
Affaire n° : UNDT/NY/2009/008/J
AB/2007/073

Jugement n°:



Introduction

1. Dans un recours introduit devant la Commission paritaire de recours le 9 août 2007, le requérant conteste les circonstances entourant son départ de l'UNICEF à la suite de la suppression de son poste le 31 décembre 2006. Pendant la « période de préavis » applicable, le requérant a postulé 20 autres postes, mais sa candidature n'a été retenue pour aucun d'entre eux. Lorsqu'il a quitté l'UNICEF, il avait été à son service depuis plus de 21 ans et occupé divers postes de différents lieux d'affectation.

Monsieur [nom du requérant],

Comme vous le savez, le poste que vous occupez actuellement (PAT # 22224) est financé par le Fonds pour les vaccins. Nous venons d'apprendre que ce financement

Affaire n°

b) Trois mois si, à la date du préavis, le fonctionnaire est titulaire d'un engagement de durée déterminée (relevant de la série 100 ou 200 du Règlement du personnel des Nations Unies) et a accompli moins de cinq années de service actif et continu à l'UNICEF.

Pendant la période de préavis

Dispositions devant être prises par l'Organisation

18.2.16 L'UNICEF aide les fonctionnaires concernés à trouver des postes appropriés au sein ou en dehors de l'Organisation en :

- a) Mettant tout en œuvre pour trouver un autre poste aux fonctionnaires affectés à des postes supprimés, conformément au processus de sélection visé au paragraphe 18.2.18;
- b) Aidant les fonctionnaires à trouver des postes disponibles

- c) Qui sont des postes de la même classe que celui qu'occupent les fonctionnaires affectés ou, à titre exceptionnel, de la classe immédiatement inférieure;
- d) Pour lesquels ils sont qualifiés sur le plan des titres universitaires, des qualifications professionnelles et de l'expérience professionnelle et
- e) Qui sont,
 - i) pour les administrateurs recrutés sur le plan international, situés dans n'importe quel lieu d'affectation; et
 - ii) pour le personnel recruté sur le plan local, situés dans le même lieu d'affectation.

18.2.18 Le processus susvisé est mené à bien comme suit :

- a) Pour les fonctionnaires recrutés sur le plan international, par le Service du recrutement et des affectations de la Division des ressources humaines;

...

18.2.19 Tout sera mis en œuvre pour tenir les fonctionnaires affectés informés des postes vacants appropriés pour lesquels leur candidature est présentée aux fins d'examen. En sus des postes vacants trouvés par l'Organisation, les fonctionnaires affectés à des postes supprimés peuvent postuler pour n'importe quel poste vacant (y compris pour des postes des classes supérieures) pour lequel ils estiment posséder les qualifications nécessaires.

18.2.20 Les critères énumérés ci-après sont appliqués pour examiner la candidature de fonctionnaires affectés à des postes supprimés à des postes disponibles appropriés :

- a) Statut contractuel : les fonctionnaires titulaires d'un engagement permanent sont conservés de préférence aux titulaires d'un engagement de durée déterminée, sous réserve de tenir dûment compte dans tous les cas de la compétence relative, de l'intégrité et de l'ancienneté (voir par. 18224);
- b) Compétence, telle qu'en rendent compte les rapports d'évaluation des fonctionnaires et leur dossier administratif;

- c) Intégrité, qui est considérée comme démontrée par l'absence de la preuve du complot dans le dossier administratif des fonctionnaires; et
- d) Ancienneté dans le système des Nations Unies et, en particulier, à l'UNICEF.

18.2.21 Si un poste approprié est trouvé, il est offert au fonctionnaire. Dans le cas où il l'accepterait pas, l'Organisation ne prendrait aucune autre mesure de réaffectation le concernant et porterait son attention sur l'affectation d'autres fonctionnaires. Le fonctionnaire peut continuer de postuler pour des postes vacants, mais s'il ne parvient pas à obtenir un poste avant la fin de la période de préavis officiel visée au paragraphe 18210, son service prend fin au moment où son poste est supprimé et il ne peut prétendre au bénéfice de toute indemnité visée aux paragraphes 18228 et 18230, mais ne peut bénéficier des 50 % supplémentaires visés au paragraphe 18231.

À la fin de la période de préavis

Fonctionnaires n'ayant pas trouvé de nouvelle affectation

18.2.26 Si, à la fin de la période de préavis officiel visée au paragraphe 18210, il n'a pas été possible de trouver une nouvelle affectation à un fonctionnaire, le service de celui-ci prend fin.

Fonctionnaires titulaires d'un engagement de durée déterminée

18.2.27 Les fonctionnaires titulaires d'un engagement de durée déterminée venant à expiration :

- a) En même temps que leur période de préavis officiel doivent quitter l'Organisation à l'expiration de leur engagement et à la fin de la période de préavis officiel; ou
- b) Après de leur période de préavis officiel doivent quitter l'Organisation à l'expiration de leur engagement en raison de la suppression de leur poste, à la date d'expiration de leur période de préavis officiel.

Arguments du requérant

Manuel de l'UNICEF, chapitre 18

11. Au lieu d'attendre l'expiration du contrat du requérant, l'UNICEF a décidé de supprimer le poste occupé par le requérant et ce cas de celui-ci est régi par le Manuel (chap. 18).

12. Le chapitre 18 du Manuel faisait partie intégrante du contrat de travail du requérant et celui-ci s'est fié à ces dispositions lorsqu'il a signé son contrat avec l'UNICEF. Le défendeur a accepté les obligations contenues dans le chapitre 18 lorsqu'il a publié le Manuel et a intégré les dispositions de Manuel à l'engagement de chaque fonctionnaire.

13. Le chapitre 18 a été adopté pour fournir à un fonctionnaire affecté l'appui nécessaire pour qu'il s'engage aussitôt que possible. Les procédures présentées dans ce chapitre donnaient aux fonctionnaires l'assurance que la suppression de poste due à un manque soudain de crédits – caractéristique du système d'emploi de l'UNICEF – serait tempérée par le traitement favorable qui y est décrit. Ses dispositions devaient être considérées comme une véritable protection contre les fluctuations occasionnelles de la pratique de l'UNICEF en matière d'emploi. En fait, ces dispositions constituaient un système de garanties contre les écueils du chômage temporaire et offraient aux fonctionnaires affectés un processus mûrement réfléchi et positif leur permettant d'être rapidement engagés au sein de l'Organisation.

14. Il serait injuste pour les fonctionnaires affectés que l'UNICEF affirme que les dispositions pertinentes du chapitre 18 n'ont aucune validité en droit. Si c'était le cas, cela aurait dû être communiqué aux fonctionnaires lorsqu'ils ont signé leur contrat d'emploi; à défaut, il y aurait là de la mauvaise foi. Aucune information allant dans ce sens n'a été communiquée au requérant.

Le requérant n'a pas bénéficié de l'

requérant est indéfendable; la prolongation de son contrat reste très en deçà de l'action ciblée et volontariste requise de l'Administration.

18. En n'offrant au requérant aucune aide sérieuse en matière de recrutement, l'UNICEF a fait une entorse au contrat de celui-ci.

Les fonctionnaires affectés doivent bénéficier d'un traitement préférentiel

19. Le requérant fait valoir que, selon le Manuel, un fonctionnaire affecté doit bénéficier d'un traitement préférentiel et

Le requérant était en droit de s'attendre au renouvellement de son contrat

24. Compte tenu de ses excellents rapports d'évaluation, le requérant pouvait raisonnablement escompter un renouvellement de son contrat. Le fait que l'UNICEF n'ait pas pu renouveler le contrat du requérant a été dû à un événement fortuit qui lui a fait obligation de l'aider à trouver un poste au sein ou en dehors de l'Organisation.

Le requérant était qualifié pour les 20 postes vacants pour lesquels il a postulé

25. Pour les 20 postes en question, le requérant était qualifié sur le plan des titres universitaires, des qualifications professionnelles et de l'expérience professionnelle.

Arguments du défendeur

Le non-renouvellement est dû à un manque de crédits

26. La date d'expiration de l'engagement du requérant était précisément le 31 décembre 2006, et le manque de crédits n'aurait eu aucun impact sur la relation contractuelle entre le requérant et l'UNICEF. En principe, la situation du requérant était couverte par le paragraphe 14.1.3 du Manuel, en vertu duquel son engagement de durée déterminée viendrait automatiquement à expiration, sans préavis, en fin de journée à la date d'expiration spécifiée dans sa lettre de nomination.

l'indemnisation. Étant donné qu'il traite de recrutement et que cela concerne non seulement les fonctionnaires affectés à postes supprimés, mais aussi les autres candidats, le chapitre 18 du Manuel doit être interprété dans la logique de son chapitre 4 (Recrutement et déploiement du personnel). Le chapitre 18 est également lié aux articles 4 et 9 du Statut du personnel et à la disposition 109 du Règlement du personnel. Toutes ces dispositions visent à prémunir les fonctionnaires affectés contre la suppression de leur poste, mais qu'il soit satisfait aux nécessités du service. Le chapitre 4 stipule que « les objectifs et principes directeurs généraux (de l'UNICEF) en matière de recrutement et d'affectation découlent de la Charte des Nations Unies et du Statut du Règlement du personnel des Nations Unies » (par. 4.1.5). Il reproduit le texte des articles 18 et 101.3 de la Charte, ainsi que les articles 1.2 et 4.2, 4.3 et 4.4 du Statut du personnel. Le chapitre 18 reproduit également le texte de la disposition 104.10 a) du Règlement du personnel, avant d'énoncer les principes directeurs de l'UNICEF en matière de recrutement et d'affectation. Dans la présente affaire, il convient de prendre plus particulièrement en considération les principes inscrits dans les articles 4.1.6 c) et d) du Statut du personnel – le principe de « sélection fondée sur la mise en concurrence à l'abri de toute influence ou de tout préjugé, et consistant à recruter les candidats ayant acquis les niveaux d'aptitudes et d'expérience les plus élevés et possédant les plus hautes qualités de travail, de compétence et d'intégrité » et le principe de la prise en considération prioritaire, pour pourvoir les postes vacants, des fonctionnaires de l'UNICEF possédant les qualifications requises ». L'interprétation donnée par l'UNICEF des chapitres 18 et 4 a accordé la priorité à la nécessité de recruter des personnes possédant les plus hautes qualités de travail, de compétence et d'intégrité, comme le prescrit la Charte. Comme l'indique tout aussi clairement l'article 4.4 du Statut du personnel, il doit être pleinement tenu compte, pour les nominations aux postes vacants, des aptitudes et de l'expérience que peuvent posséder des personnes qui sont déjà au service de l'Organisation des Nations Unies, « sous réserve (toutefois) des dispositions du paragraphe 3 de l'art 101.3 de la Charte, qui fait du recrutement de personnes possédant « les plus hautes qualités de travail, de compétence et d'intégrité » l'« aspect primordial à prendre en considération ». Dans ces décisions de l'UNICEF en matière de sélection ont excipé de la nécessité de recruter le meilleur candidat possible.

30. Le défendeur reconnaît que le cas du requérant est régi par le chapitre 18 relatif aux postes supprimés. Il reconnaît également que ce chapitre prévoit d'accorder une attention spéciale aux fonctionnaires affectés par la suppression des postes qu'ils occupaient. [Note : ces constats semblent contredire l'argument résumé au paragraphe 29 du présent jugement].

31. Cela étant, et contrairement à ce qu'il prétend, le requérant, le chapitre 18 ne fournit pas à un fonctionnaire affecté « une véritable protection contre les fluctuations occasionnelles de la pratique de l'UNICEF en matière d'emploi » ni « un système de garanties contre les écueils du chômage temporaire ». La préférence ne peut pas être assimilée à un droit automatique à un poste ou à une obligation de renoncer à une évaluation des qualifications des candidats occupant les postes supprimés.

32. Même si l'on retient l'interprétation que le requérant donne du chapitre 18, il est indispensable de prendre en considération les dis

que si sont respectés tous les éléments prévus aux alinéas a) à e) du paragraphe 18.2.17 (voir plus haut).

Examen de l'affaire

Le statut du Manuel au regard du contrat de travail du requérant

36. En vertu de l'art. 2.1 a) du statut du

le traitement préférentiel à accorder aux fonctionnaires affectés. Bien au contraire, ces notions apparaissent complémentaires.

L'UNICEF s'est-il acquitté de l'obligation qui lui incombe en vertu du Manuel d'accorder au requérant une assistance utile en matière de recrutement?

40. Le Tribunal administratif des Nations Unies a, dans plusieurs arrêts, jugé que l'Organisation avait le devoir de « s'employer de bonne foi » à trouver un autre poste approprié à un fonctionnaire dont le poste est destiné à être supprimé. Voir, par exemple, l'arrêt n° 943 *Yung* (1999), dans lequel ce Tribunal a statué comme suit :

La présente affaire requiert du Tribunal qu'il prenne en considération les droits de la requérante après la suppression de ses postes, les circonstances dans lesquelles elle a essayé de trouver de nouveaux postes ainsi que l'offre d'un poste à Genève et son refus de ce poste. Pour régler ces questions, le Tribunal rappelle l'arrêt n° 679, *Fagan*, paragraphe III (1994), qui implique que « la disposition 109.1 c) du Règlement du personnel exige que cette recherche [en vue de trouver un autre poste] soit conduite de bonne foi avec la volonté d'éviter autant que possible qu'un fonctionnaire qui fait carrière au sein de l'Organisation pendant une partie importante de sa vie professionnelle ne soit licencié et tenu à une longue et aléatoire reconversion ».

(Voir également l'arrêt du Tribunal administratif des Nations Unies n° 1323 (2007), par. V).

41. Le Tribunal évoque l'analyse de son collègue, le juge Laker, dans l'arrêt *Abdalla* (UNDT/2010/140 du 4 août 2010) concernant l'obligation de l'Organisation de « s'employer de bonne foi ... à trouver d'autres postes aux fonctionnaires permanents dont les postes sont supprimés ». À proprement parler, elle peut avoir originellement été limitée au cas des fonctionnaires titulaires d'un engagement permanent, cette obligation découle également de la disposition 9.6 e) du Règlement

44. En deuxième lieu, en vertu du paragraphe 18.2.16, l'UNICEF lui-même « aidera » les fonctionnaires affectés à tous les postes appropriés. Il s'agissait là d'une obligation à l'égard des fonctionnaires affectés; en d'autres termes, l'UNICEF était tenu de prendre certaines mesures visant à soutenir ses fonctionnaires affectés. Les mesures de soutien obligatoires étaient celles que prévoyaient les alinéas a) à e)

candidature pour deux postes à Islamabad: spécialiste de l'éducation
et administrateur adjoint de projets (suivi et évaluation). Il a été

être appliqués au moment d'examiner la candidature à un poste d'un fonctionnaire affecté (par. 18.2.20) :

- a) Statut contractuelles fonctionnaires titulaires d'un engagement permanent sont conservés de préférence aux titulaires d'un engagement de durée déterminée, sous réserve de tenir dûment compte dans tous les cas de la compétence relative, de l'intégrité et de l'ancienneté (voir par. 18.2.24);
- b) Compétence, telle qu'en rendent compte les rapports d'évaluation des fonctionnaires leur dossier administratif;
- c) Intégrité, qui est considérée comme démontrée par l'absence de la preuve du contraire dans le dossier administratif des fonctionnaires; et
- d) Ancienneté dans le système Nations Unies et, en particulier, à l'UNICEF.

54. L'obligation visée au paragraphe 18.2.17 « présenter automatiquement » le nom d'un fonctionnaire affecté signifiait que l'UNICEF était tenu de passer en revue tous les éléments constitutifs du caractère approprié énoncés aux paragraphes 18.2.17 et 18.2.20 pour chacune des candidatures présentées par le fonctionnaire affecté en question ainsi que pour chaque autre poste que l'UNICEF aurait identifié comme pouvant être approprié. Dans cette perspective, voir l'arrêt du Tribunal administratif des Nations Unies n° 1323 :

Le Tribunal est d'avis que, dans la présente affaire, le mot

une notification formelle, répétait les messages que devait prendre l'Administration et précisait les modalités d'examen des fonctionnaires affectés à des postes supprimés. Le paragraphe 12 de cette instruction administrative stipulait notamment ce qui suit :

12. Les critères à appliquer pour évaluer les fonctionnaires affectés à des postes supprimés par référence aux postes vacants appropriés demeurent la compétence, l'intégrité, le statut contractuel et l'ancienneté ...

La répétition des directives figurant déjà dans le Manuel rendait explicite la mission d'appui aux fonctionnaires affectés à des postes supprimés.

La portée du traitement préférentiel à accorder au requérant

57. En suivant les principes exposés ci-dessus sur le sens du chapitre 18, qui servent de point de départ, il convient de revenir aux prescriptions de ce chapitre le sens précis et littéral comme dans chacune de ses dispositions. Même s'il pourrait sembler qu'il existe une contradiction avec les principes généraux énumérés dans les chapitres 1 et 4, on peut également faire valoir (même si le requérant ne l'a pas fait) que les dispositions du chapitre 18 doivent prévaloir en tant que *specialis*.

58. Quant à la portée du traitement préférentiel accordé par le chapitre 18, les dispositions du paragraphe 18.2.21 (« aucun poste approprié serait trouvé, ce poste sera offert au fonctionnaire ») semblent en première vue contredire le paragraphe 18.2.17 (« ... les fonctionnaires affectés des postes supprimés seront automatiquement présentés comme des candidats à examiner, en même temps que les autres postulants, pour pourvoir des postes permanents ou non permanents appropriés. »). Se fondant sur ce paragraphe, le défendeur a fait valoir que les dispositions de la Charte des Nations Unies relatives à l'excellence et à la primauté s'appliquaient et que le requérant n'était simplement, « n'était pas le meilleur candidat » pour aucun des 20 postes. La procédure de recrutement suit le processus de sélection fondée sur la mise en concurrence concurrentielle pour garantir que tous les postes sont pourvus par les candidats les plus qualifiés, que des fonctionnaires affectés à des postes supprimés ou non font acte de candidature » (réponse du défendeur à la Commission de contrôle, p. 6, par. 26).

59. De son côté, le requérant affirme qu'un poste approprié était trouvé, le fonctionnaire « se verra(it) offrir » ce poste (voir le Manuel par. 18.2.21). Un fonctionnaire affecté qui se voyait offrir un poste approprié devait l'accepter; à défaut, l'UNICEF ne prendrait aucune autre mesure en matière de placement. Quoi qu'il en soit, de l'avis du requérant, si un poste était théoriquement approprié, il devait automatiquement être offert au fonctionnaire affecté.

60. Le paragraphe 18.2.21 signifie purement et simplement qu'un fonctionnaire affecté avait droit à un poste de l'UNICEF dès qu'un tel poste était trouvé et jugé « approprié » pour lui et qu'il l'acceptait. Aucune autre interprétation de ce paragraphe n'était possible. Pour les raisons susvisées, peu importe que la section

4.1.6 c) énonce, parmi les principes priorités de l'UNICEF en matière de recrutement, la « sélection fondée sur la concurrence », car, en vertu du paragraphe 18.2.21, cette dernière ne s'applique pas aux fonctionnaires affectés.

61. Il n'en faut pas moins répondre à la question suivante : quel est le sens du passage du paragraphe 18.2.17 « les candidats à examiner, en même temps que les autres postulants »? De quels autres postulants s'agit-il? Ce passage fait-il référence à toute personne postulant pour le poste, quelle que soit sa situation statutaire, aux seuls fonctionnaires de l'UNICEF ou aux autres fonctionnaires affectés qui ont également postulé pour le poste? La question est importante, car l'expression « en même temps que les autres postulants » pourrait indiquer la nécessité de procéder à une évaluation comparative des fonctionnaires affectés par rapport aux autres postulants. Le problème est au fait qu'aucune disposition du chapitre 18 (et d'aucun autre texte, d'ailleurs) ne donne de réponse explicite à la question de savoir qui sont ces « postulants ». Il importe donc d'y répondre par l'interprétation.

62. Le Tribunal du contentieux administratif conclut que le libellé ambigu du paragraphe 18.2.17 quant au sens de l'expression de phrase « en même temps que les autres postulants » ne peut être interprété que comme désignant les autres fonctionnaires affectés. Cette conclusion découle du caractère explicite et sans réserve du libellé du paragraphe 18.2.21, ainsi que du principe *proferentem* internationalement admis. Qui plus est, cette interprétation est la solution la plus – et, en fait, la seule – raisonnable au regard de la signification du chapitre 18. Si tel n'était pas le cas, comment le fonctionnaire de l'UNICEF affecté à un poste supprimé pourrait-il se voir accorder la promesse d'emploi qui est manifestement prévue par le chapitre 18? C'est qu'en fait, aucune autre interprétation du paragraphe 18.2.17 n'est possible.

63. En conclusion, en vertu du chapitre 18, le traitement préférentiel accordé aux fonctionnaires affectés, dans la mesure où le poste était jugé « approprié » pour un fonctionnaire affecté, consistait à mettre celui-ci en concurrence avec d'autres

65. Qui plus est, nul ne conteste que le requérant – un fonctionnaire affecté – a été évalué, dans le cas de certains postes, sur exactement les mêmes bases que n'importe quel autre postulant et qu'aucune priorité ne lui a été accordée. En ce qui concerne l'un des 20 postes pour lesquels le requérant a fait acte de candidature (administrateur de projets (santé), L-4, Jaka, VN-06-681), le défendeur a admis, dans ce cas, que le requérant n'avait pas bénéficié de la priorité prévue par le chapitre 18 en déclarant ce qui suit :

- x Le défendeur admet que la liste d'aptitude indiquait bien que le candidat 57 était affecté à un poste supprimé alors qu'elle ne l'indiquait pas dans le cas du requérant; toutefois, cela est sans importance à ce stade du processus de recrutement;
- x Le fait que le spécialiste des ressources humaines qui a établi la liste d'aptitude ait ajouté la référence au poste supprimé pour le candidat 57 sans le faire pour le requérant, bien que méritant d'être noté (et le défendeur en a pris bonne note pour les affaires à venir), n'a en aucune façon nui à l'examen de la candidature du requérant;
- x Enfin, le défendeur admet que le candidat choisi pour ce poste n'était pas, techniquement parlant, un candidat interne. Il avait fourni des services de consultant auprès de l'ONU à de nombreuses reprises. Le défendeur présente ses excuses pour cette erreur, mais rejette, en la déplorant, l'accusation de mauvaise foi proférée par le requérant.

66. Comme l'a indiqué le Tribunal administratif des Nations Unies dans son arrêt n° 943 *Yung* (1999), l'UNICEF doit appliquer ses propres règles :

Le Tribunal ne substitue pas son jugement à la liberté d'appréciation du défendeur, mais il doit appliquer ses propres règles. En ne choisissant pas un candidat qui soit satisfait aux critères annoncés, soit puisse y parvenir dans les trois mois, l'UNICEF n'a pas appliqué ses propres règles, notamment la disposition 109.1 du Règlement du personnel, et a, semble-t-il, défavorisé le requérant.

Dans le cas du requérant, les erreurs ne peuvent pas être considérées comme de pures omissions ou des carences sans importance.

Le requérant était-il en droit de s'attendre à voir son contrat renouvelé?

67. Le Tribunal n'a pas besoin de traiter cet argument juridique, car plusieurs autres manquements aux dispositions du Manuel ont été établis.

Quelles réparations le requérant est-il en droit de demander?

68. Le Tribunal a besoin d'un complément d'information de la part des parties sur la question de l'indemnisation et demande les informations en question dans une ordonnance distincte.

Conclusion

69. Le Tribunal juge que l'UNICEF ne s'est pas acquitté des obligations qui lui incombaient à l'égard du requérant en vertu du contrat de travail de celui-ci.

70. Le Tribunal demandera aux parties une ordonnance distincte, de lui présenter de nouvelles conclusions sur la question de l'indemnisation avant de trancher cette dernière.

(Signé)
Juge Marilyn Kaman

Fait ce 18 août 2010

Enregistré au greffe ce 18 août 2010

(Signé)
Hafida Lahiouel, Greffier, New York