



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

Cas n°: UNDT/NBI/2009/027
Jugement n° UNDT/2010/057
Date: 7 avril 2010
Original: anglais

Devant: Juge Nkemdilim Izuako
Greffe: Nairobi
Greffier: Jean-Pelé Fomété

IANELLI

contre

LE SECRETAIRE GENERAL DE
L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT

Conseil pour le requérant:
Katya Melluish

Conseil pour le défendeur:
James Provenzano

Contexte

1. Le requérant était un fonctionnaire Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS), affecté au Bureau pour le Moyen Orient (BMO) à titre de chef des opérations, depuis octobre 2004. Il a été engagé initialement sur la base d'un contrat de louage de services puis par la suite sur la base d'un accord de consultation. Le 23 novembre 2007, le requérant entre en fonction avec un contrat de durée déterminée (série 100), au même poste et pour le même organisme.

2. Le requérant conteste à présent la décision de l'UNOPS de ne pas lui verser une prime d'affectation ainsi que d'autres indemnités allouées aux membres du personnel recrutés sur le plan international, en vertu de l'ancien Règlement du personnel (série 100).

Procédure et questions de droit

3. La présente requête a été déposée le 15 septembre 2008 auprès de la Commission paritaire de recours. La réponse du défendeur a été déposée le 24 novembre 2008, à la suite de quoi le requérant a fait appel en déposant ses observations le 10 mars 2009.

4. Le 1^{er} juillet 2009, cet appel a été transféré au Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, conformément aux dispositions de la Section IV, paragraphe 44 de la résolution 63/253 de l'Assemblée générale des Nations Unies et à la section 2 de la circulaire du Secrétaire général ST/SGB/2009/11 concernant les Mesures de transition liées à la mise en place du nouveau système d'administration de la justice.

5. Le 9 juillet 2009, Le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, au siègeant à New York, publie un avis d'audience de mise en état. Cette audience a eu lieu le 16 juillet 2009. Il y a été souligné que l'affaire avait un caractère essentiellement documentaire. Le 22 juillet 2009, un ordre de transfert de New York à Nairobi a été émis.

6. Le 1^{er} décembre 2009, le Tribunal du contentieux siégeant à Nairobi envoie un avis écrit aux parties concernées les informant qu'une conférence de mise en état est

prévue le 21 décembre 2009, dans le but de statuer sur cette affaire. Il a également été demandé aux parties de présenter avant le 15 décembre 2009, une liste de questions de droit sur lesquelles elles souhaitent voir le Tribunal statuer.

7. Le 15 décembre 2009, le requérant fait les observations suivantes:

la principale question de droit qui se pose en l'espèce est de déterminer si oui ou non, en vertu des dispositions de (l'ancien) Règlement du personnel (série 100) concernant les membres du personnel recrutés sur le plan international, le requérant avait droit à une prime d'affectation et à une prime de rapatriement lors de son engagement initial, le 23 novembre 2007. Dans la mesure où il avait été recruté dans un secteur d'où il pouvait se rendre quotidiennement au travail, puisqu'il était au service du même Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS), recruté sur la base d'un contrat de louage de services et accord de consultation pour une période de 3 années consécutives.

8. Au cours de la même journée, le co-respondant pour le défendeur informe le Tribunal qu'ils étaient convenus que la question de droit est soumise telle quelle a été présentée par le requérant:

9. Lors de la conférence de mise en état le 21 décembre 2009, le Tribunal établit qu'il s'agit d'un cas qu'il est possible de traiter sur la simple base d'une demande écrite. Le requérant et le défendeur souscrivent à la décision du Tribunal et les délibérations sont ajournées.

10. Le 20 janvier 2010, le Tribunal rend une ordonnance réclamant davantage de renseignements et de détails, conformément aux dispositions du paragraphe 2 de l'article 18 du Règlement de procédure du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies¹. Le Tribunal recommande aux parties de fournir une chronologie précise, afin de l'informer de manière détaillée sur les points suivants:

¹ Paragraphe 2 de l'article 18 du Règlement de procédure du Tribunal: « Le Tribunal peut ordonner aux parties de produire des éléments de preuve à tout moment et exiger de toute personne qu'elle produise les documents ou fournisse les informations qui lui semblent nécessaires au déroulement rapide et équitable de l'instance ».

i. les dates de début et de fin de chacune des affectations du requérant (contrat

13. Le recrutement pour le poste en question relevait du bureau du PNUD à Copenhague, conformément aux règles de fonctionnement de l'UNOPS, mais ses préoccupations n'avaient pas été prises en compte par l'UNOPS.

14. Le 4 mars 2008, le requérant a adressé une lettre au Sous-secrétaire général du Bureau de la gestion des ressources humaines (BGRH) pour demander des renseignements au sujet des politiques vigueurs. Afin de se protéger contre de possibles représailles, le mémorandum envoyé au BGRH portait la mention « Confidentiel ». Cette précaution résultait d'un précédent concernant le recrutement

durée déterminée débute rétroactivement le 1^{er} octobre 2007, ce qui est antérieur à sa demande de renseignements sur la question de savoir s'il avait droit à des indemnités en rentrant dans son pays de résidence permanente à la fin de son mandat.

19. Le requérant soutient que la prétention du défendeur d'après laquelle il était établi au lieu d'affectation ne tient pas compte du fait que sa présence dans ce pays s'explique uniquement par les exigences de son emploi « consultant en mission » pour l'UNOPS, et non à titre de membre du personnel. Puisque les contrats des personnes qui ne sont pas membres du personnel ne sont, de fait, que temporaires et n'ouvrent pas droit à prime de rapatriement des ménages, ni même aux autres effets personnels à partir du pays de résidence permanente, le requérant ne peut être réputé installé à Dubaï. Étant donné qu'il n'avait été engagé que pour une durée de 12 mois consécutifs, l'obligation pour l'organisme de prendre en charge la réinstallation d'un membre du personnel n'avait pas, par conséquent, été évoquée. En réalité, le requérant devait observer une interruption obligatoire d'un mois après 11 mois consécutifs de service, en particulier si l'obligation de rapatriement ne s'applique pas.

Observations du défendeur

20. La principale objection du défendeur, d'après les dispositions de la série 100 du Règlement du personnel de l'ONU, est que le requérant n'a pas droit à une prime d'affectation et/ou de rapatriement, puisqu'il travaillait dans un autre lieu d'affectation, en l'occurrence à (Dubaï, Émirats arabes unis) au cours des trois années précédant sa nomination du 23 novembre 2007, et qu'il possédait déjà une maison.

21. Le défendeur soutient que la position adoptée par l'UNOPS est entièrement conforme à ce qui prévoit le Règlement du personnel en vigueur et ses propres politiques. L'attention du Tribunal est orientée par conséquent vers les dispositions de la politique et du Règlement du personnel de l'UNOPS suivantes:

i) Le recrutement international (Règlement du personnel 104.7):

- *a) Tous les fonctionnaires, à l'exception de ceux qui sont recrutés sur le plan local au sens de la disposition 104.6, sont considérés comme recrutés sur le plan international. Les fonctionnaires recrutés sur le plan international bénéficient normalement des indemnités et prestations suivantes: paiement des frais de voyage, pour eux-mêmes, leurs enfants à charge et leur conjoint, lors de l'engagement et de la cessation de service; paiement des frais de déménagement; indemnité de non-résident; congé*

ii) Sur l'indemnité d'affectation:

- *Un fonctionnaire recruté dans une zone se trouvant dans un rayon permettant une navette quotidienne à partir du lieu d'affectation ne peut prétendre à la prime, à moins qu'il prouve que le changement de lieu de résidence résulte directement de son engagement, dans le cas par exemple où celui-ci l'oblige à quitter un logement mis à sa disposition par son gouvernement. Les autres changements de lieu de résidence dans un rayon permettant une navette quotidienne ainsi que la promotion ou le passage à la catégorie des administrateurs, sans changement de lieu d'affectation ne donnent pas lieu au paiement de la prime;*²
- *La raison d'être de la prime d'affectation (la « prime ») est de permettre aux fonctionnaires de disposer d'une somme raisonnable en prévision du changement de lieu de résidence occasionné par un engagement initial, une affectation ou une mutation à un lieu d'affectation. Elle représente le montant total dû par l'Organisation au titre des frais engagés par le fonctionnaire et les membres de sa famille à la suite d'un engagement, d'une affectation ou d'une réaffectation entraînant un changement de lieu de résidence, ainsi que des frais éventuels engagés avant le départ ;*³
- *Lorsque l'Organisation n'a pas eu à payer de frais de voyage lors de l'engagement d'un fonctionnaire considéré comme recruté sur le plan international au sens de la disposition 104.7, le Secrétaire général peut, dans des cas appropriés, autoriser le versement de tout ou partie de la prime d'affectation.*⁴

iii) Sur la prime de réinstallation:

- *Aux termes des séries 100 et 200 du Règlement du personnel des Nations Unies, l'allocation de réaffectation est accordée à tous les membres du personnel recruté sur le plan international dont la réaffectation/le transfert ou la résiliation du contrat nécessite la réinstallation du ménage pour une longue période, qui est d'un an au moins.*⁵
- *La prime de réinstallation s'applique aux mouvements entraînant un changement de pays au moment: a) de l'engagement initial; b) de la réaffectation/du transfert; c) de la cessation de service.*⁶
- *La prime de réinstallation aux mouvements à l'intérieur d'un pays. Dans ce cas, les membres du personnel conservent leur droit à l'expédition de bagages non accompagnés.*⁷

² Paragraphe 1.5, ST/AI/2000/17 du 11 décembre 2000 intitulée « prime d'affectation »), promulguée aux fins de l'application des dispositions 107.20 et 203.10 du Règlement du personnel », et appliquée par l'UNOPS, au terme de l'une de ses décisions officielles.

³ Paragraphe 1.1 de ST/AI/2000/17 du 11 décembre 2000.

⁴ Règlement du personnel 107.20 i).

⁵ Paragraphe 6, UNOPS/AI/2003/4 du 30 mai 2003.

⁶ Paragraphe 9, UNOPS/AI/2003/4 daté du 30 mai 2003.

⁷ Paragraphe 10, UNOPS/AI/2003/4 du 30 mai 2003.

- *L'Organisation rembourse les frais normaux d'emballage, de camionnage et de déballage des envois visés au sous-alinéa ii)*

Étant donné que votre lieu de recrutement pour l'affectation en question est Dubaï, et qu'à ce titre, il n'y a pas de voyage vers le lieu d'affectation qui soit pris en charge par l'Organisation (pour cette affectation), vous ne remplissez pas, par conséquent, les conditions ouvrant droit à une allocation de pré-départ et à la prise en charge des frais de réinstallation tels que la prime de voyage lors de l'affectation, la prime de réinstallation, le montant forfaitaire de la prime d'affectation et à l'indemnité journalière de subsistance.

Si par exemple, vous vous référez aux dispositions du Règlement régissant le remboursement de tels frais, notamment la prime d'affectation de la disposition 107.20, vous verrez que ce droit est accordé et pris en charge par l'Organisation seulement dans le cadre d'un voyage lié à une affectation suite au recrutement,¹¹

Et sur le message électronique suivant:

Ces indemnités sont accordées aux membres du personnel recrutés sur le plan international, lorsque le poste se trouve hors de leur lieu d'affectation, et que ces derniers doivent effectuer un voyage officiel autorisé qui suppose leur réinstallation. À cet égard, ces indemnités ne s'appliquent pas à votre recrutement actuel, dans la mesure où, si nous comprenons bien, vous résidiez déjà dans le pays d'affectation depuis un certain nombre d'années, et que vous aviez été recruté de Dubaï (à noter également que votre notice personnelle indique Dubaï comme étant votre adresse actuelle).¹²

Conclusions

26. Venons-en à présent à l'analyse des pièces justificatives, à la législation pertinente, ainsi qu'aux déclarations écrites des parties. Mais le faire en posant des questions qui me paraissent cruciales pour arriver à une résolution juste et équitable des problèmes soulevés et argumentés.

27. Le requérant conteste la décision de l'UNOPS de ne pas lui payer certainement à une .25 0ir

membre du personnel à supporter les frais de réinstallation, pour ainsi dire, de ses effets personnels et de son mobilier. Contrairement à ce qui est payé au moment de la nomination, de l'affectation, du transfert ou de la cessation de service¹⁵, l'utilisation de cette prime est laissée entièrement à la discrétion du membre du personnel, et l'organisme ne réclame aucune preuve quant à l'utilisation qui en est faite.¹⁶

doivent être appliquées lorsqu'on interprète la disposition 104.7. Je ne la citerai pas, étant donné qu'elle l'a déjà été auparavant dans le cadre de ce jugement.

37. Ma lecture du Règlement et de l'Annexe relative est la suivante: afin de parvenir à une réponse sur les faits qui me sont soumis, on peut considérer une personne comme étant *recrutée sur le plan international* », à moins que cette dernière ait acquis le statut de résident permanent dans le pays d'affectation. Les règlements vont même jusqu'à prévoir que les avantages du régime international demeureront si une personne renonce à son statut de résident permanent pour celui de « non-immigrant ».

38. Il n'est pas difficile de comprendre pourquoi les contrats de moins d'un an comportent un ensemble de droits différents de ceux d'une durée d'un an ou plus. Les dispositions que l'on est susceptible de prendre au moment d'un déménagement suivi d'une installation d'une durée de douze mois ou plus sont incontestablement différentes et plus complexes. Les règlements prévoient cette différence et la prennent en considération. La logique des règlements proposés de ces prestations et des textes administratifs relatifs à leur application est compréhensible. Les règlements ont clairement prévu une situation dans laquelle un membre du personnel est recruté pour une durée de moins d'un an et dont la nomination est ensuite prolongée d'un an ou plus au même lieu d'affectation. Là où la prolongation est ainsi effective, les règlements prévoient que le membre du personnel reçoit le solde de ce qu'il aurait perçu si la nomination initiale avait été d'une durée d'un an ou plus.¹⁷

39. La notion de résidence permanente, de résidence *ou de nomination* » ne repose donc pas sur le temps qu'un membre du personnel reste dans le pays d'affectation. Le requérant résidait aux Émirats arabes unis uniquement parce qu'il y était employé par l'UNOPS. Il a déménagé à Dubaï en raison des exigences liées à de tels contrats, et il y est resté pour les mêmes raisons. Les déclarations du défendeur ne contredisent pas ces faits. Le requérant était employé sur la base d'une série de contrats à court terme qui l'obligeaient à rester dans le pays pour des périodes plus longues que n'importe lequel de ces contrats ne pouvaient laisser envisager. En dehors du fait qu'il ait séjourné à Dubaï

¹⁷ Voir Règlement du personnel 107.20 et 107.21h); Section 6 ST/AI/2000/17; ST/AI/2006/5.

pour une période cumulée de trois ans à compter de sa nomination en vertu de la série 100, il ne s'ensuit pas nécessairement qu'il *avait vécu dans un ménage* ». Ce n'est certainement pas l'analyse que l'on peut faire des dispositions pertinentes du Règlement du personnel, ou des textes administratifs cités ci-dessus qui permettent de spéculer sur une telle éventualité. C'est pour une raison bien fondée que les membres du personnel ayant droit à la prime de réinstallation et qui en bénéficient ne sont pas tenus de rendre compte de la manière dont elle est dépensée. L'organisme ne s'occupe pas en effet de savoir s'ils importent 1000 kilos, un peu plus ou un peu moins, ou rien du tout, de leurs effets personnels.

Conclusion

40. Il est clair, à partir des déclarations de chacune des parties, que le requérant ne se trouverait pas à Dubaï si ce n'était pour des raisons professionnelles pour le compte de l'UNOPS. Son lieu de congé au foyer et de travail est Rome, en Italie. En effet, il était en droit de s'y rendre à la fin du contrat, immédiatement avant sa nomination de durée déterminée, mais il ne s'est pas prévalus de ce droit. La réponse du défendeur au requérant lorsque celui-ci s'est renseigné sur ce droit est qu'il n'y avait pas droit, étant donné qu'il avait été recruté « à Dubaï » et s'applique que lorsqu'une personne voyage vers son lieu d'affectation (voyage à l'occasion d'une nomination).

41. Imaginez à présent une situation dans laquelle le requérant serait retourné à Rome au terme de son contrat de consultation et n'aurait attendu d'être rappelé à Dubaï conformément aux termes de sa nomination de durée déterminée. En toute logique, cela aurait occasionné un *voyage lié à sa nomination* », aux frais de l'organisme, pour un aller-retour. Étant donné que le requérant a demandé des renseignements précis au moment du recrutement, pour savoir si son voyage à Rome aurait une incidence quelconque sur ses droits à la prime de réinstallation, il s'avère que même un voyage en soi n'aurait eu d'autre but que de répondre à une interprétation restrictive vivante au repos des textes par un administrateur, ce qui aurait été à la fois absurde et inutilement coûteux. À mon avis, la réponse que le défendeur a donnée au requérant et les observations qu'il a soumises au Tribunal résultent d'une interprétation erronée.

Cas n°: UNDT/NBI/2009/027

Jugement n° UNDT/2010/057

(Signé)

Juge Nkemdilim Izuako

Ainsi jugé le 7 avril 2010

Enregistré au Greffe le 7 avril 2010

(Signé)

Jean-Pelé Fomété, Greffier

Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, Nairobi