



Devant : Juge Thomas Laker

Greffe : Genève

Greffier : Víctor Rodríguez

ISKANDAR

c.

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE
L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT

Avocat-Conseil pour le requérant :
Muhammad Mohi-us Sunnah, OSLA

Avocat-Conseil pour le défendeur :
Josianne Muc, ALS/OHRM, Secrétariat de l'ONU

Introduction

1. Dans un appel formé le 15 mars 2010 auprès du Tribunal du contentieux des Nations Unies (UNDT), le requérant contestait la décision de « ne pas lui accorder un rang plus élevé au niveau D-1 que celui qui avait été initialement offert » alors qu'il faisait l'objet d'un prêt remboursable du Programme alimentaire mondial (PAM) à l'Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour (UNAMID).

Les faits

2. Le requérant était fonctionnaire du PAM du niveau P-5. Du 3 juin 2008 au 26 janvier 2010, il a été prêté à l'UNAMID à titre remboursable aux termes de l'Accord interorganisations concernant les transferts, détachements ou prêts de personnel entre les Organisations qui appliquent le Système commun de salaires et d'indemnités des Nations Unies.

3. Par mémorandum du 12 mai 2008 émanant du fonctionnaire responsable (OIC), Darfour Recrutement Cell (DRC), Field Personnel Operations Service (FPOS), Department of Field services (DFS), UNAMID, le requérant a été informé qu'« il avait été choisi pour être Administrateur principal sous réserve de décharge médicale et de détachement de son Service, pour une période initiale de trois mois au service de l'UNAMID ». Le même jour, le fonctionnaire susmentionné adressait un mémorandum à la Directrice de la Division des ressources humaines du PAM demandant un « détachement du [requérant]...auprès de [l'UNAMID] ».

4. Par télécopie datée du 16 mai, la Directrice de la Division des ressources humaines du PAM répondait à l'OIC, DRC/FPOS/FPD/DFS, UNAMID. Elle disait que le PAM acceptait le Prêt remboursable du [requérant] à [l'UNAMID] pour une période initiale de trois mois prenant tentativement effet au 3 juin conformément à l'Accord interorganisations concernant les transferts, détachements ou prêts de personnel entre les Organisations qui appliquent le système commun de salaires et d'indemnités de l'ONU. Elle disait par ailleurs que le requérant « conserverait des droits de retour au PAM à son niveau actuel de P-5 ».

5. L'accord interorganisations concernant le prêt remboursable du [requérant] à l'UNAMID via le PAM a été signé le 23 mai par le requérant et par les représentants du PAM et de l'UNAMID, respectivement le 22 et le 25 mai. L'accord déclare notamment que le requérant continue à être employé par le PAM, qu'il continue à émarger au budget du PAM et qu'il conserve des droits de retour au PAM. Il dispose en outre que l'UNAMID remboursera le PAM pour toutes les dépenses associées à l'accord de prêt, notamment le salaire du requérant, ses indemnités et allocations à son niveau actuel de P-5, onzième échelon».Il stipule aussi que le requérant retournera au PAM quand aura pris fin son engagement avec l'UNAMID et qu'aucune offre de prolongation d'emploi ne lui sera faite par l'UNAMID sans consultation du PAM] ». L'accord de prêt remboursable était pour une période initiale de trois mois à compter du 3 juin;

6. Le 5 juin 2008, le requérant prenait ses fonctions à l'UNAMID. Son titre officiel était celui d'« Administrateur général ». Cependant, le requérant dit que son titre a été changé en Directeur adjoint parce que « le poste nécessitait entre autres de traiter avec le Ministère des affaires étrangères du Soudan et que l'on considérait que le titre de « Directeur adjoint » lui donnerait davantage de poids dans ses négociations avec les officiels des affaires étrangères du Soudan ».

7. Par facsimile daté du 25 août 2010, l'UNAMID demandait que le PAM prolonge le prêt remboursable du requérant de deux mois, le portant au 2 novembre 2008, « sur la base des dispositions de l'Accord interorganisations concernant le prêt remboursable en attendant que le poste soit pourvu ».

8. Par télécopie datée du 29 octobre 2008, l'UNAMID demandait l'accord du PAM pour prolonger l'accord de prêt remboursable (APR) du requérant jusqu'à fin janvier 2010, disant que celui-ci avait accepté de rester. L'UNAMID a par erreur fait référence dans sa communication au « détachement » du requérant et, par courriel daté du 25 novembre, un assistant des ressources humaines, FPOS/FPD/DFS a fait savoir que le requérant n'était pas en position de détachement mais de prêt remboursable.

9. Le 18 novembre, le PAM acceptait de prolonger l'APR du requérant et disait qu'il prolongerait l'engagement du requérant jusqu'au 26 janvier 2010. Toutefois, le PAM ajoutait que le requérant était appelé à prendre d'office sa retraite le 27 janvier 2010 et que, comme le PAM n'était pas en mesure d'accorder des droits de retour au Programme, l'UNAMID devrait verser une indemnité de cessation d'emploi pour cause de mise en cessation d'emploi antérieurement à la date convenue de fin de l'APR. Le PAM demandait à l'UNAMID d'adhérer à cette proposition.

10. Le 23 décembre 2008, le Chef du personnel civil de l'UNAMID recommandait au Chef, FPD/DFS, avec copie à la Directrice de la Division des ressources humaines du PAM, une nouvelle prolongation de l'APR du requérant jusqu'au 2 février 2009.

11. Par courriel daté du 14 janvier 2009, le PAM informait l'UNAMID qu'il avait « pris des mesures pour proroger le contrat à durée déterminée du requérant et son détachement à l'UNAMID jusqu'au 26.10.2010 [sic, au lieu de 26.01.2010] sans droits de retour au PAM... ». Le même jour, le PAM précisait que « ceci concerne une prolongation d'[APR], (non de détachement).

12. Par courriel daté du 15 janvier 2009, le PAM a informé le requérant de la prorogation de son engagement pour une durée déterminée au PAM et de l'APR auprès de l'UNAMID jusqu'au 26 janvier 2010, date à laquelle il devait obligatoirement prendre sa retraite. Le PAM indiquait aussi que l'extension de l'Accord de prêt remboursable à l'UNAMID ne comprenait pas de droits de retour au Programme.

13. Par courriel daté du 18 janvier 2009, le requérant a répondu au PAM pour exprimer son désaccord. Il disait que, « comme membre du personnel du PAM, il

avait le droit de prendre sa retraite du PAM et que le PAM était obligé de le rapatrier ». Il ajoutait que, si le DOMP décidait que l'on désirait toujours retenir ses services, le DOMP l'engagerait comme chargé de mission et le ramènerait dans son pays ». Il disait aussi que la requête de l'UNAMID concernait une prolongation de l'actuel APR, dont les termes et les conditions différaient de l'APR initial, qui était accepté tant par l'UNAMID que par lui-même. Il soulignait ainsi son peu d'inclination à accepter le nouvel APR dans ces termes et conditions ». Le même jour, l'UNAMID informait le requérant par écrit que lui non plus n'acceptait pas les conditions de la prolongation de son APR que proposait le PAM.

14. Par télécopie datée du 19 janvier, avec copie au PAM, l'UNAMID informait l'OIC, FPD.DFS, que l'UNAMID rejetait toute prorogation unilatérale, par le PAM, de l'APR jusqu'au 26 octobre 2010, comme on le faisait savoir par erreur dans un courriel du PAM daté du 14 janvier 2009, sans aucun droit de retour au PAM et avec ceci que l'UNAMID aurait à sa charge tous paiements d'indemnité de cessation d'emploi que pourrait entraîner une mise à pied du fonctionnaire avant la fin de la date de l'APR ». L'UNAMID indiquait « qu'elle ne pourrait, dans ces circonstances, accepter la prolongation de l'APR du requérant que jusqu'au 2 juin 2009, date à laquelle il compterait une année d'APR et s'il était l'heureux candidat d'un concours ». L'UNAMID faisait savoir aussi qu'elle ne pourrait accepter la prolongation de l'APR qu'à condition que le requérant reste attaché à un poste avec droits de retour au PAM.

15. Le 14 février 2009, le requérant était interrogé en tant que candidat au poste de Directeur adjoint (D-1) du Bureau de liaison de l'UNAMID à Khartoum.

16. Par mémorandum daté du 8 mars 2009, le Directeur de l'appui à la mission UNAMID, a informé le Chef du personnel civil par intérim du choix du requérant pour le poste susmentionné.

17. Par courriel daté du 8 juin 2009, le requérant a cherché à s'informer auprès du Chef du personnel civil par intérim concernant sa situation. Par courriel de la même date, le Chef du personnel civil par intérim a fait savoir au requérant qu'il n'était pas nécessaire de lui adresser une lettre d'engagement du moment qu'il demeurerait fonctionnaire du PAM au titre d'un accord de prêt remboursable à l'UNAMID/DFS. Il lui indiquait aussi qu'on pourrait envisager de l'engager au sein de l'UNAMID et, si sa candidature était retenue, lui adresser une lettre d'engagement à condition qu'il démissionne du PAM.

18. Le 21 juin 2009, le requérant a écrit à l'IOC, DDP/DS, indiquant notamment qu'il exerçait des tâches de niveau D-1 depuis qu'il était devenu membre de l'UNAMID mais qu'il n'avait pas reçu l'allocation spéciale de poste correspondant à ce niveau.

19. Le 15 juillet 2009, le requérant a été chargé d'exercer les fonctions de Chef par intérim, Services d'appui intégrées, à El-Fasher.

20. Par mémorandum daté du 1^{er} septembre 2009, le Chef du personnel civil par intérim a informé le requérant que son APR était venu à expiration le 30 juin 2009. Le mémorandum disait qu'en fonction de la durée de la mission du requérant, deux options se présentaient à lui concernant son avenir avec l'UNAMID, soit en détachement soit en déplacement. Il indiquait aussi que les fonctionnaires de la catégorie des administrateurs pouvaient, s'ils le voulaient, demander un transfert au poste de mission pourvu que ce soit de manière sélective par les procédures établies ». Le 10 septembre 2009, le requérant a accepté une prolongation de son service de mission de plus de dix mois dans le cadre d'un arrangement de détachement allant du 1^{er} juillet 2009 au 26 janvier 2010. Cependant, d'après le défendeur, comme son APR était toujours en vigueur jusqu'au 26 janvier 2010, on a considéré que le requérant demeurerait sous le coup du même APR avec droit de retour au PAM.

21. Le 5 septembre 2009, le requérant a été prié de présenter copie de son dernier e-PAS/Rapport Spécial d'activités à la section des services des ressources humaines de l'UNAMID afin de porter son indemnité de fonction au niveau D-1. Le même jour, le requérant a répondu qu'il présenterait son e-PAS, mais qu'il aimerait savoir quelle disposition du règlement du personnel ou quel article du statut du personnel dit qu'un rapport d'activité est demandé pour l'attribution d'une indemnité de fonction. Il s'est gardé de fournir son e-PAS et nulle autre mesure n'a été prise sur la question.

22. Par lettre datée du 5 novembre 2009 adressée au Secrétaire général, le requérant a demandé un contrôle de gestion. Dans le « sommaire des griefs » qui était joint à la lettre, le requérant indiquait, notamment, qu'il cherchait, soit un transfert du PAM à l'UNMIS comme Administrateur principal, soit une lettre officielle de l'UNMIS au PAM demandant au PAM de le rémunérer comme Administrateur principal à un niveau plus élevé.

23. Par lettre datée du 18 décembre 2009, le Secrétaire général adjoint à la gestion a, au nom du Secrétaire général, répondu à la demande du requérant concernant l'évaluation « de la décision administrative de ne pas le nommer Directeur adjoint, UNAMID, Bureau de liaison de Khartoum au niveau D-1 », et fait prévaloir cette décision.

24. En janvier 2010, le requérant a pris sa retraite.

25. Le 15 mars, le requérant a fait appel auprès du Tribunal du contentieux des Nations Unies.

Les thèses des parties

26. Les principales thèses du requérant se présentent comme suit :

- a. Le requérant avait de bonnes raisons de s'attendre à bénéficier des avantages et des droits d'un poste de D-1 du fait qu'on lui avait offert un

poste de D-1 et qu'il exerçait déjà des fonctions à ce niveau depuis son arrivée à l'UNAMID.

- b. L'échange de documents et d'accords entre l'UNAMID et le PAM concernant la prolongation de ses services avec l'UNAMID créait une situation qui lui donnait toutes les raisons de croire qu'il avait été transféré à l'UNAMID et qu'il y resterait comme D-1 jusqu'à sa retraite, sans droits de retour au PAM.
- c. Le requérant a signé un deuxième accord avec l'UNAMID en septembre 2009 concernant son détachement. Cet accord lui donnait le droit de percevoir un salaire de D-1.

27. Les thèses principales du défendeur sont les suivantes :

- a. L'appel n'est pas recevable parce que le requérant ne conteste pas une décision administrative au sens de l'article 2 du statut de l'UNDT, de la disposition 11.4 a), de la jurisprudence de l'UNDT et de l'ancien tribunal administratif des Nations Unies;
- b. Les conditions d'emploi du requérant étaient celles d'un fonctionnaire du PAM détenteur d'un contrat à durée indéterminée de niveau P-5 en situation de prêt remboursable à l'UNAMID du 3 juin 2008 au 26 janvier 2010. D'après les termes de l'APR, il demeurait toujours membre du personnel du PAM de niveau P-5. Les prolongations de son APR ne faisaient que confirmer l'existence d'un arrangement accessible dont toutes les parties étaient convenues en mai 2008.
- c. Si le requérant désirait contester une décision, cela aurait dû être celle de mai 2008 de le maintenir au niveau P-5 sur la base d'un prêt remboursable suite à l'offre d'une affectation de mission. Mais il a accepté les termes de l'APR et demander un contrôle administratif de cette décision serait inopportun.

Éléments de réflexion

28. Dès l'abord, le Tribunal note que selon le libellé de sa requête, le requérant conteste la décision « de ne pas lui accorder un échelon plus élevé au niveau D-1 que celui qu'on lui avait initialement offert alors qu'il exerçait un poste de D-1 ». Étant donné que conformément à l'article 2 de son statut, la compétence du Tribunal pour connaître d'une affaire se borne essentiellement au réexamen d'une décision administrative, cette décision est à identifier. Dans son cas, il y a des doutes quant au point de savoir si des décisions administratives ont été prises sur les griefs de requérant. On ne peut trouver ni une claire requête du requérant à l'Administration ni une réponse négative claire de l'Administration. Par contre, les dossiers tendent à montrer que le requérant a tenté à plusieurs reprises de clarifier sa situation contractuelle et de faire connaître son désir d'être traité comme un fonctionnaire de

niveau D-1. Le requérant semble avoir interprété l'absence de réaction de l'Administration comme une décision négative. Le Groupe de l'évaluation a accepté sa demande de réévaluation et rendu une décision dans une lettre qui lui disait, pour finir, qu'il pouvait s'adresser à l'UNDT si l'issue de l'évaluation administrative ne le satisfaisait pas.

29. À supposer que des décisions administratives, explicites ou implicites, aient été prises, le Tribunal a précisé lors de l'audience orale qu'en raison des faits de l'affaire le requérant semblait contester deux décisions, qu'il faudrait considérer séparément. La première peut être caractérisée comme décision du PAM de ne pas le traiter comme fonctionnaire de niveau D-1 alors qu'il était prêté par le PAM à l'UNAMID. La seconde, clairement identifiée, est la décision de l'UNAMID de ne pas le nommer au poste de Directeur adjoint, Bureau de liaison de Khartoum.

30. En ce qui concerne les deux décisions, la question essentielle est de savoir si le Tribunal est compétent à cet égard. Toutes les organisations du système commun de l'ONU ne sont pas sous la juridiction du Tribunal du contentieux et du Tribunal des appels de l'ONU de création récente. Si certaines d'entre elles, y compris l'UNAMID, font partie de ce nouveau système d'administration de la justice, d'autres, comme le PAM, ont reconnu la juridiction du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du travail (ILOAT). Comme il existe différents systèmes d'analyse judiciaire, le Tribunal doit tout d'abord déterminer le système dont relève la présente affaire.

31. Afin de déterminer la compétence du présent tribunal pour connaître de l'affaire, il est nécessaire d'établir la relation du requérant avec le PAM, d'une part, et avec l'UNAMID, d'autre part. À cet égard, le Tribunal note que l'accord concernant le prêt remboursable du requérant a été conclu dans le cadre de l'Accord interorganisations concernant les transferts, détachements ou prêts de personnel entre les organisations qui appliquent le système commun de salaires et indemnités des Nations Unies. Cet instrument dispose en son paragraphe 10 que :

« a) Quand un fonctionnaire fait l'objet d'un prêt, il relève de la supervision administrative de l'organisation qui le reçoit mais n'aura nulle relation contractuelle avec elle, demeurant sujette au règlement et statut du personnel de l'organisation de départ et conservant ses droits contractuels avec elle. Il peut toutefois être exempté de devoir par l'organisation accueillante dans des circonstances qui justifieraient la suspension d'un fonctionnaire de cette organisation. En pareil cas, l'organisation d'accueil consulte l'organisation de départ afin de permettre à celle-ci de décider de la mesure appropriée à prendre en conséquence. »

32. L'accord relatif au prêt remboursable du requérant conclu auprès du PAM à l'intention de l'UNAMID dispose ce qui suit :

« 2. En vertu des termes de cet accord, [le requérant], notamment :

- a. Fait l'objet d'un prêt remboursable du PAM à l'UNAMID;
- b. Relève de la supervision administrative de l'UNAMID;
- c. Continue à être employé par le PAM;
- d. Est assujetti au règlement et au statut du personnel de l'Organisation d'origine;
- e. Continue à émarger au budget du PAM et à bénéficier de toutes les prestations et indemnités auxquelles lui donnent droit le règlement et le statut du personnel FAO/PAM
- f. A des droits de retour au PAM

3. L' UNAMID rembourse l'organisation de départ pour toutes dépenses relatives à son accord de prêt, notamment le salaire, les indemnités et les allocations correspondant à son grade actuel de P-5 échelon XI »

33. Les dossiers de l'affaire montrent que le requérant a travaillé du 3 juin 2008 au 26 janvier 2010 au titre d'un accord de prêt remboursable contracté par le PAM, l'organisation de départ, à l'intention de l'UNAMID, l'organisation réceptrice. S'il peut y avoir eu certains malentendus et différends entre les trois parties à cet accord, il ne fait pas de doute que, pendant tout ce temps, le requérant est resté fonctionnaire du PAM.

34. En tant que fonctionnaire du PAM, en application du paragraphe 10 de l'Accord interorganisations cité plus haut, le requérant n'a pas eu de relations contractuelles avec l'UNAMID bien qu'étant sous sa supervision administrative. En fait, il a continué à être assujetti au règlement et au statut du personnel du PAM et il a conservé ses droits contractuels à son égard.

35. Il s'ensuit aussi de l'application de la disposition citée plus haut que l'UNAMID, en tant qu'organisation réceptrice, n'avait pas le pouvoir de prendre des décisions administratives touchant le statut contractuel du requérant (hormis pour suspension de tâches non applicables au cas du requérant) même s'il voulait le faire. Les décisions administratives qui touchent l'état contractuel du requérant ne peuvent être prises que par le PAM.

36. L'Accord interorganisations concernant les transferts, détachements ou prêts de personnel entre les organisations qui appliquent le système commun de salaires et indemnités des Nations Unies prévoit aussi, dans son paragraphe 11, que :

« Les appels contre des décisions administratives prises avant ou après un transfert, ou durant une période de détachement ou de prêt, sont du ressort de l'organisme d'appel approprié de l'organisation qui a pris la décision contre laquelle il est fait appel et traités conformément aux règles et dispositions de cette organisation. »

37. Conformément aux dispositions susmentionnées, comme l'UNAMID n'était pas en mesure de prendre une décision affectant l'état contractuel du requérant, celui-ci peut seulement contester une décision administrative affectant les conditions de son engagement devant l'organisme d'appel approprié établi par le PAM.

38. Comme on l'a déjà indiqué, le PAM a reconnu la juridiction de l'ILOAT. Compte tenu de ce qui précède, le Tribunal n'a pas juridiction pour revoir la décision de ne pas traiter le requérant comme fonctionnaire de niveau D-1 pendant qu'il est en situation de prêt remboursable du PAM à l'UNAMID.

39. Le Tribunal passe maintenant à la seule décision administrative à avoir été prise par l'UNAMID concernant le requérant. Comme il est indiqué dans les Faits, l'UNAMID avait interrogé et retenu le requérant pour le poste de Directeur adjoint, Bureau de liaison de Khartoum, au niveau D-1. Mais le requérant n'a jamais reçu de lettre d'engagement de l'UNAMID.

40. Étant donné que le requérant a participé au processus de sélection pour le poste susmentionné en tant que membre du personnel du PAM et qu'il n'avait pas de relation contractionnelle avec l'UNAMID, il n'est pas habilité *ratione personae* à contester la décision susmentionnée devant ce Tribunal conformément au paragraphe 1 de l'Article 3 de son statut, qui dispose ce qui suit :

« Une requête relative au paragraphe 1 de l'article 2 du présent statut peut être déposée par :

- a) Tout fonctionnaire des Nations Unies, y compris le Secrétariat des Nations Unies ou des fonds et programmes des Nations Unies administrés séparément... ».

41. Le Tribunal considère qu'en raison de la complexité du système commun des Nations Unies, l'Article 3, paragraphe 1, de son statut doit être interprété d'une manière restrictive. S'il y a, comme on le montre ci-dessus, plus d'un système de contrôle juridictionnel de décisions administratives, seuls les fonctionnaires membres des entités des Nations Unies qui reconnaissent la juridiction du système d'administration de la justice nouvellement mis en place peuvent avoir accès au Tribunal.

42. Bien que le PAM soit une organisation du système commun des Nations Unies, ce n'est pas un programme au sens de l'article 3, paragraphe 1 a), du statut de l'UNDT. À cet égard, l'article VIII des textes réglementaires du PAM disposent que :

« 1. Le PAM est un programme subsidiaire commun et autonome des Nations Unies et de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)

2. Le PAM, s'appuyant sur la personnalité juridique des Nations Unies et de la FAO, est juridiquement habilité...

c) À être partie aux procédures judiciaires... ».

43. D'après ces textes, le PAM jouit du statut juridique d'un programme subsidiaire qui a été établi non seulement par les Nations Unies, mais aussi par la FAO, institution spécialisée du système commun de l'ONU. En outre, le PAM est judiciairement habilité à être partie à des instances judiciaires et il a, dans l'exercice de cette capacité, reconnu la juridiction de l'ILOAT.

44. C'est pourquoi le requérant, fonctionnaire du PAM, n'est nullement habilité à contester devant le présent Tribunal la décision de l'UNAMID de ne pas le nommer à un poste donné. Le Tribunal n'est pas compétent pour juger la manière dont on apprécie les candidats externes à des postes au sein du Secrétariat de l'ONU. Le Tribunal n'est ouvert qu'à ceux qui font appel pour inobservation de leur contrat d'emploi. Dans le cas présent, le requérant ne peut pas alléguer pareille inobservation de contrat parce qu'il n'y a pas de contrat avec le PAM, organisation qui ne reconnaît pas la juridiction de l'UNDT.

45. Suite à son examen du dossier et compte tenu des éléments d'appréciation qui précèdent, le Tribunal conclut que la requête ne répond pas aux prescriptions du paragraphe 3, paragraphe 1 a) de son statut et se déclare incompetent pour faire droit à la requête.

Conclusion

46. Compte tenu de ce qui précède, le Tribunal DÉCIDE :

La requête est rejetée.

(Signé)
Juge Thomas Laker

Daté de ce 1^{er} jour de juin 2010

Enregistré au greffe ce 1^{er} jour de juin 2010

(Signé)
Victor Rodriguez, Greffier, UNDT, Genève