



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

Affaire n° : UNDT/NBI/2019/137

Jugement n° : UNDT/2020/056

Date : 15 avril 2020

Original : anglais

Juge : M^{me} Agnieszka Klonowiecka-Milart

Greffé : Nairobi

Greffier : M^{me} Abena Kwakye-Berko

MWETAMINWA

contre

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE
L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT

Conseil du requérant :

M^{me} Julia Kyung Min Lee, Bureau de l'aide juridique au personnel

Conseil du défendeur :

M^{me} Nicole Wynn, Section des recours et de la responsabilité/Division du droit
administratif/Bureau des ressources humaines

M^{me} Rosangela Adamo, Section des recours et de la responsabilité/Division du droit
administratif/Bureau des ressources humaines

INTRODUCTION

1. Le requérant conteste une décision de la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO) qui, selon lui, visait à le priver d'une indemnité de licenciement en le plaçant en congé spécial à plein traitement jusqu'à l'expiration de son engagement de durée déterminée, date à laquelle il a été, de fait, mis fin à son contrat. Le requérant a introduit la présente requête le 10 septembre 2019.

2. Le défendeur a déposé sa réponse le 11 octobre 2019.

3. Le Tribunal du contentieux administratif (le « Tribunal ») a décidé, conformément au paragraphe 1 de l'article 16 de son Règlement de procédure, qu'il n'y avait pas lieu de tenir une audience pour statuer sur les questions soulevées en l'espèce et qu'il se fonderait sur les pièces et les écritures supplémentaires présentées par les parties.

FAITS

4. Le requérant occupait, au titre d'un engagement de durée déterminée, le poste d'assistant (gestion des programmes) de classe GL-5 au sein de la MONUSCO à Kisangani en République démocratique du Congo (RDC)¹.

5. Le 13 mars 2019, la Représentante spéciale du Secrétaire général et cheffe de la MONUSCO a informé le Groupe de direction de cette dernière que, conformément aux hypothèses de planification de la MONUSCO pour la période 2019-2020, certains bureaux de terrain situés dans des lieux non touchés par le conflit armé seraient progressivement fermés. À cet égard, le Groupe de direction a été informé qu'il avait été proposé de fermer, entre autres, le bureau de Kisangani le 31 mai 2019 au plus tard².

¹ Requête, p. 2.

² Réponse, annexe R/3.

6. Par sa résolution 2463 (2019), adoptée le 29 mars 2019, le Conseil de sécurité de l'ONU a prorogé le mandat de la MONUSCO jusqu'au 20 décembre 2019 et a demandé qu'il soit procédé à un examen stratégique indépendant de la MONUSCO dont les résultats devaient lui être présentés au plus tard le 20 octobre 2019, qui comprendrait « des options pour adapter la future configuration des composantes civile, policière et militaire de la MONUSCO, notamment en réduisant les effectifs de la force et de la présence civile, conformément aux priorités de la Mission pendant la mise en œuvre du plan de retrait et des objectifs et indicateurs³ ».

7. Le projet de budget de la MONUSCO pour l'exercice allant du 1^{er} juillet 2019 au 30 juin 2020, qui a été présenté à l'Assemblée générale des Nations Unies le 29 mars 2019, proposait, entre autres : i) la fermeture de sept bureaux, dont celui de Kisangani⁴ ; ii) la suppression de 764 postes⁵, dont le poste d'assistant(e) (gestion des programmes) (agent(e) des services généraux recruté(e) sur le plan national), en raison de la fermeture des bureaux locaux⁶.

8. Par un mémorandum daté du 2 avril 2019, la Responsable des ressources humaines de la MONUSCO a informé le requérant que la suppression de son poste avait été proposée dans le projet de budget de la MONUSCO pour l'exercice 2019-2020 et que, en prévision de l'approbation du budget par l'Assemblée générale, la MONUSCO ne prorogerait pas son engagement de durée déterminée au-delà de sa date d'expiration, à savoir le 30 juin 2019⁷.

9. Le 13 mai 2019, le requérant a demandé un contrôle hiérarchique en vue de contester la décision de ne pas renouveler son engagement de durée déterminée. Par ailleurs, il a demandé le versement d'une indemnité de licenciement pour résiliation abusive de son contrat⁸. Le 31 mai 2019, le requérant a déposé des

³ S/RES/2463 (2019), par. 45.

⁴ A/73/816, par. 5.

⁵ Ibid., par. 23.

⁶ Ibid., par. 44.

⁷ Requête, annexe A.

⁸ Réponse, annexe R/1.

documents supplémentaires à l'appui de sa demande de contrôle hiérarchique⁹.

10. Dans son rapport du 16 mai 2019, le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires a recommandé que l'Assemblée générale approuve les propositions du Secrétaire général concernant le personnel civil formulées dans le projet de budget pour l'exercice 2019-2020¹⁰ et que le financement de la MONUSCO pour cet exercice soit réduit de 464 800 dollars, le ramenant de 1 023 267 600 dollars à 1 022 802 800 dollars¹¹.

11. Le 29 mai 2019, le lieu d'affectation du requérant a été fermé¹². Selon le requérant, l'administration de la MONUSCO lui a demandé de rester chez lui, faute de tâches à lui confier, et lui a indiqué qu'il ne pourrait se rendre sur son lieu de travail qu'à titre privé¹³. Le requérant soutient avoir été informé qu'il serait placé en congé spécial à plein traitement jusqu'au 30 juin 2019¹⁴. Dans sa demande de contrôle hiérarchique, datée du 30 mai 2019, il explique être resté chez lui à partir du 30 mai 2019, tout en continuant de surveiller les activités des groupes armés dans les territoires de Bafwasende et Ubundu¹⁵.

12. Le 30 mai 2019, le responsable chargé des opérations de terrain de la MONUSCO a envoyé un courrier électronique à l'ensemble du personnel du bureau de Kisangani les informant que les applications du système des Nations Unies (Umoja, eMOP et eCMR) ne seraient plus accessibles après le 15 juin 2019 en raison de l'interruption de la communication par satellite¹⁶.

13. Le 9 juin 2019, la Section des ressources humaines de la MONUSCO a

⁹ Requête, annexe C.

¹⁰ A/73/755/Add.15, par. 33 (Mission des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo : exécution du budget de l'exercice allant du 1^{er} juillet 2017 au 30 juin 2018 et projet de budget pour l'exercice allant du 1^{er} juillet 2019 au 30 juin 2020 – Rapport du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires).

¹¹ Ibid., par. 49.

¹² Requête, p. 3.

¹³ Ibid., annexe C, p. 2.

¹⁴ Ibid., p. 3.

¹⁵ Ibid., annexe C, p. 2.

¹⁶ Ibid. annexe B.

envoyé un courrier électronique au requérant lui rappelant les formalités de départ en vue de sa cessation de service le 30 juin 2019¹⁷. Le requérant a répondu les 11 et 13 juin 2019 en posant des questions sur son titre fonctionnel – rappelant qu’il avait été recruté en tant qu’assistant aux affaires politiques – et sur son rapatriement à Bunia, d’où il avait été recruté, avant que la communication par satellite ne soit interrompue¹⁸.

14. Le 13 juin 2019, le requérant a reçu une réponse concernant sa demande de contrôle hiérarchique qui confirmait les décisions contestées¹⁹.

15. Le 28 juin 2019, le requérant a introduit une requête, enregistrée sous le numéro UNDT/NBI/2019/093, contestant la décision de la MONUSCO de supprimer son poste en mettant abruptement fin à son contrat et de ne pas renouveler son engagement de durée déterminée. Cette requête a été rejetée sommairement par le jugement n° UNDT/2019/122 (le « jugement *Mwetaminwa* »), rendu le 3 juillet 2019²⁰.

16. Il a été mis fin à l’engagement du requérant le 30 juin 2019²¹.

17. Le 3 juillet 2019, la Commission des questions administratives et budgétaires (la « Cinquième Commission ») a recommandé que l’Assemblée générale adopte un projet de résolution approuvant les conclusions et recommandations formulées dans le rapport du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires du 16 mai 2019²². Le même jour, l’Assemblée générale a approuvé les conclusions et recommandations du Comité consultatif dans sa résolution 73/315.

QUESTIONS À EXAMINER

¹⁷ Réponse, annexe R/4.

¹⁸ Ibid., annexe R/5.

¹⁹ Requête, annexe D.

²⁰ Réponse du défendeur, annexe R/2.

²¹ Requête, p. 3.

²² A/73/929, par. 6 (Financement de la Mission de l’Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo – Rapport de la Cinquième Commission).

18. Le Tribunal examinera les questions suivantes : i) la requête est-elle recevable ? ; ii) le requérant a-t-il été placé en congé spécial à plein traitement et a-t-il été, de fait, mis fin à son engagement ? ; iii) Y a-t-il lieu d'accorder au requérant les réparations qu'il demande ?

La requête est-elle recevable ?

Argumentation des parties

19. Le défendeur estime que la requête est irrecevable en vertu du principe de la chose jugée, le requérant ayant déjà contesté la décision de mettre fin à son engagement dans le cadre de l'affaire n° UNDT/NBI/2019/093 et le Tribunal ayant sommairement rejeté la requête le 3 juillet 2019. Le défendeur affirme que, ayant soulevé le non-paiement d'une indemnité de licenciement dans sa demande de contrôle hiérarchique datée du 13 mai 2019, le requérant aurait dû également faire figurer cette question dans sa première requête s'il souhaitait que le Tribunal l'examine. Invoquant l'arrêt n° 2011-UNAT-182 (l'« arrêt *O'Neill* »), le défendeur soutient que le requérant renonce à tout grief figurant dans la demande de contrôle hiérarchique du requérant mais omis de la première requête présentée au Tribunal.

20. Le défendeur fait en outre valoir que le jugement *Mwetaminwa* ne rendait pas de décision sur une question technique ou incidente mais, conformément à l'article 9 du Règlement intérieur du Tribunal du contentieux administratif, rejetait la requête au regard du droit. Le requérant n'ayant pas fait appel du jugement *Mwetaminwa*, la décision du Tribunal, qui rejetait tout grief que le requérant a fait figurer ou aurait dû faire figurer dans sa requête, revêt un caractère définitif.

Examen

21. Le Tribunal juge la requête recevable pour les raisons ci-après.

22. Le Tribunal rejette la conclusion du défendeur selon laquelle le requérant le saisit de nouveau de la décision contestée. Dans le cadre de la première requête déposée par le requérant, le Tribunal n'était pas saisi de la question de l'indemnité de

licenciement. Par conséquent, le jugement *Mwetaminwa* concernait uniquement la contestation par le requérant de la décision prise par la MONUSCO de supprimer son poste en mettant abruptement fin à son contrat et de ne pas renouveler ce dernier. Ce jugement n'ayant pas statué quant au fond ou à la procédure²³ en ce qui concerne la demande d'indemnité de licenciement, le principe de la chose jugée ne s'applique pas.

23. Le défendeur invoque en outre l'arrêt *O'Neill* pour soutenir que le requérant a renoncé à demander une indemnité de licenciement en ne la faisant pas figurer dans sa première requête. À ce sujet, le Tribunal rappelle que dans l'affaire *O'Neill*, le requérant contestait la décision de ne pas le sélectionner pour une promotion à un poste de classe P-5 ainsi que la divulgation d'une lettre confidentielle relative à la procédure de sélection. Le Tribunal avait jugé la requête irrecevable car i) le requérant n'avait pas soulevé la question de sa non-sélection dans sa requête, alors même qu'il avait demandé un contrôle hiérarchique de la décision en question, et ii) il n'avait pas fait la demande d'un contrôle hiérarchique de la décision de divulguer la lettre confidentielle. Confirmant le jugement *O'Neill* (UNDT/2010/203), le Tribunal d'appel des Nations Unies avait conclu dans son arrêt *O'Neill* que le Tribunal avait à raison jugé le recours irrecevable quant à la non-sélection et la non-promotion du requérant car ce dernier, bien qu'il eût précédemment contesté la décision auprès du Secrétaire général et de la Commission paritaire de recours alors en place, n'avait pas à nouveau déposé cette requête devant le Tribunal.

24. Le Tribunal conclut que l'arrêt *O'Neill* n'est pas pertinent en l'espèce pour deux raisons. D'une part, bien que l'affaire invoquée relève de la Commission paritaire de recours et de l'ancien Tribunal administratif des Nations Unies, elle fait apparaître un principe également applicable aux affaires dont le Tribunal est saisi, selon lequel ce dernier ne statue pas sur les décisions qui n'ont pas fait l'objet d'un contrôle hiérarchique ou dont il n'a pas été saisi. D'autre part, bien que le Tribunal d'appel établisse qu'une partie doit clairement exprimer et faire figurer l'ensemble de

²³ *Andreeva et al.* (UNDT/2018/072), par. 46 à 48 ; *Nadeau* (UNDT/2018/052), par. 48.

ses griefs dans son mémoire, il précise que la raison en est que sa stratégie est susceptible d'évoluer durant les phases administrative et judiciaire et, qu'à l'issue de la première partie de la procédure, il lui est tout à fait possible de renoncer à une partie des griefs. Le Tribunal d'appel n'a pas affirmé que toute demande qu'une partie n'aurait pas déposée immédiatement était irrecevable, ni n'a estimé que l'ensemble des décisions administratives découlant des mêmes faits devait faire l'objet d'un recours unique. Par conséquent, dans la mesure où le requérant a contesté dans les temps la décision implicite de ne pas lui verser d'indemnité de licenciement, en demandant son contrôle hiérarchique puis en en saisissant le Tribunal conformément à l'article 8 de son Statut, il n'a pas « renoncé » à cette demande et celle-ci est recevable.

Le requérant a-t-il été placé en congé spécial à plein traitement et a-t-il été, de fait, mis fin à son engagement ?

Argumentation des parties

25. Le requérant soutient que le défendeur a écourté son engagement de durée déterminée en fermant le lieu de travail de son équipe le 29 mai 2019 et qu'il a été informé qu'il serait placé en congé spécial à plein traitement jusqu'à l'expiration de son contrat, soit le 30 juin 2019. D'après le requérant, puisqu'il lui a été dit de ne pas retourner sur son lieu de travail après sa fermeture et qu'aucune tâche ne lui a été confiée, il a, de fait, été mis fin à son engagement le 29 mai 2019, conformément à le sous-alinéa a) i) de l'article 9.3 du Statut du personnel. Par conséquent, en application de l'alinéa c) de l'article 9.3 du Statut du personnel et du paragraphe a) de la disposition 9.8 du Règlement du personnel, le requérant aurait dû se voir verser une indemnité de licenciement et, en application de la disposition 9.7 du Règlement du personnel, il aurait dû recevoir un préavis de licenciement écrit d'au moins 30 jours, ce qui n'a pas été le cas.

26. Le défendeur soutient que le titulaire d'un engagement de durée déterminée n'est fondé, ni juridiquement ni autrement, à escompter le renouvellement de

son engagement, quelle que soit la durée de service²⁴, et que le Secrétaire général peut laisser un engagement à durée déterminée arriver à son terme en laissant le temps s'écouler²⁵. Il affirme que le poste du requérant a été supprimé comme suite à la résolution 2463 (2019) du Conseil de sécurité. Le paragraphe c) de la disposition 9.6 du Règlement du personnel prévoit que le Secrétaire général peut mettre fin à l'engagement de tout fonctionnaire par suite de la suppression de postes « lorsque les nécessités du service [le] commandent ». En l'espèce, les nécessités du service ne commandaient pas de mettre fin à l'engagement de durée déterminée du requérant. Son engagement arrivait à expiration environ un mois après la date de la fermeture du bureau de Kisangani. Durant le dernier mois de son contrat, le requérant ne s'est pas rendu sur son lieu de travail pour travailler mais a accompli les formalités de départ, y compris l'organisation du déplacement de sa famille vers Bunia, et a reconnu dans sa demande de contrôle hiérarchique qu'il surveillait les activités des groupes armés dans les territoires de Bafwasende et Ubundu. Par ailleurs, le requérant n'a jamais été placé en congé spécial à plein traitement, ni en aucun autre type de congé. Son service a pris fin conformément aux termes de son engagement de durée déterminée.

Examen

27. Le requérant affirme qu'il a été « informé » de son placement en congé spécial à plein traitement jusqu'au 30 juin 2019 mais n'a apporté aucune preuve en ce sens. Le placement en congé spécial à plein traitement n'étant applicable que dans des circonstances exceptionnelles, il est raisonnable de s'attendre à un certain degré de formalité dans la communication d'une telle décision. En l'absence d'une décision explicite, le placement en congé spécial à plein traitement ne doit pas être déduit du simple fait que l'Organisation n'a pas, durant une courte période, fourni de poste de travail à l'un de ses fonctionnaires. Faute de preuve corroborant l'affirmation du requérant, le Tribunal convient avec le défendeur que le requérant n'a pas été placé

²⁴ Al. c) de l'article 4.5 du Statut du personnel et al. c) de la disposition 4.13 du Règlement du personnel

²⁵ *Maloof* (2017-UNAT-806), par. 36.

en congé spécial à plein traitement entre le 29 mai et le 30 juin 2019. Cependant, le Tribunal considère que cette question n'est pas très pertinente en l'espèce.

28. Il est rappelé qu'un engagement de durée déterminée, tel que celui dont était titulaire le requérant, prend fin de plein droit, sans préavis, à la date d'expiration mentionnée dans la lettre de nomination²⁶. En revanche, le terme « licenciement » s'entend de toute cessation de service dont le Secrétaire général prend l'initiative²⁷. La cessation de service par suite de démission, d'abandon de poste, de l'expiration d'un engagement, de départ à la retraite ou de décès ne vaut pas licenciement au sens du Règlement du personnel²⁸.

29. Le sous-alinéa a) i) de l'article 9.3 du Statut du personnel permet au Secrétaire général de mettre fin à l'engagement de tout fonctionnaire nommé à titre temporaire, pour une durée déterminée ou à titre continu dans des circonstances bien précises (*numerus clausus*), y compris si « les nécessités du service imposent la suppression du poste ou une compression d'effectifs ». Si le Secrétaire général décide de mettre fin à l'engagement d'un fonctionnaire, l'intéressé doit recevoir le préavis et « l'indemnité prévus par le Statut et le Règlement du personnel » (voir l'alinéa c) de l'article 9.3 du Statut du personnel). Dans certains cas justifiés par l'intérêt de l'Organisation, l'article 9.3 du Statut du personnel prévoit également un arrangement de départ négocié. À ce titre, la fin de l'engagement peut résulter du contrat ou d'un acte de l'administration faisant autorité et équivaut dans tous les cas à l'interruption anticipée de la relation de travail.

30. Le licenciement constitue un cas exceptionnel de cessation de service. À cet égard, il a été noté que l'indemnité de licenciement vise à donner au fonctionnaire des ressources suffisantes pour retrouver une situation stable sur le marché du travail, c'est pourquoi elle est calculée en fonction de la durée du service²⁹. Il convient également de noter que les montants relativement élevés accordés à ce titre, en

²⁶ Disposition 9.4 du Règlement du personnel.

²⁷ Al. a) de la disposition 9.6 du Règlement du personnel.

²⁸ Al. b) de la disposition 9.6 du Règlement du personnel.

²⁹ *El-Kholy* (2017-UNAT-730), par. 39.

comparaison des prestations accordées dans les cas plus ordinaires de cessation de service, reflètent l'inviolabilité du contrat de travail et servent donc à compenser la perte prématurée de l'emploi ainsi qu'à dissuader tout recours inconsidéré au licenciement par le défendeur. Cette justification se trouve affaiblie dans le cas des engagements de durée déterminée – où l'indemnisation est calculée uniquement en fonction de la durée du service, sans tenir compte du moment où le fonctionnaire est licencié –, puisqu'il pourrait alors être plus intéressant financièrement de licencier un fonctionnaire que d'attendre l'expiration de son contrat. Cependant, l'indemnité de licenciement vise à protéger le contrat, non à accroître le profit du fonctionnaire. *De lege ferenda*, il pourrait s'avérer utile que des approches adaptées aux licenciements collectifs soient adoptées, par exemple pour encourager la négociation d'un arrangement de départ avec les syndicats. Cependant, en l'état, le régime applicable dans le cas d'une suppression de poste ne prévoit pas que le fonctionnaire puisse demander que sa cessation de service constitue un licenciement³⁰.

31. À la lumière de ce qui précède, le Tribunal convient tout d'abord avec le défendeur qu'un licenciement était infondé en droit, le contrat du requérant devant expirer sans renouvellement, comme annoncé dans le mémorandum d'avril 2019. Ensuite, le Tribunal constate que le requérant a conservé son statut de fonctionnaire jusqu'à l'expiration de son contrat, conformément aux termes de ce dernier, et a continué de percevoir un salaire et d'accumuler des droits (congrés, retraite, ancienneté, etc.) en conséquence. Enfin, la période durant laquelle le requérant n'avait pas accès à son poste de travail était relativement courte en comparaison de la durée de son engagement, et il a en outre effectué quelques tâches de chez lui durant cette période. Pour toutes ces raisons, la situation du requérant ne peut être qualifiée de « licenciement déguisé » et, partant, ne peut donner droit à l'indemnité prévue à l'article 9.3 du Statut du personnel.

³⁰ Le jugement *McCluskey* (UNDT/2012/184) parvient à une conclusion similaire dans une situation de restructuration et de réorganisation, où le placement en congé spécial à plein traitement constituait une alternative à l'arrangement de départ négocié. Le Tribunal avait alors fait remarquer, en rejetant une requête tardive, que la décision de faire bénéficier le requérant de l'indemnité inhérente à l'arrangement de départ négocié était à la discrétion du défendeur.

Y a-t-il lieu d'accorder au requérant les réparations qu'il demande ?

32. Le requérant a demandé les réparations suivantes : i) annulation de la décision contestée ; ii) versement d'une indemnité de licenciement et d'une indemnité tenant lieu de préavis de licenciement, conformément à l'article 9.3 du Statut du personnel et aux dispositions 9.7 et 9.8 du Règlement du personnel ; iii) versement d'intérêts pour les périodes précédant et suivant le jugement au titre de l'indemnité de licenciement, à compter du 30 juin 2019 ; iv) versement d'une indemnité équivalant à un mois de traitement de base net au titre du traitement injuste à son égard.

33. Le défendeur soutient que le requérant ne peut prétendre aux réparations demandées, car il n'a pas apporté la preuve de l'illégalité de la décision contestée ni, par ailleurs, du préjudice subi.

Examen

34. L'annulation de la décision contestée afin de qualifier la situation du requérant de licenciement ne saurait être accordée, pour les raisons indiquées précédemment. Par conséquent, rien ne justifie d'accorder les réparations demandées au titre d'un licenciement.

Dispositif

35. La requête est rejetée.

(Signé)

Agnieszka Klonowiecka-Milart, juge

Ainsi jugé le 15 avril 2020

Enregistré au Greffe le 15 avril 2020

(Signé)

Abena Kwakye-Berko, greffière, Nairobi