



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX  
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

Cas n° : UNDT/NY/2009/099/  
JAB/2009/044  
Jugement n° : UNDT/2011/032  
Date : 10 février 2011  
Original : Français  
anglais

---

**Devant :** Juge Ebrahim-Carstens  
**Greffe :** New York  
**Greffier :** Santiago Villalpando

OBDEIJN

contre

SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE  
L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

---

**JUGEMENT**

---

**Conseil pour le requérant :**

Bart Willemsen, Bureau d'aide juridique au personnel

**Conseil pour le défendeur :**

Andreas Ruckriegel, FNUAP

## **Introduction**

1. Le requérant conteste la décision de ne pas prolonger son contrat de durée déterminée passé avec le Fonds des Nations Unies pour la population (« FNUAP ») au-delà de sa date d'expiration, le 2 avril 2009. Il allègue entre autres que la décision a été irrégulière car elle a été motivée par des facteurs dénués de pertinence. Le défendeur a refusé de communiquer au requérant les raisons qui l'ont amené à prendre la décision contestée et il a refusé de les communiquer au Tribunal du contentieux administratif, affirmant que l'Administration n'est pas tenue de motiver une décision de non-renouvellement d'un engagement.

2. Le requérant demande une indemnisation d'un montant égal à deux années de traitement de base net et sa réintégration rétroactive à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies. Il demande également une indemnité d'un montant égal à trois mois de traitement de base net au titre du préjudice moral et de l'angoisse causés par « la fin brutale et illicite de sa carrière » à l'Organisation et par le refus du FNUAP de répondre à ses multiples demandes visant à obtenir les motifs de la décision contestée.

3. La principale question juridique soulevée dans cette affaire est celle de savoir si la décision de ne pas renouveler le contrat de durée déterminée du requérant était licite.

4. Après avoir rendu plusieurs ordonnances de procédure, le Tribunal a tenu des audiences le 13 août et le 1<sup>er</sup> octobre 2009 et le 16 février 2010, à la suite de quoi d'autres mémoires ont été déposés. Le mémoire de recours, la réplique du défendeur et les communications ultérieures constituent les conclusions et le dossier de la présente affaire.

## Rappel des faits et contexte procédural

5. Le requérant est entré le 3 octobre 2005 au service du FNUAP, qui lui avait offert un engagement d'une durée de deux ans en tant que Représentant du FNUAP au Yémen (classe P-5, troisième échelon). Sa lettre de nomination était « régie par les dispositions du Statut et du Règlement du personnel applicables au Fonds des Nations Unies pour la population » et indiquait entre autres ce qui suit :

Le titulaire [du présent] engagement de durée déterminée n'est pas fondé à escompter le renouvellement de son engagement ou sa conversion en tout autre type d'engagement ... . Les fonctionnaires engagés spécialement au Fonds des Nations Unies pour la population ne peuvent prétendre à des postes ailleurs qu'au sein du [FNUAP].

6. La lettre de nomination prévoyait que le requérant ne pouvait pas se prévaloir de cet engagement en lui-même pour en escompter le renouvellement et précisait qu'il ne « pouvait prétendre à des postes ailleurs qu'au sein du [FNUAP] », mais elle ne disait pas que son engagement ne pouvait pas être prolongé. En fait, elle indiquait qu'il recevrait une augmentation de son traitement brut « sous réserve que ses services donnent satisfaction » et que « la période d'engagement [soit] prolongée ». La période d'engagement du requérant a ultérieurement été prolongée deux fois – d'un an le 3 octobre 2007 et de six mois le 9 octobre 2008 (à compter du 3 octobre 2008).

7. Le requérant allègue – et le défendeur n'a pas cherché à contester cette allégation – que, le 9 octobre 2008, immédiatement après que la prolongation de six mois de son engagement lui eut été notifiée, il a eu un entretien au sujet de cette prolongation avec son supérieur, le Directeur du Bureau régional pour les États arabes du FNUAP. Selon le requérant, il a alors expliqué au Directeur qu'en juillet 2008, il avait demandé à la Division des ressources humaines si son contrat serait prolongé d'une ou de deux années et on lui avait dit qu'une décision serait prise à ce sujet une fois que le Directeur du Bureau régional pour les États arabes aurait pris ses fonctions. Entre octobre et décembre 2008, le requérant a continué, en vain, à

demander, par courriel et en personne, des éclaircissements sur les raisons pour lesquelles son engagement avait été prolongé de six mois et s'il serait prolongé à nouveau.

8. Par lettre datée du 13 février 2009 et signée par le Directeur de la Division des ressources humaines, le requérant a été informé que son engagement prendrait fin le 2 avril 2009. Cette lettre indiquait notamment ce qui suit :

Comme vous le savez, votre engagement de durée déterminée au FNUAP prend fin le 2 avril 2009. Je saisis cette occasion pour vous faire part de ma reconnaissance pour les services que vous avez rendus au FNUAP et à son Bureau au Yémen et pour vous souhaiter plein succès dans vos futures entreprises. Mes collègues se mettront le moment venu en rapport avec vous en ce qui concerne les formalités de licenciement.

9. Le 15 février 2009, le requérant a adressé au Directeur de la Division des ressources humaines une lettre dans laquelle il lui demandait les raisons pour lesquelles son contrat ne serait pas renouvelé. Cette lettre disait notamment ce qui suit :

Vous me voyez surpris par votre lettre du 13 février 2009. Je ne comprends pas cette décision prise au bout d'une période de près de trois années et demie de travail acharné et dévoué que j'ai accompli au mieux de mes capacités dans un pays prioritaire du FNUAP et dans des conditions sécuritaires difficiles et, pour autant que je sache, sans problèmes, comme en font foi mes rapports d'évaluation et de notation annuels et l'entretien que j'ai eu avec mon supérieur direct à l'occasion de mon bilan d'étape pour 2008 le 23 septembre 2008.

...

Vous n'en serez pas surpris, ... je ne saisis pas pourquoi je n'ai pas été considéré par la haute administration comme un atout certain pour le FNUAP, dans la mesure où c'est ce que je représente aux yeux de l'équipe de pays des Nations Unies et des responsables du Gouvernement yéménite et de ceux des organisations de la société civile. Je vous serais très reconnaissant de m'indiquer la raison pour laquelle mon engagement a été prolongé de six mois le 3 octobre 2008 ..., puis suivi par un non-renouvellement [notifié par lettre] le

13 février 2009 ..., sans explication émanant de vous ou de mon supérieur direct.

... [P]endant notre entretien du 10 décembre 2008 avec le Directeur exécutif adjoint ..., le Directeur du Bureau régional pour les États arabes [du FNUAP] ... a expressément promis d'envoyer une mission au Yémen en janvier 2009 pour examiner la situation et étudier la possibilité d'une nouvelle prolongation de mon engagement. Cette visite ne s'est pas concrétisée et il n'a plus été question d'une prolongation. [Le Siège] est resté muet et mon supérieur direct ne m'a toujours pas dit où pouvait être le problème. En effet, et sans vouloir offenser personne, une telle situation ne peut que m'amener à penser qu'il y a un problème. Toutefois, je ne sais pas ce qu'il en est et j'aimerais savoir ce qui a motivé les deux décisions (contrat de six mois et ensuite un [non-]renouvellement) de la haute administration.

10. Par lettre datée du 9 mars 2009, le requérant a demandé un examen administratif de la décision de ne pas renouveler son contrat. Dans cette lettre, il indiquait notamment ce qui suit :

Conformément à la disposition 111.2 du Règlement du personnel, je demande par la présente un examen de la décision administrative prise le 13 février 2009 par ... le Directeur de la Division des ressources humaines du FNUAP, par laquelle il m'a été notifié que mon contrat de durée déterminée ne serait pas renouvelé au-delà de la période de six mois prenant fin le 2 avril 2009.

11. Le 12 mars 2009, l'Administrateur chargé de la Division des ressources humaines a répondu à la lettre du requérant datée du 15 février 2009, en indiquant notamment ce qui suit :

Je tiens à préciser qu'en vertu de la disposition 104.12 b) ii) du Règlement du personnel, le titulaire d'un engagement de durée déterminée n'est pas fondé à escompter le renouvellement de son engagement. Celui-ci prend fin de plein droit, sans préavis, à la date d'expiration mentionnée dans la lettre de nomination (disposition 109.7 a) du Règlement du personnel).

12. Le 27 mars 2009, le Directeur exécutif du FNUAP a répondu à la demande d'examen administratif présentée par le requérant en disant que le FNUAP n'était pas

tenu de communiquer les raisons de la décision administrative contestée. La lettre du Directeur exécutif indiquait notamment ce qui suit (les italiques ont été supprimés) :

Mon examen de la décision administrative en question a consisté à déterminer si elle avait été prise conformément au Statut et au Règlement du personnel des Nations Unies et à la politique du FNUAP applicable [c'est-à-dire le Manuel des politiques et procédures du FNUAP, ci-après désigné le « Manuel du FNUAP »].

...

Étant donné que vous avez été en poste au FNUAP pendant une période inférieure à cinq ans (c'est-à-dire trois ans et [six] mois), l'Administration du FNUAP était autorisée, en vertu de la section 5.2 de la politique du FNUAP et de la jurisprudence constante du Tribunal [administratif des Nations Unies], à ne pas renouveler votre engagement, sans avoir à motiver cette décision administrative.

13. L'engagement du requérant a pris fin le 2 avril 2009 et il a cessé ses fonctions à l'Organisation. Du fait des augmentations périodiques de traitement obtenues pendant toute la durée de son contrat, le requérant se trouvait, au moment de son licenciement, au sixième échelon de la classe P-5.

14. Le 4 mai 2009, le requérant a déposé auprès de la Commission paritaire de recours (CPR) un mémoire de recours incomplet, qui a été suivi d'un mémoire complet le 29 mai 2009. Le 1<sup>er</sup> juillet 2009, le dossier a été transféré au Tribunal du contentieux administratif. Le 13 juillet 2009, le défendeur a déposé sa réplique à la requête, en indiquant notamment que le recours était dénué de fondement; que le requérant n'était pas fondé à escompter le renouvellement de son engagement; que le défendeur n'était pas tenu de motiver la décision contestée; et que le requérant n'avait produit aucune preuve à l'appui de ses allégations de préjugés et de facteurs dénués de pertinence.

15. Le 27 janvier 2010, le Tribunal du contentieux administratif a rendu l'ordonnance n° 8 (NY/2010), enjoignant au défendeur de motiver le non-renouvellement du contrat du requérant. Dans une communication datée du 8 février 2010, déposée pour donner suite à l'ordonnance, le défendeur a réitéré sa position

selon laquelle l'Administration n'était « pas tenue de communiquer la ou les raisons de sa décision de ne pas renouveler un engagement de durée déterminée ». Le défendeur fondait son argument sur le libellé du contrat du requérant et la jurisprudence du Tribunal administratif des Nations Unies. En conséquence, aucune raison justifiant la décision contestée n'a été fournie au Tribunal du contentieux administratif.

16. Le 10 février 2010, le requérant a déposé une communication intitulée « demande de jugement selon une procédure simplifiée », indiquant qu'« attendu que [le] défendeur n'a produit aucun élément de preuve qui pourrait servir à contester l'argument du requérant – au mépris de l'ordonnance n° 8 – , [le] requérant demande au Tribunal de bien vouloir, conformément à l'article 9 du Règlement de procédure, de juger l'affaire selon la procédure simplifiée en annulant la décision contestée ».

17. Le 12 février 2010, le défendeur a déposé une communication demandant au Tribunal de rendre une ordonnance « selon laquelle le défendeur n'est pas juridiquement tenu de fournir les raisons du non-renouvellement de l'engagement du requérant ». À défaut, le défendeur a demandé la suspension de l'exécution de l'ordonnance n° 8 (NY/2010), jusqu'à ce qu'un prétendu recours contre ladite ordonnance ait été examiné par le Tribunal d'appel des Nations Unies.

18. Étant donné l'importance des questions juridiques soulevées par la présente affaire et pour donner aux deux parties toute latitude pour présenter leurs arguments, le Tribunal a tenu une nouvelle audience le 16 février 2010. Lors de cette audience, une fois que le Tribunal eut expliqué que l'ordonnance n° 8 (NY/2010) ne constituait pas un jugement définitif sur l'affaire, le requérant a retiré sa demande de jugement selon une procédure simplifiée. Aucun recours n'a été ultérieurement introduit par le défendeur. Le Tribunal a donné pour instruction aux parties de préparer des mémoires supplémentaires sur la question de savoir si le défendeur était tenu d'indiquer les raisons du non-renouvellement de l'engagement du requérant. Dans son mémoire

final, comme dans tous les autres, le défendeur a maintenu qu'il n'était pas tenu de communiquer les raisons de ce non-renouvellement.

### **Arguments du requérant**

19. Les principaux arguments du requérant peuvent être résumés comme suit :

a. La non-communication de la raison de la décision, tant au moment où elle a été prise qu'au stade du contrôle hiérarchique, qui a montré l'absence de raison impérieuse de ne pas renouveler le contrat, a fait en pratique obstacle à tout examen de la décision, ce qui est contraire aux principes généraux du droit, viole le droit du requérant au respect des formes régulières et rend la décision nulle et non avenue. Qui plus est, si le défendeur est autorisé à ne pas communiquer les raisons de telles décisions, cela permettra de ne pas renouveler des contrats pour des raisons malséantes, dans la mesure où l'Administration saura que de telles décisions ne pourront pas donner lieu à un examen dès lors qu'aucune raison n'aura été communiquée.

b. La seule conclusion raisonnable à tirer de la non-communication de la raison est que cette décision était injustifiée, d'autant plus que le poste en question n'était pas supprimé, son financement restait assuré et le comportement professionnel du requérant ne justifiait pas une cessation de service. De surcroît, le par. 25 du Manuel du FNUAP dispose que « [I]es engagements de durée déterminée détenus par des fonctionnaires relevant des séries 100 ou 200 du Règlement du personnel doivent normalement être renouvelés à chaque fois pour deux ans » (les italiques ont été supprimés).

c. Si le titulaire d'un engagement de durée déterminée n'est pas fondé à escompter le renouvellement de son engagement, l'exercice du pouvoir discrétionnaire de ne pas renouveler un engagement de ce type ne saurait être « absolu » et ne doit pas être entaché de partialité et de préventions, ni vicié par des motifs illicites, le non-respect des formes régulières ou d'autres



facteurs dénués de pertinence. Les fonctionnaires doivent être traités avec équité, respect et dignité et de bonne foi.

d. Les entretiens que le requérant a eus avec ses supérieurs lui « [ont] donn[é] des raisons plausibles de penser » que son contrat serait renouvelé. Le Directeur du Bureau régional pour les États arabes lui a dit que le renouvellement de son contrat dépendrait d'autres entretiens qu'il aurait avec lui et de l'examen de « problèmes de performance tels qu'ils étaient perçus ». Le requérant a cru comprendre que son travail était réputé donner pleinement satisfaction puisqu'aucun entretien portant sur d'éventuels problèmes de performance n'a jamais eu lieu. Vu la position du défendeur selon laquelle les questions liées à la performance n'étaient pas pertinentes et que le poste était toujours financé, la décision doit être considérée comme arbitraire et illicite car aucune raison légitime n'a été avancée.

### **Arguments du défendeur**

20. Les principaux arguments du défendeur peuvent être résumés comme suit :

a. Le recours est dénué de fondement car l'engagement de durée déterminée du requérant a pris fin de plein droit et sans préavis, comme indiqué dans sa lettre de nomination. Le titulaire d'un contrat de durée déterminée n'est pas fondé à en escompter le renouvellement, même s'il peut faire état de très bons services ou de services exceptionnels. En vertu de la section 5.2 du Manuel du FNUAP, « [c]onformément à la pratique antérieure, à l'expiration de l'engagement de durée déterminée d'un fonctionnaire qui a été au service du FNUAP pendant moins de cinq ans, l'Administration du FNUAP peut décider de ne pas renouveler cet engagement » (les italiques ont été supprimés). Comme l'a confirmé le Tribunal administratif des Nations Unies, le défendeur n'est pas tenu de motiver la décision de non-

renouvellement (voir, par exemple, le jugement n° 1191, *Aertgeerts* (2004) du Tribunal administratif des Nations Unies).

b. Le défendeur s'est inscrit en faux contre les assertions du requérant au sujet de qu'avait dit le Directeur, en indiquant que, si la possibilité d'une mission avait été discutée, elle était « loin de constituer une promesse ou un engagement à l'égard [du requérant] d'effectuer cette mission ». De plus, une telle mission, si elle s'était concrétisée, aura eu des objectifs multiples qui auraient pu englober ou non une discussion concernant les nouvelles prolongations de l'engagement du requérant. Même si l'on acceptait la relation faite par le requérant de ce qu'a dit le Directeur, ces faits étaient loin de constituer des circonstances particulières, telles qu'une promesse explicite de l'Administration. Une demande de renouvellement doit être fondée non sur une assertion purement verbale non étayée par des preuves concluantes, mais sur un ferme engagement de renouvellement mis en évidence par les circonstances de la cause. Le requérant n'ayant produit aucune preuve à l'appui de ses dires, son argument concernant le fait d'être fondé à escompter le renouvellement de son engagement ne peut être retenu.

c. La décision de ne pas renouveler le contrat du requérant n'a pas été viciée par des préjugés ou des facteurs dénués de pertinence. Le paragraphe 25 du Manuel du FNUAP ne permet pas à un fonctionnaire d'escompter un renouvellement car il ne traite que des situations dans lesquelles l'Administration décide de renouveler l'engagement, ce qui n'était pas le cas du requérant. De plus, la décision de renouveler l'engagement du requérant pour une période limitée à six mois en octobre 2008 ne prouve pas l'existence de préjugés à son encontre.

21. À l'issue de l'audience du 16 février 2010, le défendeur a présenté un nouveau mémoire sur les questions juridiques se rapportant à la présente affaire. Il a affirmé entre autres que la jurisprudence du Tribunal administratif des Nations Unies

avait établi l'existence de trois exceptions à la règle selon laquelle un non-renouvellement n'avait pas à être motivé : i) lorsqu'un fonctionnaire est fondé à escompter un renouvellement; ii) lorsqu'un fonctionnaire doit pouvoir prétendre à un nouvel engagement car il est au service de l'entité qui l'a recruté depuis au moins cinq ans d'affilée; et iii) en cas de préjugés. Selon le défendeur, aucune de ces exceptions ne s'applique au cas du requérant. Le défendeur a également argué que des garanties suffisantes avaient été mises en place contre les abus dans le cadre juridique en vigueur régissant le non-renouvellement des engagements de durée déterminée (y compris grâce à l'application de la section 5.2 du Manuel du FNUAP).

### **Considérants et conclusions**

#### *La nature de la décision contestée en l'espèce*

22. La première question sur laquelle le Tribunal doit se pencher est celle de savoir si la décision de ne pas renouveler un contrat est une décision administrative au sens du paragraphe 1 de l'article 2 du Statut.

23. D'une façon générale, une décision de ne pas « renouveler » le contrat d'un fonctionnaire est une décision consistant à ne pas prolonger la durée d'un contrat existant (c'est la raison pour laquelle, aux fins du présent jugement, les termes « non-renouvellement » et « non-prolongation » seront utilisés de façon interchangeable). Ainsi que la Cour internationale de Justice (« CIJ ») l'a indiqué dans son avis consultatif du 23 octobre 1956 concernant les *Jugements du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail sur requêtes contre l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture* (CIJ Recueil 1956, p. 93) :

L'opinion qui voit un lien entre le renouvellement et le contrat primitif et d'après laquelle la situation qu'on envisage ici est différente de celle qui résulte de l'octroi d'un premier contrat à un postulant correspond au sens exact du terme « renouvellement ». Elle est également conforme au fait qu'à l'époque où la question du renouvellement se pose, l'intéressé est un fonctionnaire de

l'organisation et non pas étranger à celle-ci. ... [D]ans les hypothèses de renouvellement, c'est l'engagement initial qui continue d'exister et non pas un engagement indépendant qui est conclu.

24. Dans l'une des affaires jugées par le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail (« TAOIT ») – voir jugement n° 1317 rendu par la TAOIT in re *Amira* (1994) –, l'Union internationale des télécommunications avait fait valoir que le statut du personnel applicable prévoyait que la cessation de service liée à l'expiration d'un contrat de durée déterminée ne devait pas être considérée comme un licenciement, que le personnel devait être engagé à titre temporaire pour une durée déterminée qui prendrait fin sans préavis à la date d'expiration mentionnée dans la lettre de nomination et que les titulaires d'un engagement à titre temporaire n'étaient pas fondés à escompter le renouvellement de leur engagement ou sa conversion en tout autre type d'engagement. Le TAOIT a reconnu que ces dispositions avaient leur pendant dans le statut et le règlement du personnel des autres organisations internationales et que la jurisprudence était claire sur le fait que, même dans le cas d'un fonctionnaire engagé uniquement à titre temporaire, une décision de ne pas renouveler cet engagement devait être prise à l'expiration de la période d'engagement mentionnée dans le contrat. Le TAOIT a vu dans cette règle « une garantie indispensable de la sécurité de l'emploi dans la fonction publique internationale ». Il a souligné que, selon sa jurisprudence constante, même lorsque le statut du personnel d'une organisation disposait qu'un contrat de durée déterminée prenait fin de plein droit à la date d'expiration, le non-renouvellement devait être traité comme une décision administrative distincte et susceptible de recours. Le TAOIT a également indiqué que le jugement rendu dans cette affaire était conforme à ce qui s'était avéré être « une caractéristique importante du droit commun aux organisations internationales ».

25. Le Tribunal conclut que la notification d'un non-renouvellement doit être considérée comme une décision administrative au sens du paragraphe 1 de l'article 2 du Statut car elle concerne nécessairement les conditions d'emploi du fonctionnaire (à savoir la durée de son contrat). Dans la mesure où le Statut ne fait pas de

distinction entre une décision de ne pas renouveler un contrat et toute autre décision administrative entrant dans le champ d'application du paragraphe 1 de son article 2, une telle décision ne diffère pas sensiblement, d'un point de vue juridique, de n'importe quelle autre décision administrative prise en vertu du contrat de travail et les normes habituelles d'examen lui sont applicables. En conséquence, elle peut faire l'objet d'un recours de la même façon que n'importe quelle autre décision administrative. La décision contestée en pareil cas n'est pas la décision initiale de fixer une certaine date d'expiration au moment de la conclusion du contrat, mais la décision ultérieure de ne pas prolonger la durée de l'engagement du requérant au-delà de la date d'expiration initiale.

26. Il ressort clairement du profil professionnel du requérant, des documents établis à l'époque des faits et des mémoires des parties que l'objet de la présente requête n'est pas le refus du défendeur de conclure avec le requérant un nouveau contrat de travail distinct et sans lien avec le précédent, mais la décision du défendeur, notifiée au requérant par lettre du 13 février 2009, de ne plus prolonger la durée de son engagement. Il s'ensuit que la présente requête relève bien de la compétence du Tribunal.

#### *Portée de la décision contestée*

27. Le Tribunal conclut que la portée de l'affaire se limite à la décision de ne pas prolonger la durée du contrat du requérant au-delà du 2 avril 2009, décision qui lui a été notifiée le 13 février 2009, et que cette affaire n'est pas liée à la décision antérieure de prolonger de six mois la durée de son contrat, qui lui avait été communiquée le 9 octobre 2008. Dans sa demande d'examen administratif, datée du 15 février 2009, le requérant a cherché « à savoir ce qui a motivé les deux décisions (un contrat de six mois, suivi d'un [non-]renouvellement) », mais sa demande d'examen n'a été présentée en temps voulu qu'en ce qui concerne la décision de ne pas renouveler son contrat, qui lui a été notifiée le 13 février 2009. La décision de prolonger de six mois la durée de son contrat lui a été communiquée le 9 octobre

2008; sa demande d'examen administratif, datée du 15 février 2009, a donc été présentée plus de deux mois après l'expiration du délai prescrit pour le dépôt d'une demande concernant cette décision (voir disposition 111.2 de l'ancien Règlement du personnel). Comme l'a jugé le Tribunal d'appel dans l'affaire *Costa* 2010-UNAT-036 (en confirmant le jugement *Costa* UNDT/2009/051), le Tribunal du contentieux administratif n'est pas habilité à supprimer ou suspendre le délai de présentation des demandes d'examen administratif ou de contrôle hiérarchique (voir également *Bernadel* UNDT/2010/210, par. 32, et *Sahel* UNDT/2011/023, par. 31).

*La décision contestée était-elle licite?*

28. Pour établir la régularité d'une décision administrative contestée, le Tribunal examine entre autres la licéité des raisons ayant motivé celle-ci, y compris en se demandant si elle a été fondée sur des motifs illicites (voir *Saka* UNDT/2010/007 et *Abdalla* UNDT/2010/140).

29. Le requérant soutient que le fait que le défendeur n'ait pas motivé le non-renouvellement de son contrat de durée déterminée rend la décision illicite. De l'avis du défendeur, en vertu des principes du droit des contrats, les contrats de durée déterminée prennent fin de plein droit et sans préavis, et le Statut du personnel des Nations Unies ne prévoit aucune obligation de la part du défendeur de communiquer les raisons du non-renouvellement d'un engagement de durée déterminée. Le défendeur fait notamment valoir qu'il « n'était pas tenu de communiquer les raisons de la décision de ne pas renouveler un engagement de durée déterminée » et maintient que, de même qu'il a refusé d'indiquer les raisons de la décision contestée au requérant, il n'est pas obligé de les fournir au Tribunal et il ne le fera donc pas.

30. En règle générale, en *common law* et en vertu du droit des contrats, un contrat de durée déterminée, à la différence d'un contrat de durée indéterminée, prend fin de plein droit à la fin de la période convenue, par écoulement du temps, sans obligation de préavis ou de motivation. Les contrats de durée déterminée peuvent constituer un

arrangement nécessaire et efficace pour les deux parties dans le cas d'un grand nombre de professions et d'activités, et sont conclus pour une certaine durée ou aux fins d'un certain projet. Cela étant, il est admis que ce type de contrat peut faire l'objet d'une utilisation abusive afin d'éviter d'avoir à conférer des droits accordés aux titulaires de contrats permanents ou de permettre de mettre fin à une relation de travail en l'absence de raisons valables et sans respecter les procédures équitables. Il s'ensuit que, dans de nombreux pays, y compris les États membres de l'Organisation internationale du Travail (« OIT ») (en vertu de la Convention de l'OIT n° 158 de 1982) et les États membres de l'Union européenne (en vertu de la Directive 1999/70/CE du Conseil de l'Union européenne, en date du 28 juin 1999), des garanties législatives appropriées sont fournies pour empêcher que les titulaires de contrats de durée déterminée ne soient victimes d'irrégularités. Ces garanties peuvent être, par exemple, une obligation d'indiquer les raisons objectives justifiant le renouvellement de contrats de durée déterminée, la durée totale maximale des contrats de durée déterminée successifs ou le nombre maximal de renouvellements avant une conversion en un contrat de durée indéterminée.

31. On s'accorde généralement à reconnaître que la relation de travail entre les fonctionnaires internationaux et l'organisation où ils sont en poste est régie par le droit interne en vigueur dans ladite organisation (voir décision n° 1 *de Merode et al.* (1981) du Tribunal Administratif de la Banque mondiale). La législation du travail nationale ne fait pas partie intégrante en tant que telle du droit interne de l'Organisation. Le contrat de travail est en principe la source des droits et obligations, parallèlement aux différents règlements, règles et textes administratifs sur la base desquels les droits du travail et d'autres droits sont conférés. Lorsqu'ils ont à se prononcer sur les conflits du travail qui sont portés devant eux, les tribunaux administratifs internationaux peuvent s'appuyer, entre autres sources, sur les principes généraux du droit – y compris le droit international des droits de l'homme, le droit international administratif et le droit international du travail – qui peuvent découler, entre autres, des traités internationaux et de la jurisprudence internationale.

Le Tribunal relève à cet égard que, dans l'arrêt qu'il a rendu dans l'affaire *Tabari* 2010-UNAT-030, le Tribunal d'appel des Nations Unies a indiqué que le principe de la rémunération égale pour un travail de valeur égale – visé par le paragraphe 2 de l'article 23 de la Déclaration universelle des droits de l'homme – s'appliquait au personnel des Nations Unies (voir également les analyses instructives dans l'arrêt *Muthuswami et al.* 2010-UNAT-034, par. 30, et dans l'arrêt *Chen* UNDT/2010/068, par. 39 à 45). De surcroît, les tribunaux administratifs internationaux peuvent dans bien des cas se référer à la jurisprudence de leurs homologues, aux conventions et recommandations de l'OIT, ainsi qu'aux recueils de décisions des commissions spécialisées et aux rapports de la Commission d'experts de l'OIT pour l'application des conventions et recommandations, tous documents qui, sans être nécessairement créateurs d'obligations, définissent et fixent des règles ainsi que les normes internationales relatives aux droits des travailleurs.

32. Le préambule de la Charte des Nations Unies dispose que l'Organisation des Nations unies a été instituée pour « créer les conditions nécessaires au maintien de la justice et du respect des obligations nées des traités et autres sources du droit international ». Lorsque l'Assemblée générale a mis en place l'actuel système d'administration de la justice, elle a affirmé que ce devait être un système « qui obéisse aux règles applicables du droit international, ainsi qu'aux principes de la légalité et du respect des formes régulières, et permette de faire respecter les droits et obligations du fonctionnaire et d'amener responsables et fonctionnaires à répondre également de leurs actions » (résolution 63/253 de l'Assemblée générale). Il s'ensuit que l'Assemblée générale prévoit d'interpréter le droit interne des Nations Unies d'une manière conforme au droit international et au principe de la légalité.

33. Toute décision administrative donne lieu à une conclusion motivée tirée de l'examen des faits pertinents dans la mesure où les institutions sont tenues d'agir de façon équitable et transparente à l'égard de leurs fonctionnaires. Comme n'importe quelle autre décision administrative, une décision de ne pas renouveler le contrat d'un



fonctionnaire doit être motivée, car une décision prise sans motifs serait arbitraire, inconsiderée et, de ce fait, illicite (voir, par exemple, l'ordonnance n° 10 *Abosedra* (NBI/2011), par. 23, rendue au sujet d'une requête en suspension de l'exécution d'une décision, ainsi que l'ordonnance n° 143 *Rasul* (NBI/2010), par. 50, concernant également une requête en suspension de l'exécution d'une décision, dans laquelle le Tribunal du contentieux administratif a jugé que la décision de ne pas renouveler l'engagement de la requérante « sans qu'aucune raison lui soit donnée [était] illicite » et qu'« [e]n l'absence d'une raison quelconque donnée par le défendeur, la seule conclusion qui doit être tirée est que ce dernier a agi de manière illicite »). Ainsi que l'a indiqué le Tribunal administratif des Nations Unies au sujet d'une décision de ne pas renouveler un engagement de durée déterminée, « [l]e Tribunal estime qu'un examen approprié du renouvellement d'un contrat exige au moins que les arguments pour et contre le renouvellement soient objectivement mis en balance et, lorsqu'une décision défavorable est prise, que les motifs de cette décision soient clairement indiqués » (jugement n° 203, *Sehgal* (1975), du Tribunal administratif des Nations Unies, par. VIII). Voir également le jugement *Ahmed* UNDT/2010/161, dans lequel le Tribunal du contentieux administratif a considéré que toutes les décisions, y compris une décision de ne pas renouveler un engagement, devraient donner lieu à un examen complet et juste, reposer sur des motifs licites et être conformes aux règles du droit.

34. Le défendeur invoque le Manuel du FNUAP à l'appui de son argument selon lequel il n'est pas tenu de motiver une décision de non-renouvellement d'un engagement. Ce Manuel indique notamment ce qui suit (les italiques ont été supprimés) :

5.2 Conformément à la pratique antérieure, à l'expiration de l'engagement de durée déterminée d'un fonctionnaire qui a été au service du FNUAP pendant moins de cinq ans, l'Administration du FNUAP peut décider de ne pas renouveler cet engagement. En pareil cas, l'Administration n'indique pas les raisons de ce non-renouvellement. Le cas d'un fonctionnaire qui a accompli au moins cinq années de service continu au FNUAP au titre d'une nomination

pour une durée déterminée sera attentivement examiné en vue d'une nomination à un autre poste.

5.3 S'il incombe au premier chef au responsable fonctionnel de décider du non-renouvellement d'un engagement en vertu du paragraphe précédent, tout non-renouvellement d'engagement doit obtenir l'aval du Directeur [de la Division des ressources humaines].

5.4 La bonne gestion des ressources humaines commande que, si un engagement de durée déterminée ne doit pas être renouvelé en vertu de ces dispositions, la Division des ressources humaines ... ou un fonctionnaire compétent d'un bureau extérieur doit en informer le fonctionnaire concerné par écrit au moins un mois avant la date de prise d'effet du non-renouvellement.

...

25. Engagements de durée déterminée : les fonctionnaires doivent pouvoir bénéficier de la sécurité de l'emploi dans une proportion raisonnable. Les engagements de durée déterminée détenus par des fonctionnaires relevant des séries 100 ou 200 du Règlement du personnel doivent normalement être renouvelés à chaque fois pour deux ans. [La note de bas de page renvoyant à ce paragraphe indiquait entre autres que « [c]ela ne vaut que si le FNUAP a décidé qu'un engagement doit être renouvelé ».]

26. Le Directeur [de la Division des ressources humaines], ou, le cas échéant, le responsable du lieu d'affectation hors Siège, peut décider de renouveler un engagement pour une durée plus courte si :

- Le FNUAP y trouve son intérêt;
- Le dispositif de financement ou le budget prévu pour le poste l'exige (un engagement ne doit jamais être renouvelé au-delà de la période pour laquelle un financement est disponible);
- Des entorses aux normes de travail ou de comportement ont été constatées.

35. Le Tribunal considère que le Manuel du FNUAP n'est pas d'une grande utilité en l'espèce. Il s'agit au mieux d'une instruction à usage interne élaborée par le FNUAP et, si ses dispositions sont incompatibles avec les clauses du contrat de travail ou les conditions d'emploi, elle ne peut modifier unilatéralement ces dernières. S'il faut interpréter la section 5.2 du Manuel de telle manière que les motifs de non-renouvellement ne sont jamais communiqués, une telle interprétation impliquerait que

certaines catégories de décisions administratives échappent à tout type d'examen – celui auquel procéderait l'Administration elle-même ou le Tribunal du contentieux administratif.

36. Le Manuel du FNUAP ne peut pas avoir pour effet d'exonérer le défendeur de l'obligation de communiquer les raisons de la décision contestée, ce qui rendrait cette décision impossible à réexaminer et reviendrait à nier la compétence du Tribunal. Je relèverai, à cet égard, ce qu'a indiqué le TAOIT dans les jugements n° 17, In re *Duberg* (1955); n° 18, In re *Leff* (1955); n° 19, In re *Wilcox* (1955); et n° 21, In re *Bernstein* (1955), à savoir les quatre jugements examinés et déclarés valides par la CIJ dans son avis consultatif de 1956 (cité au paragraphe 23 plus haut) :

#### SUR LE FOND

A. Attendu que l'organisation défenderesse estime que le renouvellement ou le non-renouvellement d'un engagement de durée déterminée dépend entièrement du pouvoir discrétionnaire personnel et souverain du Directeur général, qui n'est même pas tenu de motiver sa décision;

[Le TAOIT a considéré] que, s'il devait en être ainsi, une décision non motivée ne pourrait faire l'objet d'un examen juridique général qui est dévolu au Tribunal, et risquerait de devenir arbitraire.

37. Si, aux termes de la section 5.3 du Manuel du FNUAP, il est loisible au « responsable fonctionnel » de décider de l'opportunité de renouveler un engagement, cette latitude doit être exercée d'une manière licite. Dans son jugement n° 191, In re *Ballo* (1972), le TAOIT a indiqué ce qui suit :

Il ressort de la disposition 104.6 du Règlement du personnel que la décision du Directeur général de ne pas renouveler un engagement de durée déterminée relève du pouvoir discrétionnaire dont dispose le chef de l'Organisation en sa qualité de personne responsable du bon déroulement de son activité. Il s'ensuit que le requérant ne peut revendiquer aucun droit de voir son engagement renouvelé et, à moins de porter atteinte à l'autorité du Directeur général, le Tribunal n'a qu'un pouvoir d'examen limité.

Cela étant, il ne faut pas confondre pouvoir discrétionnaire et pouvoir arbitraire; le premier doit, entre autres, être toujours exercé

d'une façon licite, et le Tribunal, qui est saisi d'un recours contre une décision prise en vertu de ce pouvoir discrétionnaire, doit établir si cette décision a été prise par une autorité légitime et selon les formes régulières, si la procédure appropriée a été suivie et, s'agissant de sa légalité au regard des propres règles de l'Organisation, si la décision de l'Administration ne s'est pas appuyée sur une erreur de droit ou de fait, si des faits essentiels n'ont pas été pris en considération, si des conclusions qui sont manifestement erronées n'ont pas été tirées des pièces du dossier ou, enfin, s'il n'y a pas eu abus de pouvoir.

38. En conséquence, pour les motifs susvisés, si le Tribunal reconnaît le pouvoir discrétionnaire de l'Organisation de ne pas renouveler un contrat de durée déterminée, l'exercice de ce pouvoir n'est pas à l'abri d'un examen par le Tribunal.

39. Le requérant a allégué que, se fondant sur un certain nombre de facteurs, parmi lesquels son comportement professionnel et ses communications avec le Directeur du Bureau régional pour les États arabes du FNUAP, il avait des raisons plausibles et légitimes de s'attendre à ce que la durée de son contrat soit prolongée. Le défendeur n'a pas choisi de citer le Directeur du Bureau régional pour les États arabes comme témoin dans cette affaire pour contester les assertions du requérant. Le défendeur soutient que le contrat du requérant prévoyait qu'il ne pouvait pas s'attendre à un renouvellement.

40. La pratique consistant à insérer dans des contrats de durée déterminée une clause de renonciation selon laquelle un fonctionnaire ne doit pas s'attendre à voir son contrat renouvelé ne prouve pas de manière convaincante que ce fonctionnaire ne pouvait pas raisonnablement s'attendre à un renouvellement. Il existe différentes manières de donner implicitement l'assurance qu'un contrat est susceptible d'être renouvelé. Ce qui permet de s'y attendre raisonnablement est un point de fait propre à chaque espèce. Le silence peut suffire dans certains cas, en particulier si le contrat a déjà été renouvelé à plusieurs reprises. On peut amener un fonctionnaire à s'attendre raisonnablement à un renouvellement en organisant son calendrier de travail pour l'avenir, en laissant présumer d'une manière ou d'une autre qu'il sera encore à son poste après la date d'expiration de son contrat ou en discutant avec lui de la

disponibilité du poste. Ainsi que le Tribunal du contentieux administratif l'a indiqué dans *Ahmed* UNDT/2010/161, un fonctionnaire peut également être conduit à s'attendre à un renouvellement par des circonstances particulières, telles qu'une violation de son droit au respect des formes régulières, un comportement arbitraire ou toute autre motivation dénuée de pertinence de la part de l'Administration (voir également *Hepworth* UNDT/2010/193, ainsi que le jugement n° 1192, *Mbarushimana* (2004), du Tribunal administratif des Nations Unies).

41. Même si un fonctionnaire n'a pas droit à un renouvellement automatique d'un contrat de durée déterminée, la décision de ne pas renouveler un contrat de ce type ne peut pas être prise pour des motifs illicites, et le Tribunal est tenu de déterminer si les motifs étaient licites ou si des circonstances particulières n'ont pas été associées à la décision de non-renouvellement en l'entachant d'illicéité (voir *Azzouni* UNDT/2010/005 et *Abdalla* UNDT/2010/140). C'est particulièrement le cas dans une affaire où le requérant affirme s'être attendu à ce que son contrat soit renouvelé. À la différence de l'affaire *Abdalla*, dans laquelle le Tribunal a examiné les raisons et conclu à l'absence de toute circonstance irrégulière, le Tribunal a été, en l'espèce, privé de cette possibilité par le refus du défendeur de lui communiquer la raison du non-renouvellement.

42. Comme le Tribunal l'a indiqué dans *Parmar* UNDT/2010/006, lorsqu'un fonctionnaire porte plainte contre l'Administration en alléguant qu'une décision qu'il conteste était illicite et que l'Administration ne réfute pas ses allégations, le Tribunal est en droit de tirer des conclusions négatives de la position de l'Administration (voir également *Calvani* UNDT/2009/092). Le défendeur ne peut pas s'attendre à ce que le requérant présente au Tribunal la preuve de tel ou tel préjugé lorsque des informations utiles ou potentiellement utiles et les motifs de la décision ne sont pas communiqués par le défendeur. En l'espèce, le requérant allègue, de fait, que la décision a été illicite et qu'il pouvait s'attendre à voir prolonger la durée de son engagement au vu du dossier d'appréciation de son comportement professionnel. Le

défendeur a eu tout loisir de fournir les raisons de la décision, mais a refusé de le faire.

43. Le défendeur n'a pas contesté les assertions du requérant selon lesquelles le poste n'avait pas été supprimé, son financement restait assuré, le comportement professionnel du requérant ne posait pas de problèmes et il s'attendait à voir son contrat prolongé. Au demeurant, le Tribunal relève que sa lettre de nomination mentionnait clairement la possibilité d'une prolongation sous réserve que ses services donnent satisfaction (voir par. 6 plus haut). Étant donné le refus du défendeur de communiquer les véritables raisons de la décision contestée au Tribunal, celui-ci n'a d'autre choix que de tirer une présomption défavorable en jugeant que cette décision était arbitraire, inconsiderée et, de ce fait, illicite.

*Non-communication au requérant des motifs de la décision contestée*

44. Les conclusions précitées suffisent à rendre illicite la décision contestée, mais je juge approprié d'énoncer ce qui suit au sujet de la non-communication au requérant des motifs de la décision.

45. Il importe de rappeler que la décision contestée en l'espèce n'est pas celle d'avoir fixé une date d'expiration au moment de la conclusion du contrat, mais celle prise ultérieurement de ne pas prolonger la durée de l'engagement du requérant au-delà du 2 avril 2009, qui, comme on l'a expliqué plus haut, était une décision administrative distincte.

46. Le requérant n'avait pas droit à une prolongation automatique de la durée de son contrat, mais ses demandes d'informations au sujet des motifs de la décision de non-prolongation ont été présentées au moment voulu et ont été justes et raisonnables au vu des circonstances de la cause. Ces demandes ont été rejetées et il n'a pas pu obtenir de réponse satisfaisante de l'Administration. En fait, la seule réponse qui lui a été faite par le défendeur a consisté à dire qu'il ne pouvait s'attendre à ce que les motifs de la non-prolongation de la durée de son contrat lui soient communiqués que

s'il indiquait d'une manière suffisamment spécifique pourquoi la décision était illicite. En d'autres termes, le fonctionnaire ne serait informé de ces motifs que s'il disait à l'Administration en quoi ces motifs étaient illicites. Cet argument est un défi manifeste à la logique. Les fonctionnaires ne sont pas tenus, lorsqu'ils demandent la communication des motifs de décisions administratives, de faire cadrer leur demande avec un seuil arbitrairement fixé par le défendeur. Les motifs doivent d'ordinaire être indiqués au moment de la notification de la décision et, en tout état de cause, ils doivent être communiqués au fonctionnaire qui en fait la demande.

47. De surcroît, les motifs doivent être communiqués au stade du contrôle hiérarchique (ou, dans l'ancien système d'administration de la justice, de l'examen administratif). L'examen administratif ou le contrôle hiérarchique a pour objet de « donner à l'Administration la possibilité de rectifier une décision erronée, arbitraire ou injuste » et de « rectifier une décision qui n'aurait pas lieu d'être ou de proposer des mesures correctives acceptables dans les cas où une décision non fondée a été prise, ce qui permet de réduire le nombre d'affaires soumises à une procédure contentieuse formelle » (*Tadonki* UNDT/2009/058). Le système d'examen et de contrôle donne aux fonctionnaires la possibilité de faire examiner leurs griefs en interne et de façon objective, et le contrôle d'une décision contestée doit prendre en considération les véritables motifs de cette décision (*Beaudry* UNDT/2010/039 et *Omondi* UNDT/2011/020, renvoyant à l'ordonnance n° 17 *Omondi* 17 (NBI/2010)). S'il ne sait pas ce qui a amené à prendre la décision contestée, le fonctionnaire peut ne pas être en mesure de la contester d'une manière efficace, et l'entité chargée de l'examen et du contrôle ne pourra pas en évaluer la régularité et la licéité. En l'espèce, aucun motif n'a été communiqué au requérant avant le stade de l'examen administratif ou à cette occasion et rien ne permet de penser que cet examen ait donné lieu à un examen de la licéité de la décision contestée quant au fond.

48. Le droit de faire dûment examiner une décision administrative, y compris au stade du contrôle hiérarchique, fait partie intégrante du contrat de travail d'un fonctionnaire. Se contenter d'indiquer, en réponse aux demandes d'informations d'un

fonctionnaire – comme l'Administration l'a fait en l'espèce –, que le contrat ne sera pas renouvelé parce que l'Administration n'est pas tenue de le renouveler en vertu de la décision administrative dans un raisonnement circulaire. Une telle réponse rend impossible tout examen de la décision et dénie au fonctionnaire le droit de recours que lui reconnaît pourtant le paragraphe 1 de l'article 2 du Statut du Tribunal. C'est là un droit fondamental de chaque fonctionnaire et il doit pouvoir être exercé valablement. Pour que le droit de recours soit utile, lorsqu'un fonctionnaire cherche à connaître les raisons d'une décision de non-renouvellement de son engagement, ces raisons doivent lui être indiquées d'une façon suffisamment détaillée pour qu'il puisse décider d'engager ou non une procédure contentieuse formelle (*Beaudry*). Ainsi que le TAOIT l'a indiqué dans son jugement n° 1817 (1999) et répété dans son jugement n° 2124 (2002),

Un fonctionnaire doit connaître les motifs d'une décision afin de pouvoir y réagir, par exemple en contestant cette décision ou en introduisant un recours contre elle. Une instance d'examen doit également connaître ces motifs de façon à pouvoir en déterminer la licéité. Le degré de détail des explications à fournir dépend de chaque situation. Il peut s'agir d'un simple renvoi, fait de manière expresse ou implicite, à un autre document qui indique le pourquoi et le comment. Si pratiquement aucune explication n'a été fournie avant l'instance de recours, l'omission peut être réparée pendant celle-ci, à condition que le fonctionnaire ait la possibilité de se faire entendre.

La communication des motifs doit être exigée non en raison d'un droit pour le fonctionnaire de s'attendre au renouvellement d'un contrat de durée déterminée, mais parce qu'à défaut, le fonctionnaire, l'Administration elle-même et, au final, le Tribunal n'auraient pas la possibilité d'essayer d'examiner et de vérifier la régularité de la décision, prise en réponse à la demande du fonctionnaire, de ne pas prolonger la durée de son contrat au-delà de la date à laquelle il doit expirer, ou, à tout le moins, cette possibilité serait sérieusement compromise (voir, par exemple, *Bofill* UNDT/2010/190, par. 30, et *Ippolito* UNDT/2010/181, par. 26, où il est indiqué que « [l]e seul défaut de transparence qui serait susceptible d'être sanctionné par le juge serait le refus de l'Administration de communiquer au Tribunal et au fonctionnaire



requérant les éléments sur lesquels [l'Administration] s'est fondé[e] pour prendre sa décision. »).

49. De plus, le fait de répondre à une demande de communication de motifs, en particulier lorsque cette demande est faite dans le cadre d'une procédure d'examen formelle, est une question totalement différente et, comme indiqué plus haut, les motifs doivent être examinés et expliqués par l'Administration dans le cadre de son examen administratif ou contrôle hiérarchique.

50. Le défendeur a allégué que l'ancien Tribunal administratif des Nations Unies avait considéré qu'en règle générale, l'Administration n'était pas tenue d'indiquer aux fonctionnaires ou au Tribunal administratif les raisons sur lesquelles elle s'était fondée pour décider de ne pas renouveler les contrats de ces personnes, y compris lorsque ces raisons lui étaient demandées. (Voir, par exemple, par. II et III du jugement n° 1003, *Shasha'a* (2001), du Tribunal administratif des Nations Unies, où il est indiqué que « [l']Administration peut, à sa discrétion, décider de ne pas renouveler ou prolonger le contrat sans avoir à justifier cette décision », auquel cas « le contrat prend fin de plein droit et sans préavis », mais « lorsque l'Administration donne une justification de l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, la raison doit être étayée par les faits ».) Le défendeur a fait valoir que le Tribunal du contentieux administratif ne devait pas remettre en cause cette jurisprudence établie de longue date du Tribunal administratif des Nations Unies.

51. De fait, le Tribunal administratif des Nations Unies n'exigeait pas la communication automatique des raisons d'une décision de ne pas renouveler le contrat d'un fonctionnaire lorsque cette décision était notifiée à ce dernier (voir, par exemple, par. II du jugement n° 1191, *Aertgeerts* (2004) du Tribunal administratif des Nations Unies (invoqué par le défendeur), en déclarant que « l'Organisation n'a pas à fournir de raison lorsqu'elle décide de ne pas renouveler un contrat de durée déterminée à la date d'expiration de celui-ci »). Toutefois, ainsi que l'a indiqué le

Tribunal d'appel des Nations Unies dans l'arrêt rendu récemment dans l'affaire *Sanwidi* 2010-UNAT-084,

37. Le Tribunal du contentieux administratif et le Tribunal d'appel institués dans le cadre du nouveau système d'administration de la justice représentent une nette amélioration par rapport au précédent système du fait de leur indépendance, de leur transparence et de leur professionnalisme. Les Statuts portant création de ces Tribunaux ne prévoient pas que les jugements de l'ancien Tribunal administratif des Nations Unies doivent être considérés par les nouveaux Tribunaux comme des précédents à suivre impérativement. Il est naturel que le nouveau système d'administration de la justice aborde les questions juridiques sous un nouvel angle, et une nouvelle jurisprudence, qui sera ou ne sera pas différente de celle de l'ancien Tribunal administratif des Nations Unies, ne manquera pas de se développer avec le temps. En conséquence, la jurisprudence de l'ancien Tribunal, en dépit de sa valeur convaincante, ne saurait constituer un précédent à suivre impérativement par les nouveaux Tribunaux. Nous sommes sensibles à l'argument selon lequel les jugements antérieurs constituent une jurisprudence cohérente, claire et constante, mais ils ne sont pas des précédents à suivre aveuglément.

38. Les tribunaux administratifs du monde entier continuent de faire évoluer les principes juridiques pour se donner les moyens de lutter contre l'abus du pouvoir discrétionnaire. Il n'est pas possible de dresser une liste exhaustive des principes juridiques applicables au droit administratif, mais l'iniquité, le caractère non raisonnable, l'illicéité, l'irrationalité, l'irrégularité de procédure, le parti pris, le caractère inconsideré, le caractère arbitraire et le manque de proportionnalité sont quelques-uns des motifs pour lesquels les tribunaux peuvent s'interposer à juste titre dans l'exercice de la liberté d'appréciation en matière administrative.

52. Le droit d'un fonctionnaire de connaître les raisons ayant motivé la décision de ne pas renouveler son engagement est inscrit dans la jurisprudence constante du TAOIT. Ce dernier, qui a été institué en 1946 et dont la compétence s'étend aux recours introduits contre plus de 50 organisations internationales, a présenté le droit de connaître les raisons d'une décision de non-renouvellement de l'engagement d'un fonctionnaire comme étant « un principe général de la fonction publique internationale ». Voir le jugement n° 675 du TAOIT, In re *Pérez del Castillo* (1985) (où il est indiqué, aux par. 8 et 11, qu'« [i]l doit exister une raison valable [motivant

une décision de non-renouvellement] et la raison doit être communiquée » et que « [l]a non-communication d'une raison conduira dans bien des cas à conclure qu'ou bien le Directeur général a cru à tort qu'il détenait le pouvoir arbitraire de faire ce qui lui plaisait, ou bien sa décision était en fait arbitraire ou motivée par des considérations injustifiées »); le jugement n° 1154, In re *Bluske* (1992) (indiquant au par. 4 que, « selon un principe général de la fonction publique internationale, il doit exister une raison valable pour toute décision de ne pas renouveler un engagement de durée déterminée, et cette raison doit être communiquée au fonctionnaire »); le jugement n° 1911, In re *Ansorge (No. 3)* (2000); et le jugement n° 2499 (2006) (indiquant au par. 6 qu'« il doit exister une raison valable pour toute décision de ne pas renouveler un contrat de durée déterminée [laquelle] doit être communiquée au fonctionnaire, auquel les véritables motifs du non-renouvellement doivent être indiqués »). Je relève la valeur convaincante de ces jugements du TAOIT.

53. Le domaine des relations du travail et le droit qui s'y rapporte ne sont pas statiques, mais dynamiques. S'il est admis que les contrats de durée déterminée peuvent être utiles dans bien des cas et que l'Administration doit avoir le droit de prendre certaines décisions, les principes de la légalité et du respect des formes régulières doivent être appliqués. Le travail n'est pas une marchandise et l'Organisation s'emploie sans relâche à introduire transparence et responsabilité sur le lieu de travail. C'est ce que l'Assemblée générale a réaffirmé dans sa résolution 63/253, citée plus haut.

54. Enfin, il incombe à l'Organisation d'agir de bonne foi et de respecter la dignité des fonctionnaires. Cette obligation lui impose d'indiquer les raisons de ses décisions de manière que ces derniers puisse exercer leur droit de recours et prendre les mesures pouvant s'imposer. Une décision de ne pas renouveler un contrat doit être conforme au principe de la bonne foi et de la loyauté, qui est reconnu comme faisant partie intégrante du contrat de travail passé entre l'Organisation et les membres de son personnel (voir, par exemple, *James* UNDT/2009/025, *Castelli* UNDT/2009/075, *Utkina* UNDT/2009/096, *Allen* UNDT/2010/009, *D'Hooge* UNDT/2010/044, *Sina*

UNDT/2010/060, *Gaskins* UNDT/2010/119). Il découle implicitement de ce principe que les deux parties sont placées sur un pied d'égalité lorsque les fonctionnaires introduisent des recours contre des décisions qui portent atteinte à leurs droits juridiques, et qu'ils ont accès à certaines informations nécessaires à la protection de leurs droits. Le fait de ne pas communiquer les raisons d'une décision administrative, y compris une décision de ne pas renouveler un contrat de durée déterminée, en particulier lorsque le fonctionnaire concerné demande qu'elles lui soient indiquées, viole le principe de la bonne foi et de la loyauté. L'Organisation doit veiller à ce que les fonctionnaires disposent de moyens raisonnables et efficaces de contester des décisions administratives.

55. En conséquence, pour les motifs susvisés, le Tribunal juge que l'Administration a manqué à son obligation de communiquer les raisons de la décision contestée au requérant, en particulier en réponse à ses demandes.

### **Indemnisation**

56. Le Tribunal est placé dans une situation particulière s'agissant de déterminer le montant de l'indemnité à accorder au requérant, ce qui tient en partie au refus du défendeur d'expliquer les raisons du non-renouvellement et de fournir des éléments permettant de les justifier. Le requérant a demandé, entre autres, une indemnité d'un montant égal à deux ans de traitement de base net, en se référant aux paragraphes 25 et 26 du Manuel du FNUAP, qui prévoient qu'un engagement est « normalement » renouvelé pour deux ans, à moins qu'il n'existe une raison de décider de renouveler l'engagement pour une durée plus courte.

57. Compte tenu des observations du Tribunal au sujet du Manuel du FNUAP et au vu des circonstances de l'espèce, le Tribunal juge qu'il n'est pas suffisamment certain que, si la décision illicite n'avait pas été prise, le contrat du requérant aurait été renouvelé pour deux ans. Les deux précédentes prolongations dont il a bénéficié ont été dans chaque cas inférieure à deux ans. Son contrat a d'abord été prolongé

d'une année seulement et rien ne permet de penser qu'il ait eu l'intention de contester cette prolongation. La seconde prolongation, pour six mois, lui a été accordée après qu'il se fut entretenu avec le Directeur du Bureau régional pour les États arabes du FNUAP, en juillet 2008, au sujet du point de savoir si sa nouvelle prolongation serait pour un ou deux ans (voir par. 7 ci-dessus). Il s'ensuit que, même en juillet 2008, l'option d'un nouveau renouvellement pour une période inférieure à deux ans était examinée et que le requérant le savait. Néanmoins, comme on l'a vu au paragraphe 27 plus haut, le requérant n'a pas déposé dans les délais prescrits de demande d'examen administratif au sujet de la prolongation de six mois. Le Tribunal est convaincu, compte tenu des circonstances de l'espèce, y compris des prolongations accordées antérieurement au requérant, que le renouvellement suivant aurait été pour une durée inférieure à deux ans. Il note qu'une nouvelle prolongation de six mois au-delà du 2 avril 2009 aurait porté la durée totale des prolongations du contrat du requérant à exactement deux ans à partir de la date d'expiration originelle du 2 octobre 2007, et à un an depuis octobre 2008 (l'une des deux options qui semblent avoir été examinées en juillet 2008). En conséquence, le Tribunal estime approprié, pour réparer la violation des droits du requérant et la perte financière qu'il a pu subir du fait de la décision illicite, qu'il soit indemnisé à hauteur d'un montant équivalent à six mois de traitement de base net et prestations éventuellement dues (voir également *Sehgal*, par. XI). Le requérant recevra des intérêts sur les versements correspondants, conformément à l'arrêt rendu dans *Warren* 2010-UNAT-059, à compter de la date d'exigibilité de ces versements (voir *Iannelli* 2010-UNAT-093, par. 18, *Fayek* UNDT/2010/194, par. 22, et *Alauddin* UNDT/2010/200, par. 39).

58. Le requérant a demandé à être indemnisé pour la souffrance et le préjudice moraux qu'il a subis du fait du refus du défendeur de lui communiquer les raisons de la décision. Ainsi que le Tribunal d'appel des Nations Unies l'a indiqué dans son arrêt *Tabari* 2010-UNAT-030, pour être indemnisé pour préjudice moral, le requérant doit établir les éléments sur lesquels il fonde ses allégations. Il a clairement exposé, et le défendeur n'a pas contesté, qu'il avait essayé dès juillet 2008 de déterminer si son

contrat serait de nouveau prolongé et avait continué de demander des explications quant aux raisons de son renouvellement de six mois et au point de savoir s'il obtiendrait de nouvelles prolongations. Par la suite, sans qu'aucune explication lui soit fournie ni aucune raison communiquée, il a été informé brutalement, le 13 février 2009, que son contrat prendrait fin le 2 avril 2009 sans nouvelle prolongation. Le Tribunal est convaincu que toute personne raisonnable éprouverait une souffrance morale à attendre aussi longtemps une réponse et à être laissée dans l'incertitude créée par ces circonstances particulières. Il ne fait aucun doute pour lui que le requérant a subi un préjudice moral justifiant une indemnisation et fixe à 8 000 dollars des États-Unis le montant de l'indemnité qui devra lui être versée à ce titre.

### **Conclusion**

59. Le requérant a contesté la décision, qui lui été notifiée en février 2009, de ne pas prolonger la durée de son engagement au-delà du 2 avril 2009. Le défendeur a refusé de communiquer au requérant ou au Tribunal les motifs de la décision contestée. Le Tribunal tire une présomption défavorable de la non-communication de ces motifs au Tribunal et déclare que la décision contestée était arbitraire, inconsiderée et, de ce fait, illicite.

60. Pour indemniser le requérant pour la perte financière effective subie, le défendeur lui versera un montant représentant six mois de traitement de base net et prestations à la classe P-5, sixième échelon, majoré des intérêts au taux de base américain en vigueur commençant à courir à compter de la date d'exigibilité de chaque versement mensuel jusqu'à la date de paiement. Si cette indemnité n'est pas payée dans un délai de 60 jours à compter de la date à laquelle le jugement deviendra exécutoire, le taux de base américain sera majoré de 5 % jusqu'à la date du paiement.

61. Afin d'indemniser le requérant pour la souffrance morale qu'il a éprouvée, le défendeur lui versera 8 000 dollars des États-Unis. Ce montant doit être versé 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 Ebrahim-Carstens

Ainsi jugé le 10 février 2011

Enregistré au greffe le 10 février 2011

*(Signé)*

Santiago Villalpando, Greffier, New York