour une prolongation de trois mois en conservant les modalités d'un prêt contre remboursement.
2. Soit de donner sa démission au PNUD et d'accepter un engagement à titre temporaire de trois mois auprès du BSCI de l'ONU aux conditions d'un « contrat de 11 mois ».

J'ai tenu à clarifier ma position, car je serai en déplacement la semaine prochaine, au moment où son contrat viendra à expiration.

16. Toutefois, dans un courriel que le BSCI a adressé le 28 septembre 2006 au requérant, celui-ci a été avisé par le Service administratif du BSCI de l'expiration de l'engagement dans le cadre duquel il a été prêté contre remboursement par le PNUD. Le courriel indiquait notamment ce qui suit :

[L']engagement dans le cadre duquel vous avez été prêté, contre remboursement, au BSCI ne sera pas prolongé et aucune demande d'engagement à titre temporaire n'est en vue. Nous indiquerons donc au PNUD ... demain votre reliquat de congés payés au 30 septembre 2006, jour où expirera votre contrat actuel.

17. Le contrat du requérant a expiré le 30 septembre 2006.

18. Le 26 octobre 2006, le requérant a déposé une demande d'examen administratif de la décision du BSCI de ne pas lui accorder une prolongation de son contrat d'une durée comprise entre trois et 11 mois. L'examen a pris fin le 1^{er} décembre 2006. Mécontent de son résultat, le requérant a, le 3 janvier 2007, déposé un avis d'appel incomplet auprès de la Commission paritaire de recours, qui a été suivi par le dépôt d'un avis d'appel complet le 1^{er} février 2007.

19. Sa contestation de la recevabilité de la requête n'ayant pas abouti, le PNUD a, le 30 juin 2008, déposé un mémoire en réponse au recours.

20. Le 8 avril 2009, la majorité de la Commission paritaire de recours a publié son rapport, refusant en l'espèce de présenter une recommandation en faveur du requérant. Le 6 mai 2009, celui-ci a été informé de la décision du Secrétaire général de souscrire aux constatations et aux conclusions de la majorité de la Commission selon lesquelles les droits du requérant en tant que f

22. Le Tribunal a tenu une audience préliminaire le 23 octobre 2009 pour cerner les questions à trancher en l'espèce et donner des instructions aux parties quant au déroulement de la procédure. Lors de cette audience, le requérant a informé le Tribunal qu'il travaillait actuellement pour le PNUD en qualité de consultant. À l'issue de l'audience préliminaire, la procédure a été suspendue pour permettre aux parties de se prévaloir de la médiation. Le 10 décembre 2009, le conseil pour le défendeur a informé le Greffe que « les efforts de règlement informel de cette affaire n'aboutissaient pas » et a demandé au Tribunal d'examiner le fond de l'affaire sur la base de conclusions écrites.

23. Le 22 décembre 2009, le Tribunal a ordonné aux parties de lui faire savoir si elles consentaient à ce que, dans cette affaire, il statue sur dossier, sans tenir d'autres audiences. Les deux parties y ont consenti.

Questions à trancher

24. Le requérant formule un certain nombre de demandes concernant l'expiration de son contrat. Je relève, toutefois, que dans la demande d'examen administratif qu'il a déposée le 26 octobre 2006, il a contesté la « décisions administrative prise le 28 septembre [2006] d'annuler la prolongation de contrat d'une durée comprise entre trois et 11 mois évoquée dans l'échange de courriels entre ... le Chef du Groupe de l'inspection [le supérieur hiérarchique du requérant] et ... [le] Chef par intérim du

informé par la suite que le poste qu'il avait occupé avait été transféré à Genève.

b. Le cas du requérant aurait dû retenir particulièrement l'attention lorsqu'il a posé sa candidature à d'autres postes. Le défendeur affirme qu'une concession a été accordée afin que le requérant puisse postuler en tant que candidat interne pour une durée de trois mois, mais le requérant ne sait pas au juste de quelles préférences il a bénéficié ou si celles-ci ont jamais existé. Le PNUD n'a pas essayé de bonne foi de trouver au requérant une affectation appropriée qui aurait préservé son statut contractuel, fût-ce à titre temporaire.

c. Le BSCI et le PNUD avaient à l'égard du requérant une obligation de diligence en vertu de l'article 4.4 du Statut du personnel, qui prévoit que les personnes qui sont déjà au service de l'Organisation doivent faire l'objet d'un traitement préférentiel. Le PNUD a refusé au requérant les garanties minimales d'équité lorsqu'il a pris les décisions discrétionnaires le concernant et a violé le principe de bonne foi entre les parties. De même, le requérant a été traité d'une manière inéquitable lorsqu'il a été employé par le BSCI.

d. Le requérant avait droit à une explication motivée et honnête de la non-prolongation de son contrat. Les décisions concernant le non-renouvellement d'engagements sont régies par les conditions d'emploi et ne peuvent être prises au mépris des formes régulières et des exigences fondamentales de l'équité, et ne doivent pas être influencées par des facteurs étrangers à la question ou liés à des préjugés.

e. En l'espèce, il incombe au défendeur de prouver que les droits du requérant ont été respectés. En particulier, le défendeur doit démontrer que le requérant, en tant que fonctionnaire depuis longtemps au service de l'Organisation, a vu sa candidature prise en considération pour les postes disponibles et qu'il a été déterminé qu'il ne remplissait les conditions requises pour aucun d'entre eux avant sa cessation de service.

f. Le PNUD aurait dû permettre au requérant d'utiliser son reliquat de congés payés de 52,5 jours pour chercher une autre affectation. Il aurait atteint cinq années de service continu si le PNUD n'avait pas mis fin à son contrat sans l'autoriser à se prévaloir de plus de 50 jours de congé annuel accumulés. Au final, le requérant s'est retrouvé au chômage « avec un préavis de deux jours ».

g. Il aurait dû être considéré comme un fonctionnaire au service de l'Organisation depuis plus de cinq ans, ce qui, en vertu des règles du PNUD, signifie qu'il aurait droit à certaines prestations et garanties auxquelles ne pouvaient prétendre les personnes employées depuis

moins de cinq ans. Le requérant a reçu du PNUD en 2006, au bout de cinq années de service, un certificat de travail qui confirme qu'il a été au service de l'Organisation pendant au moins cinq ans.

26. Dans le mémoire écrit qu'il a présenté

Affaire n°

soulevées par le requérant, allégations qui sont d'ailleurs « formulées en des termes très vagues ».

f. Il a manqué au requérant un an et cinq mois pour atteindre le seuil des cinq années de service qui lui aurait permis de bénéficier de certaines garanties réservées aux fonctionnaires depuis longtemps au service de l'Organisation.

g. Le PNUD n'était aucunement tenu de permettre à un fonctionnaire d'utiliser son reliquat de congés annuels à seule fin de demeurer fonctionnaire. Le requérant a reçu du défendeur une somme en compensation de ses jours de congé accumulés, conformément à la disposition 109.8 du Règlement du personnel. Au demeurant, même si le défendeur avait, à titre exceptionnel, accédé à la demande du requérant, cela n'aurait toujours pas permis à celui-ci, contrairement à ce qu'il prétend, d'atteindre cinq années de service continu. En tout état de cause, par décision du 13 octobre 2006, le défendeur a exceptionnellement accepté de considérer le requérant comme un

Le présent chapitre a pour but d'énoncer les politiques et procédures régissant les mouvements interorganisations au sein de l'ONU à destination et en provenance du PNUD.

...

Les mouvements interorganisations doivent être considérés comme une expérience bénéfique pour les parties concernées (c'est-à-dire le fonctionnaire, l'organisation qui le laisse partir et l'organisation qui l'accueille).

...

Prêt : Un prêt est un déplacement temporaire d'un(e) fonctionnaire qui quitte une organisation pour une autre pour deux ans au maximum, période pendant laquelle il/elle est payé(e) et géré(e) par l'organisation qui l'a laissé(e) partir et est placé(e) sous la direction fonctionnelle et générale et assujetti(e) aux politiques et procédures de l'organisation qui l'accueille.

Il existe deux types de prêt :

- a) prêt contre remboursement : l'organisation qui accueille le/la fonctionnaire rembourse à l'organisation qui l'a laissé(e) partir le prêt des services du/de la fonctionnaire; et
- b) prêt à titre gracieux : l'organisation qui accueille le/la fonctionnaire ne rembourse pas à l'organisation qui l'a laissé(e) partir le prêt des services du/de la fonctionnaire.

32. La politique de mobilité précise également que les fonctionnaires dont les services sont prêtés demeurent « employés par l'organisation qui les laisse partir » et que « le PNUD applique les conditions définies dans l'Accord interorganisations ». Cet Accord définit le « prêt » comme suit :

[L]e déplacement d'un(e) fonctionnaire qui quitte une organisation pour une autre pour une période limitée, ne dépassant pas un an en principe, pendant laquelle il/elle est placé(e) sous la direction administrative de l'organisation qui l'accueille tout en continuant d'être régi(e) par le statut et le règlement du personnel de l'organisation qui l'a laissé(e) partir.

33. L'Accord interorganisations dispose en outre ce qui suit :

III. Relation contractuelle entre le fonctionnaire et les Organisations

...

Prêt

10. a) Lorsqu'un(e) fonctionnaire est prêté(e), il/elle est placé(e) sous la direction administrative de l'organisation qui l'accueille, mais n'aura aucune relation contractuelle avec celle-ci, restant régi(e) par le statut et le règlement du personnel de l'organisation qui l'a laissé(e)

le débat dans l'affaire Wilkinson et al.(UNDT/2009/089); jugement du Tribunal administratif des Nations Unies n° 95, Sikand (1965)). En conséquence, ayant constaté que ni le PNUD ni le Secrétariat de l'ONU n'était tenu de prolonger l'engagement du requérant au-delà du 30 septembre 2006, j'ai examiné les preuves documentaires fournies par les parties afin de déterminer s'il existait une promesse explicite ou implicite de la part de l'Organisation d'employer le requérant après cette date.

36. Après avoir examiné de près l'échange de courriels, je constate que, bien que ces communications aient visé à étudier la possibilité d'une solution qui permettrait au requérant de rester au BSCI au-delà du 30 septembre 2006, il ressort clairement de

Affaire n°

Affaire n°

Allégations de traitement inéquitable et de préjugés, et charge de la preuve

47. Le requérant allègue avoir été traité d'une manière inéquitable par le défendeur et indique que la décision de ne pas renouveler son engagement a été influencée par des facteurs étrangers à la question ou liés à des préjugés. Les deux parties ont longuement traité de la question de la charge de la preuve dans leurs mémoires respectifs. Le requérant soutient qu'il incombe au défendeur de prouver que les droits du requérant ont été respectés. Le défendeur affirme qu'il appartient au requérant de prouver que l'Administration a agi de manière répréhensible. Le Tribunal a rendu plusieurs jugements traitant de la question de la charge de la preuve.

48. Dans *Luvai*, le Tribunal a jugé que, lorsque des allégations de comportement répréhensible sont soulevées, la charge de la preuve incombe à la partie qui les a soulevées. Dans *Bye* (UNDT/2009/083), le Tribunal, s'appuyant sur la jurisprudence du Tribunal administratif des Nations Unies, a tiré une conclusion analogue, en déclarant qu'il « y a lieu d'imputer à toute personne faisant état de harcèlement, de préjugés, de discrimination ou de tout autre facteur étranger à la question ayant illégitimement motivé une décision donnée l'onus probandi c'est-à-dire la charge d'étayer ces allégations ... Cela est d'ailleurs conforme à la maxime juridique bien connue selon laquelle c'est à la partie qui allègue un fait qu'incombe en principe la charge d'en démontrer la véracité ».

49. Dans *Nogueira* (UNDT/2009/088), le Tribunal a considéré qu'

[i]l incombe naturellement au requérant de prouver que le pouvoir discrétionnaire [du Secrétaire général en matière de nomination et de non-renouvellement] a été exercé d'une façon non judiciaire. Une fois que le requérant a fait connaître ses prétentions, le défendeur a la possibilité de les contester ou de faire connaître les siennes propres. Le Tribunal doit ensuite examiner les éléments de preuve dans leur intégralité et déterminer si le requérant a prouvé la validité de sa thèse selon le critère de la plus grande probabilité.

50. Tout récemment, dans l'affaire *Sefraoui* le Tribunal a jugé que, bien que les déclarations faites dans *Bye* et dans les jugements rendus par le Tribunal administratif en ce qui concerne la charge de la preuve fournissent certaines règles de raisonnement pratique, elles ne répondent pas complètement aux besoins du Tribunal dans les affaires dont il a à connaître. Le Tribunal a conclu qu'en imputant la charge de la preuve à l'une ou l'autre partie, il présumerait nécessairement que la décision administrative est a priori erronée ou juste. L'affaire *Sefraoui* donne à penser que le Tribunal pourrait trancher une affaire d'une manière plus judiciaire en s'écartant de la terminologie de la charge de la preuve et en mettant plutôt l'accent sur la prépondérance de la preuve :

26. Une règle selon laquelle il incombe au fonctionnaire de démontrer que la décision contestée est erronée est simplement une autre façon de dire qu'il existe une présomption, qui peut être réfutée,

selon laquelle les décisions administratives sont justes. On comprend facilement que cette règle doive s'appliquer au règlement des litiges civils en général, mais il n'est pas du tout évident qu'il doive en aller

de plein droit, sans préavis, à la date d'expiration spécifiée dans la lettre de nomination ». La lettre de nomination, signée par le requérant le 17 mai 2003 et prenant effet au 1er mars 2003, ne contenait aucune disposition spéciale concernant une notification de la date d'expiration et précisait que « (l)e titulaire du présent engagement de durée déterminée n'est pas fondé à escompter le renouvellement de son engagement ou la conversion de son engagement en un engagement d'un type différent ».

54. Je constate que, sans que le Règlement du personnel l'y oblige, l'Organisation a notifié longtemps à l'avance au requérant la date d'expiration de son contrat. Le 9 mai 2006, le Directeur du Bureau des ressources humaines du PNUD a adressé au requérant un courriel dans lequel il indiquait que le PNUD n'était pas en mesure d'accepter une prolongation de l'accord de prêt passé avec le BSCI au-delà du 30 septembre 2006 et que « [s]i l'ONU tient à prolonger votre prêt contre remboursement, je vous conseille vivement de négocier une nouvelle offre ». Cette communication adressée au requérant était dépourvue d'ambiguïté et précisait bien que son contrat ne serait pas prolongé. Elle a été suivie par un mémorandum du PNUD au BSCI, daté du 8 août 2006, duquel le requérant était mis en copie et qui indiquait que « le PNUD ne peut plus accorder une nouvelle prolongation ».

55. Le 28 septembre 2006, le BSCI a confirmé au requérant que son prêt au BSCI ne serait pas prolongé. Le requérant affirme que cela voulait dire que son départ lui

Conclusion

57. La décision de ne pas prolonger ou renouveler l'engagement du requérant était légitime et n'a violé aucun de ses droits. La requête est rejetée dans son intégralité.

(Signé)
Juge Memooda Ebrahim-Carstens

Fait ce 15 janvier 2010

Enregistré ce 15 janvier 2010

(Signé)
Hafida Lahiouel, Greffier, New York