



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

Cas n° : UNDT/GVA/2009/38
Jugement n° : UNDT/2009/003
Date : 22 juillet 2009
Original : anglais

Devant : Juge Thomas Laker

Greffe : Genève

Greffier : Víctor Rodríguez

HEPWORTH

contre

SECÉTAIRE GÉNÉRAL DE
L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT

Conseil pour le requérant :

Bart Willemsen, Bureau de l'aide juridique au personnel

Conseil pour le défendeur :

Suleiman Elmi, Chef, Section de la gestion des ressources humaines, ONUN

Cas n° : UNDT/GVA/2009/38

Jugement n° : UNDT/2009/003

Note : Le mode de présentation retenu aux fins de la publication du présent jugement a été modifié conformément à l'article 26 du Règlement intérieur du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies.

ORDONNANCE

1. Par une requête enregistrée le 15 juillet 2009 sous le n° UNDT/GVA/2009/38, le requérant, Secrétaire exécutif au Secrétariat de la Convention sur les espèces migratrices, à Bonn (Allemagne), a demandé le sursis à exécution de la décision en date du 15 juin 2009 tendant à ne pas renouveler son engagement au-delà de la date d'expiration de celui-ci, à savoir le 26 juillet 2009, et ce, en attendant l'issue du contrôle hiérarchique.

RAPPEL DES FAITS

2. Le requérant est entré au Programme des Nations Unies pour l'environnement (ci-après dénommé PNUE) en 2000 en qualité de Directeur adjoint de la Division des conventions relatives à l'environnement et s'occupait aussi, parallèlement, des questions relatives à la faune et la flore pour la Division de la mise en œuvre des politiques environnementales, avec rang de D-1. En 2004, alors qu'il était en poste à Nairobi, le requérant a accepté d'être transféré à Bonn pour y être nommé Secrétaire exécutif par intérim au Secrétariat de la Convention sur les espèces migratoires, acceptation qui était le résultat de discussions avec le Directeur exécutif de l'époque du PNUE. Au cours de ces discussions, le requérant et le Directeur exécutif du PNUE de l'époque ont eu, le 15 avril 2004, un entretien qui a fait l'objet d'un procès-verbal confidentiel. Ce procès-verbal fait état du souhait du Directeur exécutif de confier au requérant la charge de responsable par intérim de la Convention. Il indique aussi que « le Directeur exécutif accordera trois ou quatre mois en tant que responsable par intérim (à proroger jusqu'à ce qu'il prenne une décision définitive quant à la sélection du candidat à retenir pour ce poste). Ce délai permettra [au requérant] de faire la preuve de son aptitude à assurer cette fonction (...), [le requérant] a dit qu'il était d'accord pour essayer et heureux que travailler pour la Convention soit le couronnement de sa carrière. Il en parlerait d'abord à sa famille puis confirmerait son accord ». En 2005, en qualité de Secrétaire exécutif par intérim, le requérant s'est porté candidat au poste de Secrétaire exécutif de la Convention. C'est sa candidature qui a été finalement retenue et il a été recruté pour le poste en question. En 2007, le

PNUE a renouvelé l'engagement du requérant en tant que Secrétaire exécutif de la Convention pour une période de deux années supplémentaires s'achevant le 26 juillet 2009.

3. Le 24 février 2009, le Directeur exécutif du PNUE a verbalement proposé au requérant le poste de conseiller spécial sur la biodiversité au sein de la Division de la mise en œuvre des politiques environnementales, à Nairobi. Le 26 février 2009, le requérant a répondu au Directeur exécutif du PNUE – par écrit – pour décliner cette offre, en avançant des raisons tant professionnelles que personnelles. À l'issue d'une communication verbale en date du 26 mars 2009, le requérant a demandé au Directeur exécutif de réexaminer sa décision de le réaffecter au poste de conseiller spécial sur la biodiversité, à Nairobi. Dans un mémorandum daté du 1^{er} avril 2009, le requérant a été informé par le Directeur exécutif du PNUE de la décision de ce dernier de le réaffecter au poste de conseiller spécial à Nairobi. Dans un mémorandum daté du 15 mai 2009, le requérant a indiqué qu'il n'était pas disposé à accepter l'offre de réaffectation à Nairobi ni à signer un nouveau contrat en cette qualité. Le 5 juin 2009, le requérant a présenté au Secrétaire général une demande de réexamen concernant la décision de le transférer à Nairobi.

4. Par lettre datée du 15 juin 2009, le Directeur exécutif du PNUE a écrit ce qui suit : « Considérant votre décision de ne pas venir à Nairobi comme cela vous était demandé, je suis au regret de vous informer que le PNUE n'est pas en mesure de proroger votre engagement actuel au-delà de sa date d'expiration, à savoir le 26 juillet 2009. » Le 15 juillet 2009, le requérant a présenté une demande de contrôle hiérarchique de la décision de ne pas proroger son engagement de durée déterminée au-delà de sa date d'expiration du 26 juillet 2009.

ARGUMENTS DES PARTIES

5. Les principaux arguments du requérant sont les suivants :

1. Le requérant pouvait raisonnablement escompter le renouvellement de l'engagement en question. La note confidentielle sur la réunion du 15 avril

2004 montre bien que la période initiale en qualité de Secrétaire exécutif par intérim devait permettre au requérant de prouver son aptitude à exercer ces fonctions et que ce dernier pourrait achever sa carrière à la Convention. Le transfert à Bonn serait le dernier mouvement dans la carrière du requérant au PNUE et le prélude à son départ statutaire à la retraite, en 2012, compte dûment tenu de sa situation personnelle.

2. La décision de ne pas renouveler le contrat du requérant constitue un exercice irrégulier d'un pouvoir discrétionnaire. Les termes de la lettre du 15 juin 2009 sont sans équivoque et prouvent l'existence d'un lien direct et immédiat entre la décision du requérant de ne pas aller à Nairobi et la décision du Directeur exécutif de ne pas renouveler son engagement. Le Directeur exécutif a donc fondé sa décision de non-renouvellement sur le fait que le requérant a décidé de ne pas aller à Nairobi, ce qui constitue un exercice irrégulier d'un pouvoir discrétionnaire. Le requérant fait valoir qu'il s'agit en l'occurrence d'une sanction disciplinaire sous couvert d'une décision de non-renouvellement. Il argue en outre de l'impossibilité de concilier l'offre initiale de transfert avec la décision ultérieure d'imposer le même transfert. Le requérant affirme que le poste de conseiller spécial semble avoir été créé à la hâte dans le seul but de le transférer hors de Bonn. Ce transfert n'apporterait aucun surcroît d'expérience au bénéficiaire ultime qu'est l'Organisation. Le Directeur exécutif n'a pris en compte aucune des multiples circonstances personnelles pertinentes en ce qui concerne le transfert proposé. Les faits et circonstances de l'espèce montrent que la décision de non-renouvellement ainsi que la décision initiale sont constitutives d'un abus de pouvoir et peuvent être qualifiées d'actes de représailles de la part du Directeur exécutif. Pour toutes ces raisons, la décision en question semble, de prime abord, illégale.

3. L'affaire est urgente parce que la décision considérée prendra effet le 26 juillet 2009.

4. L'application de la décision de non-renouvellement causera un préjudice irréparable. Les perspectives qu'a le requérant, à son âge, de trouver un nouveau poste sont très faibles, considérant en particulier qu'il n'est pas ressortissant allemand et pourrait donc être contraint d'aller au Royaume-Uni. Le PNUE en général et la Convention en particulier subiront un préjudice irréparable si le requérant est contraint de cesser ses fonctions de Secrétaire exécutif de la CEM.

6. Les principaux arguments du défendeur sont les suivants :

1. Le requérant n'a pas apporté la preuve qu'il y a eu, de prime abord, violation des termes de son engagement. La décision de ne pas renouveler l'engagement de durée déterminée relève d'un exercice régulier du pouvoir discrétionnaire du défendeur et n'était motivée par aucun préjugé, discrimination ou quelque autre facteur externe. Le procès-verbal de la réunion du 15 avril 2004 ne fait état que d'un souhait du requérant. Il ne contient aucune promesse, ni expresse ni implicite, de la part du Directeur exécutif corroborant le point de vue du requérant. Le cas du requérant en ce qui concerne le renouvellement de son engagement de durée déterminée a fait l'objet d'un examen équitable. Le PNUE a indiqué que la réaffectation du requérant en tant que Conseiller spécial sur la biodiversité au sein de la Division de la mise en œuvre des politiques environnementales, à Nairobi, visait à renforcer les moyens mis au service des activités relatives à la biodiversité, à un tournant important de son action dans ce domaine.

2. Il n'y a en l'espèce aucune urgence. La décision de réaffectation du requérant demeure sur la table et ce dernier peut encore, jusqu'au 26 juillet 2009, prendre ses fonctions à Nairobi. Le requérant a été informé de la décision de non-renouvellement de son contrat le 15 juin 2009 mais a attendu le 15 juillet 2009 pour déposer une requête en sursis à exécution, ce qui dénote une volonté délibérée de créer une situation d'urgence et représente un abus de la procédure.

3. Un préjudice irréparable est un préjudice dans lequel les dommages ne peuvent pas donner lieu à une indemnisation adéquate. Selon cette définition, les circonstances que le requérant invoque à titre de préjudice ne paraissent pas irréparables. Par ailleurs, la question de l'emploi ou de l'absence d'emploi du requérant ne se serait pas posée si ce dernier était allé à Nairobi comme prévu.

CONSIDÉRANTS

7. L'article 2.2 du Statut du Tribunal, adopté par l'Assemblée générale dans sa résolution 63/253, se lit comme suit : « Le Tribunal est compétent pour connaître des requêtes introduites par toute personne lui demandant de suspendre l'exécution d'une décision administrative contestée en instance de contrôle hiérarchique, lorsque la décision paraît de prime abord irrégulière, en cas d'urgence particulière et lorsque son application causerait un préjudice irréparable. »

8. Il ne peut être fait droit à une requête en sursis à exécution que lorsque tous les critères à cet effet ont été satisfaits. Il découle des termes de la disposition susmentionnée que les trois conditions de la suspension – constat qu'il y a de prime abord irrégularité, urgence et préjudice irréparable – doivent être réunies dans chaque cas. S'il en était autrement, c'est la conjonction « ou » et non « et » qui aurait été utilisée avant la dernière condition spécifiée dans le Statut. En conséquence, toute requête doit être rejetée dès lors qu'une des conditions fait défaut.

9. Dans le cas d'espèce, la décision de non-renouvellement du contrat du requérant qui est contestée ne paraît pas de prime abord irrégulière. De ce fait, le Tribunal ne se prononcera pas sur les questions de savoir si l'affaire est urgente et/ou si l'application de la décision contestée causerait un préjudice irréparable.

10. Un complément d'explication s'impose en ce qui concerne le critère selon lequel la décision contestée doit « paraît[re] de prime abord irrégulière ». L'expression latine « *prima facie* » utilisée dans le texte original du Statut peut se traduire par « de prime abord » et peut de ce fait avoir deux significations. Il semble

possible de soutenir que « de prime abord » signifie que l'irrégularité de la décision est si évidente et indubitable qu'elle est repérable au premier coup d'œil. Toutefois, l'expression « de prime abord » implique qu'il peut y avoir, une fois les choses examinées de plus près, un second abord pouvant conduire à un résultat différent de celui obtenu de prime abord. Il semble évident que ces différentes approches peuvent aboutir à des résultats différents. Étant donné que le sursis à exécution est une mesure provisoire et non le règlement définitif d'une affaire, il est peut-être plus judicieux de partir du principe que l'expression « de prime abord » n'impose guère plus que l'existence de doutes sérieux et raisonnables sur la régularité de la décision contestée. À l'appui de cette interprétation, on peut aussi invoquer le fait qu'aux termes de l'article 2.2 du Statut du Tribunal, il suffit que la décision contestée « paraisse » de prime abord irrégulière.

11. Même si l'on adopte cette interprétation, qui favorise à l'évidence toute requête en sursis à exécution, la décision de ne pas renouveler l'engagement de durée déterminée du requérant prise par le défendeur ne paraît pas de prime abord irrégulière.

12. Aux termes du paragraphe c) de l'article 4.5 du Statut du personnel, les titulaires d'un engagement de durée déterminée ne sont fondés à escompter ni le renouvellement de leur engagement ni la conversion de ce dernier en engagement d'un type différent. La disposition 9.4 du Règlement du personnel stipule qu'un engagement temporaire de durée déterminée vient à expiration, automatiquement et sans préavis, à la date indiquée à cet effet dans la lettre de nomination. Les fonctionnaires qui, à l'instar du requérant, sont titulaires d'un engagement de durée déterminée n'ont pas un droit à renouvellement de leur contrat, sauf circonstances spéciales. Selon la jurisprudence du Tribunal administratif,

« [c]es circonstances spéciales peuvent comprendre 1) l'abus du pouvoir discrétionnaire de ne pas prolonger l'engagement ou 2) une promesse formelle de l'Administration autorisant le fonctionnaire à compter sur la prolongation de son engagement. L'exercice par le

défendeur de son pouvoir discrétionnaire de ne pas prolonger un contrat relevant de la série 200 ne doit pas être affecté d'un vice tel que la violation du principe de la bonne foi dans les rapports avec les fonctionnaires, le parti pris, l'arbitraire ou d'autres facteurs non pertinents pouvant entacher sa décision. » [jugement n° 885, *Handelsman* (1998)].

13. En application de ce critère qui, bien qu'il ne lie pas le Tribunal, peut être utilisé pendant la période transitoire nécessaire à la mise en place du nouveau système d'administration de la justice, aucune circonstance spéciale ne peut être établie.

1. Le requérant n'avait aucune raison valable d'escompter le renouvellement de l'engagement en question. Il n'avance à l'appui de sa revendication que le procès-verbal d'un entretien qui a eu lieu le 15 avril 2004. Il ressort clairement des termes de ce procès-verbal que ce dernier ne contenait aucune promesse expresse de la part de l'Administration. Le procès-verbal ne fait qu'énoncer les vues du requérant disant qu'il était heureux que la Convention soit le couronnement de sa carrière. Aucun terme utilisé ne couvre, ni expressément ni même implicitement, la totalité de la période restant jusqu'au départ à la retraite du requérant, soit à l'époque pas moins de huit années environ.

2. L'on ne saurait non plus dire que la décision de non-renouvellement relevait d'un exercice irrégulier d'un pouvoir discrétionnaire.

2.1 Il y a certes un lien direct et immédiat entre la décision du requérant de ne pas se rendre à Nairobi et la lettre du 15 juin 2009 indiquant que le défendeur n'était pas en mesure de proroger l'engagement du requérant au-delà de la date d'expiration prévue du 26 juillet 2009. Mais il ne s'agit là que d'une description du déroulement des événements sur le plan de la chronologie et non sur celui de la causalité. Il n'y a aucune preuve que cette décision est une

sanction disciplinaire déguisée, motivée par le refus par le requérant de son transfert à Nairobi. Étant donné que, manifestement, comme il est dit dans la requête du requérant, celui-ci « n'a pas automatiquement droit au renouvellement de son engagement » pour le poste qu'il occupe de Secrétaire exécutif de la Convention, on peut même considérer que le fait de lui offrir le poste de Nairobi représentait un geste approprié et équitable pour le renouvellement de l'engagement de durée déterminée du requérant. L'offre d'un autre poste de même niveau peut être une façon d'épargner au requérant les difficultés que comporte, à son âge, la recherche d'un autre poste dans le secteur privé.

2.2 Les objections du requérant contre son transfert à Nairobi n'ont pas d'effet sur la décision contestée de ne pas renouveler son contrat en qualité de Secrétaire exécutif de la Convention. Le défendeur n'était aucunement tenu de justifier la non-prorogation de l'engagement de durée déterminée. Comme on l'a vu plus haut, le défendeur ne fondait pas sa décision de non-renouvellement sur le refus du transfert à Nairobi. Même si le transfert à Nairobi était irrégulier, il n'en résulterait pas un droit au renouvellement de l'engagement en qualité de Secrétaire exécutif de la Convention. Enfin, le réexamen de la décision de transfert n'intéresse manifestement plus le requérant puisque, selon sa demande de contrôle hiérarchique en date du 15 juillet 2009, « la demande de réexamen initiale est devenue de fait caduque et est par la présente officiellement retirée ».

2.3 S'agissant de l'affirmation du requérant selon laquelle les faits et circonstances de l'espèce montrent bien que la décision de non-renouvellement équivaut à un abus de pouvoir et peut être assimilée à un acte de représailles de la part du Directeur exécutif, le Tribunal estime qu'aucun élément de preuve la corroborant n'a été apporté.

Même si, comme le fait valoir le requérant, celui-ci a soulevé un certain nombre de questions politiquement sensibles auprès du Ministère allemand de l'environnement, de la conservation de la nature et de la sûreté nucléaire et même si ces questions mettaient particulièrement mal à l'aise cet organe du Gouvernement allemand, rien ne prouve que ce sont les raisons pour lesquelles le Directeur exécutif du PNUE a décidé de ne pas réaffecter le requérant au poste de Secrétaire exécutif de la Convention. Les déclarations du requérant sur ces questions sont de simples hypothèses et non un exposé de faits avérés.

CONCLUSION

Par ces motifs,

Le Tribunal DÉCIDE que

La requête présentée par le requérant est rejetée.

(Signé)

Juge Thomas Laker

Ainsi jugé le 22 juillet 2009

Enregistré au greffe le 22 juillet 2009

(Signé)

Victor Rodríguez, Greffier, Genève