



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

Cas n° : UNDT/NY/2009/015/
JAB/2008/018
Jugement n° : UNDT/2010/200
Date : 19 novembre 2010
Original : Français
anglais

Devant : Juge Marilyn J. Kaman
Greffe : New York
Greffier : Morten Albert Michelsen, Administrateur chargé du greffe

ALAUDDIN

contre

SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE
L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT

Conseil pour le requérant :
Duke Danquah, Bureau d'aide juridique au personnel

Conseil pour le défendeur :
Peri Johnson, PNUD

Introduction

1. Dans *Alauddin* UNDT/2010/114, le juge Adams a donné gain de cause au requérant, en concluant que :

11. Le défendeur a manqué à ses obligations contractuelles envers le requérant en refusant de renouveler son contrat comme convenu alors que son travail avait donné satisfaction. Le requérant avait droit à des renouvellements successifs, conformément à la politique générale du PNUD en matière de contrats du type de celui il bénéficiait.

2. Au sujet de la question de l'indemnisation, le juge a indiqué ce qui suit :

12. La décision à prendre, au premier chef, consiste à rétablir le requérant dans les mêmes droits que lui conférait son contrat de travail initial, à savoir le détachement ou un congé, ou encore une démission de la fonction publique de son pays. Si le défendeur décide de ne pas le réemployer, les dommages (étant donné qu'il a maintenant cessé ses fonctions) seront évalués principalement sur la base de l'ampleur de la perte du traitement et des autres avantages dont il aurait bénéficié au titre de la période probable d'engagement qui restait à courir, sous réserve que le requérant établisse, selon le critère de la plus grande probabilité, qu'il aurait été en mesure d'accepter un renouvellement pour cette période. Dans la mesure où le requérant a été employé par la fonction publique de son propre pays pour l'essentiel du temps écoulé jusqu'à présent, ses revenus provenant de cette source, ainsi que ses revenus futurs, le cas échéant, au regard de la période probable d'engagement qui reste à courir, doivent être pris en compte. Il a également droit à une indemnisation, le cas échéant, pour le préjudice pécuniaire subi du fait de la résiliation anticipée de son contrat avec le PNUD qui, concrètement, aurait bien pu être économiquement avantageux au Pakistan ou ailleurs.

13. Cependant, la fin imminente de mes fonctions en tant que juge du Tribunal signifie que cette question de l'indemnisation devra, si les parties ne parviennent pas à s'entendre, être tranchée par un autre juge.

3. À la lumière des informations reçues des deux parties, le présent jugement examine la question de l'indemnisation.

Rappel des faits

4. Le requérant a été nommé représentant résident assistant et chef du Groupe de l'environnement (administrateur national) au bureau de pays du Programme des Nations Unies pour le développement (« PNUD ») au Pakistan le 21 novembre 2003 pour une période initiale de trois mois. Par la suite, son contrat a été prolongé chaque année jusqu'au 31 décembre 2007.

5. Le requérant a contesté la décision datée du 17 septembre 2007 l'informant que son contrat ne serait pas prolongé lorsqu'il viendrait à expiration le 31 décembre 2007, en alléguant qu'elle constituait une mesure de représailles prise contre lui pour avoir signalé des actes répréhensibles commis au bureau de pays du défendeur au Pakistan.

6. Le statut contractuel du requérant entre janvier 2008 et le moment où il a été mis en congé sans traitement n'a pas été clarifié, bien que, selon lui, il n'ait reçu aucun traitement du PNUD avant juin 2008.

7. Le 16 juin 2008, le requérant a été mis en congé sans traitement, ce qui lui a permis d'occuper un poste dans la fonction publique pakistanaise.

8. Le 27 janvier 2009, le Bureau de la déontologie du PNUD, faisant siennes les conclusions du rapport d'enquête du Bureau de l'audit et des investigations (« BAI ») du PNUD, a conclu que le requérant avait mené des activités protégées, que le PNUD n'avait pas présenté de preuves claires et convaincantes qu'il aurait pris la même mesure en l'absence de ces activités protégées et que la décision de ne pas renouveler le contrat du requérant était arbitraire et inconsidérée. Le Bureau de la déontologie a indiqué qu'au vu de toutes les circonstances de la cause, il était possible que les nombreuses allégations d'actes répréhensibles formulées par le requérant aient amené le bureau de pays à user de représailles contre lui en ne renouvelant pas son contrat. Le Bureau de la déontologie a recommandé de réintégrer le requérant au bureau de pays du PNUD lors de son retour de congé sans traitement. Ses conclusions et recommandations ont été acceptées par le défendeur.

9. Le 12 juin 2009, le PNUD a demandé au Gouvernement pakistanais des éclaircissements sur les règles de détachement des fonctionnaires qui souhaitaient se faire détacher par leur Gouvernement, en indiquant, notamment, que « le PNUD examine la possibilité de recruter à nouveau [le requérant]. À cet égard, nous vous serions très obligés de bien vouloir nous communiquer votre avis formel sur la position du Gouvernement concernant l'octroi d'un deuxième détachement [au requérant] ». Le 16 juin 2009, le PNUD a été informé qu'« en vertu de la politique officielle en matière de détachement, un fonctionnaire ne peut être détaché [une] seconde fois que s'il a accompli trois années de service dans son département d'origine après être revenu d'un détachement antérieur ».

10. Le 5 août 2009, le requérant a été informé par le Bureau des ressources humaines (« BRH ») du PNUD que, pour pouvoir revenir au PNUD, il devait démissionner de la fonction publique pakistanaise.

11. Le 1^{er} septembre 2009, le conseil pour le requérant a informé le PNUD que le requérant avait engagé le processus devant lui permettre de démissionner de la fonction publique de son pays afin d'être réintégré au PNUD.

12. Le 3 décembre 2009, le BRH a prorogé jusqu'au 31 janvier 2010 le délai à respecter par le requérant pour démissionner et revenir au PNUD, délai que le requérant n'a pas tenu.

13. Le 7 janvier 2010, le requérant a été informé par le BRH qu'il devait reprendre ses fonctions le 1er février 2010 muni de l'acceptation de sa démission par son gouvernement, faute de quoi il serait mis fin à ses services à compter du 31 janvier 2010.

Arguments du requérant

14. Le requérant a demandé au Tribunal de faire respecter les termes de son contrat initial et d'ordonner sa réintégration par le PNUD, qui l'a mis en congé sans traitement, dans la mesure où il était en droit de rester en poste dès lors que la

condition selon laquelle son travail devait donner satisfaction avait été remplie, comme le défendeur l'a admis.

15. En lieu et place, s'il ne retrouvait pas son ancien poste ou un poste comparable, le requérant a demandé au Tribunal :

a. De lui octroyer une indemnité financière (« traitement à venir ») pour les années d'engagement qui restaient à courir et que le manquement du défendeur à ses obligations contractuelles avait eu pour conséquence directe de lui refuser;

b. De juger que la disposition 4.13 b) du Règlement du personnel, selon laquelle « [l]'engagement de durée déterminée peut être renouvelé jusqu'à cinq ans au maximum » signifie que le contrat pouvait être prolongé ou renouvelé à maintes reprises jusqu'à la retraite, mais que la prolongation ne pouvait dépasser cinq ans à chaque fois, et, partant, de juger qu'aux termes d'un contrat de durée déterminée, le requérant aurait pu continuer à travailler pour le PNUD jusqu'à sa retraite,

... de la même façon que tous les autres représentants résidents assistants (RRA) titulaires d'un contrat de durée déterminée; par exemple, le RRA s'occupant de la pauvreté ([nom] (RRA s'occupant de la gouvernance) est titulaire d'un contrat de durée déterminée depuis le début de 1991. De même, [nom] (le RRA s'occupant de l'égalité des sexes et de la pauvreté) est en poste depuis 2004. Le requérant pourrait citer des dizaines d'autres exemples;

c. de lui octroyer, en sus des dommages calculés sur la base de l'ampleur de la perte du traitement et des autres avantages (notamment les prestations de retraite, les prestations médicales et la prime de sujétion, ainsi que l'indemnité pour charges de famille) qu'il aurait reçus au titre de la période probable d'engagement qui restait à courir, une indemnisation pour « pretium doloris, ainsi que pour insultes et préjudice causés par les actes du PNUD », et l'« indemnité de licenciement » prévue par le règlement du PNUD.

16. Avec l'autorisation du Tribunal, le requérant a présenté un document supplémentaire que le Gouvernement pakistanais avait établi pour éclairer sa politique en matière de détachement. Ce document, signé le 9 janvier 2007, est un mémorandum se rapportant au détachement d'une personne auprès de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (« FAO ») en tant que représentant de pays. Le document examine le détachement de la personne en question et indique qu'« [a]u vu des directives citées plus haut, le Conseil spécial de sélection peut (par diffusion) envisager de recommander le détachement de [nom] ... auprès de la FAO pour une période de deux ans à compter de la date de sa prise de fonctions, sous réserve d ... avis favorable ». La personne en question aurait accepté d'être détachée auprès de la FAO pendant une période de quatre ans, entre 1995 et 1999.

Arguments du défendeur

17. Le défendeur a indiqué que le requérant avait cessé ses fonctions à compter du 1er février 2010 et qu'il n'avait pas envisagé de le réintégrer, et a rappelé qu'il avait été disposé à le réintégrer en lui offrant un contrat d'une durée d'un an, qui prendrait effet à compter de la date de son retour de congé sans traitement, lequel ne s'est pas produit.

18. Étant donné que le requérant a été détaché par son gouvernement, il convient de prendre en considération les spécificités de ce détachement au moment d'évaluer la période probable d'engagement. La politique du PNUD applicable (Manuel du personnel du PNUD (Agents locaux), édition révisée de novembre 1991) dispose que les accords en matière de détachement conclus avec les gouvernements en faveur d'administrateurs nationaux portent sur une période maximale de cinq ans (sous-section 4.0, par. 7).

19. Dans le cas du requérant, son engagement au PNUD, dans le cadre d'un détachement par son gouvernement, a pris effet le 21 novembre 2003. Le 21 novembre 2008, le requérant aurait atteint la limite des cinq ans. À sa demande et

à titre de mesure provisoire de protection recommandée par le Bureau de la déontologie du PNUD en application de la politique de protection contre les représailles en vigueur au PNUD, le requérant a été mis en congé sans traitement à compter du 16 juin 2008. Du fait de la politique du PNUD en matière de détachement en faveur des administrateurs nationaux, le détachement n'aurait pas dû dépasser une période de cinq mois supplémentaires, c'est-à-dire jusqu'en novembre 2008, mais, sur la recommandation du Bureau de la déontologie, le défendeur était disposé à offrir au requérant un engagement d'une durée d'un an à la classe d'administrateur national C (« NOC »), huitième échelon (compte tenu d'une majoration correspondant à une augmentation normale d'un échelon).

20. Le défendeur relève les restrictions imposées par le gouvernement du requérant en matière de détachement de ses fonctionnaires :

En particulier, sur la base des informations fournies par le gouvernement, ces « *deputations* (détachements) », comme il les appelle, sont en principe d'une durée maximale de trois ans, exceptionnellement prolongée de deux années supplémentaires. De plus, avant d'obtenir un deuxième détachement, le fonctionnaire doit se remettre au service de son gouvernement pendant une nouvelle période de trois ans (voir la lettre de [le responsable de la Section], Secrétariat du Conseil des ministres, Division administrative, datée du 16 juin 2009, onglet 14, page 202, et onglet 12, pages 194 à 200 de la liasse). Outre ce que [le responsable de la Section] a indiqué au PNUD, le fait est qu'entre juin 2009 et janvier 2010, le PNUD a eu plusieurs échanges avec le requérant en vue de son retour au PNUD, conformément à la recommandation du Bureau de la déontologie. Toutefois, pendant ces sept mois, le requérant n'a pas été en mesure de se faire détacher par son gouvernement. Le défendeur n'était donc guère convaincu que le gouvernement autoriserait le requérant à se remettre au service du PNUD en acceptant un engagement d'une durée d'un an.

21. La période probable d'engagement du requérant ne pouvait dépasser un an à la classe NOC, sous réserve qu'il établisse que son gouvernement l'aurait autorisé à se remettre au service du PNUD pour cette période.

22. Le trop-payé de traitement reçu par le requérant du défendeur pour la période allant du 16 au 30 juin 2008, qui correspondait à la période de congé sans traitement, doit être recouvré.

23. Le traitement et autres avantages que le requérant a reçus du gouvernement pendant un an doivent venir en déduction de toute indemnité que le Tribunal pourra ordonner au PNUD de verser au requérant.

24. Les conditions du congé sans traitement ne peuvent être valablement contestées devant le Tribunal du contentieux administratif et elles ne l'ont été à aucun stade antérieur de la procédure. Si des offres lucratives d'emploi avaient été faites au requérant, il lui incombait de déterminer si, à la fin de son congé sans traitement, il était plus avantageux pour lui de donner sa démission au PNUD ou de solliciter sa réintégration. C'est ce que le BHR lui a indiqué.

25. Le requérant a demandé à être indemnisé pour « pretium doloris » et « insultes et préjudice ». On ne voit pas bien à quel pretium doloris, à quelles insultes ou à quel préjudice le requérant fait allusion ni comment ces éléments peuvent être distingués les uns des autres. Comme l'a récemment rappelé le Tribunal dans *Requérant UNDT/2010/148*, « c'est au requérant qu'il incombe d'étayer le bien-fondé d'une demande d'indemnisation ou de dommages-intérêts »; dans cette affaire, le Tribunal renvoie également au jugement *Crichlow UNDT/2009/028*, qui a établi que « l'indemnisation accordée à la requérante soit être limitée aux effets qu'a eus sur elle le manquement de l'Organisation à son obligation à son égard ».

26. Le requérant n'a pas accompli cinq ans de service actif auprès du défendeur, condition à remplir pour pouvoir faire valoir ses droits à la retraite ou se voir proposer un licenciement amiable; il ne peut donc pas prétendre à compter du 1^{er} juillet 2009 aux prestations prévues par la politique du PNUD applicable aux licenciements amiables.

27. Le requérant fait également observer que la FAO est une organisation internationale distincte appelée institution spécialisée, qui a ses propres règlements,

règles, politiques et procédures, lesquelles n'ont pas d'incidences sur les politiques du PNUD en matière de détachement de fonctionnaires nationaux.

Questions à examiner

28. Le Tribunal a examiné les questions suivantes :
- a. S'il serait approprié d'ordonner la réintégration du requérant;
 - b. La période probable d'engagement si le contrat du requérant avait été renouvelé;
 - c. La perte de traitements et autres avantages pendant la période probable d'engagement;
 - d. Si le requérant a établi, selon le critère de la plus grande probabilité, qu'il aurait été en mesure d'accepter l'engagement, y compris en obtenant de son gouvernement qu'il lui accorde un détachement;
 - e. Si le requérant devrait être indemnisé pour préjudice non pécuniaire.

Considérants

L'option de la réintégration

29. Sans préjudice du pouvoir du Tribunal de réintégrer le requérant, il apparaît que, si son contrat avait été renouvelé au-delà du 31 décembre 2007 (en faisant abstraction pour un moment de la question de la durée de renouvellement), les règles du PNUD et, d'ailleurs, la politique du Gouvernement pakistanais imposent une restriction générale de cinq ans aux engagements de ce type. La télécopie du 16 juin 2009, adressée au Représentant résident du PNUD à Islamabad par le responsable de la Section, Secrétariat du Conseil des ministres, Division de l'administration du Gouvernement pakistanais, indique ce qui suit :

1. Me référant à votre lettre du 12 juin 2009 sur le sujet susvisé, j'ai l'honneur de vous informer qu'en principe, un détachement est accordé pour une période de trois ans, qui peut être prolongée de deux années supplémentaires. Un fonctionnaire ne peut être détaché une seconde fois que s'il a accompli trois années de service dans son département d'origine après être revenu d'un détachement antérieur.

...

2. Étant donné que le PNUD compte recruter de nouveau le fonctionnaire en question et entend également ne pas enfreindre les règles du gouvernement en matière de détachement, je vous signale qu'un deuxième détachement n'est, aux termes de notre politique, autorisé qu'après accomplissement de trois années de service dans l'administration nationale d'origine.

30. Ainsi que le défendeur l'a fait remarquer à juste titre, si l'on applique cette restriction de cinq ans, l'engagement du requérant aurait atteint sa limite de cinq ans en novembre 2008. Étant donné que cette date est déjà passée, le Tribunal n'ordonnera pas la réintégration du requérant : si le préjudice initial était réparé, l'engagement du requérant aurait déjà pris fin. Cette conclusion aurait pu être différente si le Tribunal avait été convaincu, selon le critère de la plus grande probabilité, que le contrat du requérant aurait été renouvelé au-delà de novembre 2008, mais, comme on le verra plus loin, tel n'est pas le cas.

La période probable d'engagement si le contrat du requérant avait été renouvelé

31. Le Tribunal a examiné les éléments d'appréciation fournis par le requérant concernant certains de ses collègues qui, d'après lui, ont été détachés auprès de l'ONU pendant plus de cinq ans. Le requérant a également présenté une lettre relative à un arrangement conclu avec la FAO en faveur d'une autre personne détachée, dans le cas de laquelle la limite des cinq ans n'a pas été strictement appliquée. Le Tribunal est d'avis que ces informations montrent que des prolongations au-delà de cinq ans sont *possibles*, mais sont loin de démontrer qu'elles ne sont pas exceptionnelles. De surcroît, comme le défendeur l'a fait observer, la FAO est une organisation distincte du PNUD et s'est dotée de ses propres règles sur la question qui, tout en étant peut-

être utiles pour comprendre comment les organisations internationales traitent cette question, ne sont nullement applicables à la présente affaire.

32. Le Tribunal note que le PNUD, dans les circonstances particulières créées par les recommandations du Bureau de la déontologie, était disposé à offrir au requérant un contrat d'un an. Néanmoins, ce contrat ne s'est jamais concrétisé et le Tribunal n'est pas convaincu qu'il prouve qu'une prolongation aurait bien été accordée pour la même période au moment où le préjudice a été causé, c'est-à-dire lors de la prise de la décision. Il juge donc que le contrat du requérant aurait été renouvelé pour la période restant à courir jusqu'à la limite des cinq ans, soit novembre 2008, et il l'indemniserait pour cette période.

Perte du traitement et autres avantages pour la période probable d'engagement restant à courir

33. Le Tribunal a reçu des parties des informations concernant le revenu du requérant pendant la période allant du 1er janvier au 21 novembre 2008 et le traitement auquel il aurait eu droit si le manquement aux obligations contractuelles ne s'était pas produit. Les informations reçues du requérant concernant son revenu n'ayant soulevé aucune objection, le Tribunal ordonnera au défendeur de verser une indemnité correspondant au traitement de base net (y compris les prestations) du requérant comme si son contrat avait été renouvelé pour la période allant du 1er janvier au 21 novembre 2008, moins le revenu que lui ont versé son gouvernement (juillet-septembre 2008) et le PNUD (juin 2008). Aucune information n'a été reçue concernant le revenu pour la période comprise en janvier et mai 2008.

Trop-payé de traitement allégué pour juin 2008

34. Le défendeur affirme qu'il existe un trop-payé de traitement qui a été versé au requérant en juin 2008, alors même qu'il a été mis rétroactivement en congé sans traitement à compter du 15 juin 2008, et que ce montant doit donc être recouvré. Dans les conclusions définitives déposées par le requérant, celui-ci prouve que son congé sans traitement a été ultérieurement modifié de manière à courir à compter du

1^{er} juillet 2008. Si la preuve apparaît convaincante et n'a pas été infirmée par le défendeur, le Tribunal juge inutile de statuer à ce sujet, dans la mesure où le calcul indiqué ici a fait perdre toute pertinence au montant en question : le paiement a déjà été pris en compte au titre du revenu effectif du requérant.

Indemnisation du préjudice non pécuniaire

35. Toutefois, s'agissant de la question de l'indemnisation du préjudice non pécuniaire, le Tribunal estime que le requérant a traversé une période extrêmement difficile, ce qui l'a perturbé psychologiquement. Il juge convaincant le témoignage concernant le préjudice moral que le manquement aux obligations contractuelles à son égard a fait subir au requérant et ne partage pas l'avis du défendeur selon lequel la description faite par le requérant de son préjudice non pécuniaire est trop générale. Le requérant, un lanceur d'alerte, après avoir pris des dispositions pour signaler des actes répréhensibles commis dans le bureau de pays et après que l'Organisation eut elle-même reconnu qu'il avait pu faire l'objet de représailles, a ensuite vu violer ses droits contractuels. Toute évaluation raisonnable des faits acceptés ne peut que révéler un grave préjudice moral, et le requérant s'acquitte dans ses conclusions de la responsabilité qui lui incombe d'établir l'existence de ce préjudice. N'eût été la violation de ses droits contractuels, pour laquelle le défendeur a déjà été jugé responsable, beaucoup de stress et d'angoisse lui aurait été épargné. Le Tribunal a pris en considération le contexte du manquement aux obligations contractuelles, c'est-à-dire le fait qu'il s'est produit après que l'Organisation eut admis que le requérant devrait se voir accorder une protection en tant que lanceur d'alerte. Le Tribunal note que la présente affaire peut être distinguée de *Sina* 2010-UNAT-094, dans laquelle le Tribunal d'appel a annulé une indemnité parce qu'*aucun préjudice* n'avait été causé. En conséquence, le Tribunal accorde une indemnité de 30 000 dollars des États-Unis pour préjudice moral.

Indemnisation pour la perte de gains futurs

36. Le requérant a déclaré que le non-renouvellement avait été préjudiciable à sa carrière, sans toutefois présenter d'éléments d'appréciation spécifiques à cet égard, comme des emplois auxquels il n'aurait pas pu postuler. Le Tribunal ne doute pas que le requérant ait eu la possibilité de fournir toutes les informations détaillées nécessaires, mais il ne s'en est pas prévalu. Pour ce motif, le Tribunal ne peut accepter de l'indemniser à ce titre.

Conclusion

37. Le Tribunal juge que le contrat du requérant aurait été renouvelé pour la période allant du 1er janvier 2008 à novembre 2008 en l'absence de manquement aux obligations contractuelles à son égard, et accorde donc une indemnité pour cette période.

38. Le Tribunal accorde une indemnité pour préjudice moral d'un montant de 30 000 dollars des États-Unis.

Ordonnances

39. Le défendeur versera au requérant le traitement de base net (y compris les prestations) du requérant comme si son contrat avait été renouvelé pour la période allant du 1er janvier au 21 novembre 2008, moins le revenu qui lui a été versé pendant la même période. Ce versement devra être effectué dans les 60 jours qui suivront la date à laquelle le présent jugement deviendra exécutoire. Le taux de base américain s'appliquera à compter de la date d'échéance de chaque versement mensuel et jusqu'à la date du paiement. Si le montant n'est pas payé au cours de la période de 60 jours susvisée, le taux de base américain sera majoré de 5 % jusqu'à la date du paiement.

40. Le défendeur effectuera un paiement de 30 000 dollars des États-Unis au titre du préjudice moral. Ce paiement devra intervenir dans un délai de 60 jours à compter

de la date à laquelle le jugement deviendra exécutoire, période au cours de laquelle s'appliquera un intérêt au taux de base américain en vigueur à la date en question. Si le montant n'est pas payé au cours de la période de 60 jours susvisée, le taux de base américain sera majoré de 5 % jusqu'à la date du paiement.

(Signé)

Juge Marilyn J. Kaman

Ainsi jugé le 19 novembre 2010

Enregistré au greffe le 19 novembre 2010

(Signé)

Morten Albert Michelsen, Administrateur chargé du greffe
de New York du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies