



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

Cas n° : UNDT/GVA/2010/077
Jugement n° : UNDT/2010/155
Date : 30 août 2010
Original : anglais

Devant : Juge Thomas Laker

Greffe : Genève

Greffier : Víctor Rodríguez

BORG-OLIVIER

c.

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE
L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT

Avocat-Conseil pour le requérant :

George G. Irving

Avocat-Conseil pour le défendeur :

Stephen Margetts, Bureau de l'aide juridique au personnel/BGRH, Secrétariat de l'ONU

Introduction

1. Le requérant, ancien fonctionnaire de la Mission intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK), conteste la décision, qui lui a été notifiée le 25 avril 2005, de cesser de lui payer son ajustement de poste et sa prime de mobilité et de sujétion à compter du 1^{er} septembre 2004, date à laquelle son prêt remboursable à la MINUK a pris fin et à laquelle il a été engagé par la MINUK pour une durée déterminée.
2. Les parties ont consenti à ce que la présente affaire se traite par écrit.

Les faits

3. De septembre 1997 à septembre 2000, le requérant a, au titre d'un engagement à durée déterminée, exercé les fonctions de Conseiller juridique (D-1) auprès de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) à Gaza.
4. Le 26 septembre 2000, le requérant a été nommé au titre d'un engagement d'une durée déterminée d'un an pour exercer les fonctions de conseiller juridique (D-2) auprès de la MINUK dans le cadre d'un prêt remboursable de l'UNRWA. À l'époque, le requérant a accepté par écrit de renoncer à tout droit à être réintégré par l'UNRWA à la fin de son affectation à l'UNMIK. Toutefois, comme son salaire était administré par l'UNRWA, il a continué à recevoir l'ajustement de poste payable pour Gaza, de même que la prime de mobilité et de sujétion applicable. Son engagement pour une durée déterminée lui a été renouvelé chaque année.
5. En juin 2003, vers la fin de la troisième année d'engagement du requérant au service de la MINUK, l'UNRWA a fait savoir qu'elle ne souhaitait pas prolonger la formule de prêt remboursable au-delà de la date à laquelle expirait l'engagement du requérant auprès de l'UNRWA, le 31 août. Toutefois, l'UNRWA a fini par consentir à une dernière prolongation de l'arrangement jusqu'au 31 août 2004.
6. Par lettre datée du 2 août 2004, la Sous-Secrétaire générale aux ressources humaines a informé le Directeur de l'administration de la MINUK que, « l'UNRWA n'étant pas disposée à consentir à bloquer un poste » pour le requérant, il n'y avait pas d'autre option que de lui offrir un contrat de chargé de mission auprès de la MINUK. Notant que le requérant avait « accepté toute affectation et mission en pleine conscience des contraintes et implications administratives », elle demandait au Directeur de l'Administration de la MINUK de transmettre la décision au requérant et de lui confirmer qu'elle avait été prise après consultation du Cabinet du Secrétaire Général.
7. Le 31 août 2004, le contrat du requérant passé avec l'UNRWA est venu à expiration. Il a continué à exercer les fonctions de Conseiller pour les questions juridiques auprès de la MINUK dans l'attente d'une offre d'emploi du Département des opérations de maintien de la paix (DOMP).

8. Par télégramme codé en date du 3 septembre 2004, le Représentant spécial du Secrétaire général au Kosovo a demandé au Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix de faire au requérant une offre d'emploi prenant effet le 1^{er} septembre 2004 « dans le cadre de la série 100 ». Il ajoutait que « tous les efforts devraient être faits pour proposer au requérant le même niveau de rémunération que celui qu'il recevait lorsqu'il était en mission auprès de l'UNRWA, y compris ajustement de poste et prime de mobilité et de sujétion.

9. Le 13 septembre 2004, le DOMP a adressé au requérant une offre d'emploi au niveau D-2 pour une durée déterminée (série 100) auprès de la MINUK. Conformément aux dispositions de l'ancienne règle 103-21 du règlement du personnel, l'offre prévoyait le paiement d'une indemnité de subsistance (missions), mais pas d'ajustement de poste ni de prime de mobilité ou de sujétion.

10. Le 15 septembre 2004, le requérant a demandé au DOMP de revoir les conditions de l'offre afin de compenser la perte de rémunération consécutive à la perte de son ajustement de poste et de sa prime de mobilité et de sujétion.

11. Le 1^{er}

16. Par lettre datée du 20 juin 2005, que le défendeur a reçue le 5 juillet, le requérant a demandé au Secrétaire général de revoir la décision de la Sous-secrétaire générale aux ressources humaines datée du 25 avril 2005.

17. Les 27 et 29 juin 2005, le requérant a signé ses lettres d'engagement pour les périodes allant du 1^{er} septembre 2004 au 31 août 2005 et du 1^{er} septembre 2005 au 31 août 2006, ajoutant à chaque lettre la note manuscrite « sous toute réserve ».

18. Le 4 octobre 2005, le requérant a introduit un appel auprès de la Commission paritaire de recours (JAB).

19. Le 2 octobre 2006, la JAB a adopté son rapport et l'a transmis au Secrétaire général adjoint à la gestion. La Commission a conclu notamment qu'il n'avait pas été promis au requérant qu'au cas où son contrat avec l'UNRWA ne serait pas renouvelé la MINUK continuerait à lui payer les mêmes émoluments que quand il relevait de l'UNRWA et que la décision de lui accorder un engagement à durée déterminée auprès de la MINUK sans les mêmes émoluments que quand il était prêté par l'UNRWA avait été prise conformément au règlement du personnel. C'est pourquoi la JAB n'a pas fait de recommandation en faveur de l'appel.

20. Comme le Secrétaire général à la gestion n'a pas pris de décision sur le rapport de la JAB dans le mois prescrit par l'ancienne disposition 111.2 p) et q), copie du rapport a été transmise au requérant le 2 novembre 2006.

21. Par lettre datée du 11 janvier 2007 adressée au Secrétaire exécutif de l'ancien Tribunal administratif des Nations Unies, l'avocat-conseil du requérant a demandé une « prolongation de la date limite de trois mois pour déposer la requête prévue », date limite qu'il calculait devoir tomber le 2 février 2010. La raison présentée pour demander pareille prolongation était « l'absence de [son] client de New York et un voyage au Brésil » qu'il devait faire. La lettre ne disait rien concernant la décision contestée, à part les indications chronologiques ci-après :

- Décision de la JAB : 18 septembre 2006
- Présentation au Secrétaire général à la gestion : 2 octobre 2006; pas de décision
- Réception du rapport de la Chambre de la JAB; 2 novembre 2006

22. Par lettre datée du 12 janvier 2007, l'ancien Tribunal administratif des Nations Unies a donné au requérant jusqu'au 30 avril 2007 pour déposer une requête.

23. Par lettre datée du 14 mars 2007, que le requérant a reçue le 19 mars, le Sous-Secrétaire général à la gestion a notifié le requérant de la décision du Secrétaire général d'accepter les conclusions de la JAB et de ne prendre aucune autre mesure.

24. L'avocat-conseil du requérant a par la suite demandé quatre autres reports de la date limite pour déposer une requête, qui ont toutes été accordées par l'ancien

tribunal administratif des Nations Unies. La première était datée du 24 avril 2007; il s'agissait d'une prolongation de trois mois dictée par la « nécessité d'avoir davantage de temps pour établir la requête ». La deuxième était datée du 23 juillet 2007; il s'agissait aussi d'une prolongation de trois mois, cette fois due au fait que l'avocat-conseil du requérant avait « pris une autre affaire qui comportait des dates limites urgentes ». La troisième était datée du 23 octobre 2007 et s'expliquait par les tentatives qu'aurait faites l'avocat-conseil pour « négocier un règlement en la matière (négociations qui seraient plus difficiles si en même temps j'adresse la requête au Tribunal administratif) ». La quatrième était datée du 13 décembre 2007, concernant une prolongation d'un mois jusqu'au 31 janvier 2008; aucune justification n'était donnée.

25. Par lettre datée du 20 janvier 2008, l'avocat-conseil du requérant écrivait de nouveau au Tribunal administratif, cette fois pour demander une suspension des dates limites, dans les termes suivants :

Comme je vous l'ai dit récemment, l'

33. Le 14 avril 2010, le requérant a soumis au Tribunal la lettre datée du 21 janvier 2008 émanant de l'ancien Tribunal administratif lui accordant une suspension des dates limites « jusqu'à nouvel ordre ».

34. Par son ordonnance n° 46 (GVA/2010) du 16 avril, le Tribunal a signifié au requérant qu'il devait déposer sa requête pour le 14 mai 2010 au plus tard. L'ordonnance était faite « sans préjudice des questions de savoir si le requérant ne se trompait pas quant à l'expiration de la date limite fixée pour le dépôt d'une requête et si la requête était recevable ».

35. Le 14 mai 2010, le requérant a déposé une requête complète auprès du Tribunal.

36. Le 14 juin 2010, le défendeur a déposé sa réponse à la requête.

37. Par lettre datée du 16 juin 2010, le Tribunal a demandé que le requérant soumette des observations sur la réponse du défendeur et précise quelles mesures il avait éventuellement pris concernant son affaire depuis son départ à la retraite le 30 juin 2008.

38. Le 6 juillet 2010, le requérant a déposé ses observations concernant la réponse du défendeur.

Thèses des parties

39. Les thèses principales du requérant sont les suivantes :

- a. La requête est recevable. Même si le requérant n'a pas déposé sa demande de réexamen d'une mesure administrative dans les délais prescrits, la décision du Secrétaire général d'accepter les conclusions de

partie pour cause de changements dans l'Administration. Par la suite, le requérant a été préoccupé par la maladie et le décès de proches parents en 2008 et en 2009, de sorte qu'il a dû s'en remettre à son avocat-conseil. Ce sont là aussi des circonstances exceptionnelles justifiant de déroger aux dates limites;

- e. Le requérant s'en est remis à son avocat-conseil pour mettre la dernière main à sa requête, ce qu'il n'a pas fait malgré plusieurs rappels. Le requérant ne devrait pas subir les conséquences du fait que son avocat n'a pas saisi la nécessité de chercher à obtenir un nouveau délai conformément aux règles régissant le nouveau système de justice;
- f. La décision unilatérale de changer, au bout de quatre ans, les conditions relatives à l'engagement du requérant constituent une rupture de contrat. Il y a eu un accord entre le DOMP et l'UNRWA aux termes duquel l'UNRWA prendrait en charge le salaire du requérant pendant la durée de son affectation au Kosovo. La décision que l'UNRWA a prise au bout de quatre ans de mettre fin à cet arrangement était une abrogation de facto d'engagements antérieurs. Sans doute pourrait-on avancer que le Secrétariat des Nations Unies ne pouvait pas obliger l'UNRWA à obtempérer, mais les Nations Unies étaient tenues soit de faire appliquer l'accord conclu avec le requérant, soit de trouver une solution de rechange.

40. Les thèses principales du défendeur sont :

- a. La requête n'est pas recevable. Le requérant a été informé de la décision contestée dans l'offre d'emploi du 13 septembre 2004 alors que sa demande de réexamen n'a pas été reçue par le défendeur avant le 5 juillet 2005. Il n'a donc pas demandé un réexamen d'une mesure administrative dans les deux mois suivant la date à laquelle il a reçu notification de la décision par écrit, comme le prescrit la disposition 111.2 a) du règlement du personnel;
- b. Le requérant avance que la décision qu'il conteste date du 25 avril 2005, ce qu'il n'a pas communiqué au Tribunal. Il semble toutefois, si l'on en croit les allégations du requérant, que cette décision ne faisait que confirmer les conditions de l'offre d'emploi du 13 septemm7

d'efforts déployés pour négocier une résolution, mais ce n'est pas là un motif acceptable de prorogation du délai, outre que l'on ne voit pas très bien, à en juger de la thèse du requérant, ce qui, apparemment, était en cours de négociation et avec qui;

- d. La décision de ne pas renouveler l'engagement du requérant auprès de l'UNRWA et donc de mettre fin à l'accord de prêt remboursable a été prise par l'UNRWA, non par le défendeur. En outre, le Tribunal n'exerce

43. Le requérant n'en a pas moins omis de respecter d'autres dates limites. Pour être recevable, une requête doit normalement être déposée dans les délais prescrits dans le statut du Tribunal. Ces délais doivent être strictement appliqués (voir par exemple le jugement n° 2010-UNAT-043, *Mezoui* du Tribunal du contentieux des Nations Unies).

44. L'article 8.4 du statut de l'UNDT, qu'il faut lire en corrélation avec l'article 8.3, dispose qu'« une requête n'est pas recevable si elle a été déposée plus de trois ans après que le requérant a reçu la décision administrative contestée. Conformément à cette décision, la date limite de trois ans ne peut pas être prorogée, même dans les cas exceptionnels visés par l'article 8.3 du statut. Comme le requérant conteste une décision datée du 25 avril 2005, il avait dépassé de loin la date limite « absolue » de trois ans la première fois qu'il a écrit au Tribunal du contentieux le 26 mars 2010 pour demander une prolongation du délai prescrit pour déposer sa requête. Même si le Tribunal devait considérer que, dans ce cas, la « décision administrative contestée » au sens de l'article 8.4 susmentionné est la décision du Secrétaire général sur le rapport de la Commission paritaire de recours, datée du 14 mars 2007 et communiquée au requérant le 19 mars 2007, la requête aurait quand même été déposée au-delà de la date limite de trois ans.

45. Il y a toutefois dans le statut du Tribunal du contentieux d'autres dispositions statut. Cite T8()]7.92rs rañ co28 -1..15t TD.0005 Tω1349 Tw[(26)220(mad.8]TJ1.92r1Te contes qup

47. Le Tribunal s'interrogera néanmoins sur le point de savoir s'il serait dans l'intérêt de la justice de déclarer la requête recevable. Dans son jugement n° 2010-UNAT-043, *Mezoui*, Le Tribunal d'appel a considéré que les affaires qui se trouvaient « directement sur la voie du changement » pour passer de l'ancien système d'administration de la justice au nouveau pourraient se voir « accorder une certaine latitude » quant à l'observation des diverses dates limites, décision qui devrait toutefois être prise en fonction des circonstances propres à chaque cas.

48. D'un côté, il est vrai et il ne faudrait pas oublier que le 21 janvier 2008 l'ancien Tribunal administratif avait accepté, en application de l'article 7.5 de son statut, de suspendre jusqu'à nouvel ordre les dates limites pour le dépôt d'une requête et qu'il n'a par la suite jamais révoqué la suspension ni fait savoir au requérant qu'il cesserait d'accepter de nouvelles requêtes à compter du 30 juin 2009. D'un autre côté, la demande de suspension des dates limites déposée par le requérant s'était appuyée sur des « négociations » visant à parvenir à un règlement à l'amiable et à éviter un recours contentieux.

49. Les documents fournis par le requérant montrent que les soi-disant négociations – qui plutôt que des négociations paraissent à ce Tribunal avoir été des tentatives unilatérales et vaines du requérant i) de faire intervenir des tiers en sa faveur et ii) de convaincre l'Administration de revenir sur une décision déjà confirmée à plusieurs reprises – ont pris fin en 2008, lorsque le requérant a pris sa retraite. C'est pourquoi, à partir de juillet 2008, il incombait au requérant de poursuivre l'affaire par le dépôt d'une requête en bonne et due forme. Le requérant paraissait tout à fait conscient de cette obligation, ayant confirmé avoir, pendant plusieurs séjours à New York, exprimé à son avocat d'alors la nécessité de donner suite à la requête pendante, le priant de le faire pour la fin de 2008. Face à la situation créée par l'inaction de son avocat en dépit de nombreux rappels supposés, le requérant, ancien Conseiller juridique D-2, était certainement en mesure d'envisager d'autres alternatives, y compris un changement de représentant légal. Au lieu de cela, le requérant a omis d'agir dans ce sens pendant plus d'un an. Si le requérant a pu connaître un certain temps des difficultés d'ordre familial, le Tribunal est d'avis qu'il n'aurait pas été déraisonnable d'attendre de lui de relancer la question avant le Tribunal administratif des Nations Unies plutôt qu'après. Le Tribunal considère que le requérant a manqué de diligence à tous les moments pertinents de la poursuite de son droit et qu'il a, de ce fait, perdu son droit à être entendu.

50. À supposer que l'ancien avocat du requérant soit responsable du retard dans la poursuite de cette affaire, le Tribunal a considéré dans le passé qu'il ne peut pas et ne devrait pas, sauf dans de rares situations, excuser un requérant du fait que son avocat n'a pas réussi à défendre son affaire. En procédure judiciaire, aucune distinction ne devrait normalement être faite entre une partie et son représentant. On entend par représentation le fait qu'une partie et son avocat-conseil dument constitué sont considérés comme une seule entité. Hormis les cas où l'avocat-conseil abuserait de son pouvoir, toutes les actions engagées par lui n3q llesdonve rep tteibunés à ca

51. Néanmoins, même en supposant, dans le cas du requérant, que sa requête est recevable et dans le but de régler les questions de fond soulevées, le Tribunal peut ajouter qu'il n'y a pas de motifs solides pour contester la décision du défendeur de cesser de payer au requérant l'ajustement de poste et la prime de mobilité et de sujétion quand son prêt remboursable de l'UNRWA à la MINUK a pris fin et qu'il a été engagé directement par la MINUK.

52. On ne conteste pas que le nouvel engagement du requérant auprès de la MINUK – suite à la décision prise par l'UNRWA de mettre fin au système de prêt remboursable – ait été conforme aux règles de l'Organisation concernant les affectations pour mission spéciale, qui excluent spécifiquement le paiement de l'ajustement de poste et de la prime de mobilité et de sujétion.

53. Par ailleurs, le requérant n'a rien fait pour prouver qu'il y a eu promesse ou que des assurances aient été reçues de l'ONU selon lesquelles il continuerait à bénéficier d'un ajustement de poste et de la prime de mobilité et de sujétion même si l'UNRWA décidait de mettre fin au système de prêt remboursable. S'il est vrai que le DOMP « avait autorisé » l'UNRWA à lui payer son salaire et ses indemnités au niveau D-2 pour la durée de ses affectations initiale et ultérieures selon le principe du prêt remboursable, ceci ne revient pas à prendre un engagement aux termes duquel l'UNRWA continuerait d'appliquer le système de prêt remboursable chaque fois que l'affectation du requérant à la MINUK serait prolongée.

54. En fin de compte, seul l'UNRWA, non le DOMP, aurait pu prendre un tel engagement à l'égard du requérant. Si le requérant voulait contester la décision de l'UNRWA de ne pas renouveler son engagement et ainsi de mettre fin au système de prêt remboursable, il aurait dû tirer parti des mécanismes de recours internes de l'UNRWA. En tout état de cause, le Tribunal du contentieux n'est pas compétent pour revoir les décisions prises par l'UNRWA du fait que l'UNRWA ne relève pas de sa juridiction.

Conclusion

55. Compte tenu de ce qui précède, le Tribunal CONCLUT :

La requête est rejetée.

(Signé)
Juge Thomas Laker

Ainsi jugé le 30 août 2010

Enregistré au greffe le 30 août 2010

(Signé)
Victor Rodriguez, Greffier, UNDT, Genève