TRIBUNAL ADMINISTRATIF

Jugement No. 933

Affaire No 1030 : BALKIS

Contre : Le Commissaire général de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES,

Composé comme suit : M. Hubert Thierry, président; M. Julio Barboza, vice-président, M. Kevin Haugh;

Attendu qu'à la demande de Mohammed Balkis, ancien fonctionnaire de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (ci-après appelé "l'UNRWA" ou "l'Office"), le Président du Tribunal a, avec l'assentiment du défendeur, prorogé jusqu'au 31 juillet 1998 le délai fixé pour l'introduction d'une requête devant le Tribunal;

Attendu que le 24 juillet 1998, le requérant a introduit une requête dans laquelle il demandait au Tribunal :

> "1. D'annuler la décision administrative du 6 mai 1996 du chef adjoint de la Division des services du personnel selon laquelle, du fait de mon transfert à l'OACI [Organisation de l'aviation civile internationale], j'avais renoncé à mon indemnité de licenciement (...) et d'ordonner au Commissaire général de l'UNRWA de me verser, dans les 30 jours de la date du jugement du Tribunal, l'indemnité de licenciement correspondant à la période que j'ai passée au service de l'UNRWA en qualité de

fonctionnaire régional. Le montant de cette indemnité doit être calculé par application de la disposition 109.9.3 (A) du Règlement du personnel régional de l'UNRWA (...);

2. D'ordonner au Commissaire général de l'UNRWA de me verser des intérêts au taux annuel de 10 % sur le montant de l'indemnité susvisée pour la période allant de la date de mon départ de l'UNRWA, le 12 janvier 1996, à la date du versement de cette indemnité;

3. D'ordonner au Commissaire général de l'UNRWA de me verser un montant de 4 000 dollars des États-Unis en remboursement de mes frais (honoraires d'avocat et frais de télécommunications et de poste);

4. D'ordonner au Commissaire général de l'UNRWA de me verser un montant que fixera le Tribunal pour avoir pratiqué une discrimination à mon encontre, car d'autres fonctionnaires de l'UNRWA ont perçu une indemnité de licenciement lorsqu'il a été mis fin à leur engagement permanent de fonctionnaire régional et qu'un emploi de fonctionnaire international leur a été offert;

5. D'ordonner au Commissaire général de l'UNRWA de me verser une indemnité dont le Tribunal fixera le montant pour le préjudice émotionnel et psychologique que cette affaire m'a causé, ainsi qu'une indemnité au titre du temps et des efforts que j'ai dû consacrer au présent recours ces deux dernières années."

Attendu que le défendeur a déposé sa réplique le 25 février 1999;

Attendu que le requérant a déposé des observations écrites le 19 avril 1999;

Attendu que les faits de la cause sont les suivants :

Le requérant est entré au service de l'UNRWA le 9 novembre 1990, au titre d'un engagement pour une durée déterminée, comme commis principal à la Division du budget au siège de l'UNRWA, à Vienne. À compter du 1er avril 1992, le requérant a accepté un engagement temporaire de durée indéfinie de fonctionnaire régional adjoint du budget (projets), également au siège de l'UNRWA à Vienne.

Le 27 octobre 1994, le requérant a été informé qu'à la suite du transfert du siège de l'UNRWA de Vienne à Gaza, il était déclaré "provisoirement licencié avec effet à compter du

1er novembre 1994".

Du 13 février 1995 au 12 janvier 1996, le requérant a été placé en congé spécial sans traitement pour permettre son détachement auprès de l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel. Le 19 octobre 1995, le Directeur adjoint de l'administration et des ressources humaines de l'UNRWA a adressé au requérant une lettre dans laquelle il déclarait notamment :

> "...
>
> ... si vous souhaitez regagner votre poste, un engagement de durée déterminée de fonctionnaire adjoint du budget (projets) classé P-2 vous sera offert à condition que vous acceptiez d'être muté à Gaza et d'y rester au moins un an.
>
> ...
>
> ... vous êtes prié d'indiquer au Directeur de la Division des services du personnel (...) laquelle des options ci-après, qui sont soumises à la condition exprimée au dernier paragraphe de la présente lettre, vous choisissez :
>
> A) Engagement international comme fonctionnaire adjoint du budget (projets), classé P-2, pour une durée déterminée se terminant le 30 juin 1997 ou au bout d'un an à compter de votre arrivée à Gaza, si cette date est postérieure...
>
> B) Après votre retour de congé spécial sans traitement, maintien en fonctions à votre poste de fonctionnaire adjoint du budget (projets) à la classe 14 jusqu'au transfert de ce poste à Gaza, puis nomination pour un an à Gaza à la même classe et au même traitement avec versement de l'indemnité (missions) applicable...
>
> C) Aucune des options ci-dessus : licenciement pour suppression de poste lors du transfert du poste que vous occupez actuellement à Gaza...
>
> ...
>
> Si vous choisissez l'option A) ou l'option B), l'avis de licenciement provisoire qui vous a déjà été notifié ne s'appliquera plus jusqu'à la fin de votre engagement international ou de votre mission. Dans un tel cas, vous recevriez une indemnité de licenciement lorsque vous quitterez l'Office uniquement si a) vous êtes licencié avant la fin de votre engagement ou de votre mission ou si b), à la fin de votre engagement

ou de votre mission, on ne vous a pas offert, ou vous n'avez pas accepté, un nouvel engagement ou une nouvelle affectation à l'UNRWA."

Le 25 octobre 1995, le requérant a écrit au Directeur de la Division des services du personnel de l'UNRWA pour lui indiquer qu'il choisissait d'être engagé au poste international de fonctionnaire adjoint du budget (projets), classé P-2.

Par lettre en date du 1er décembre 1995, le Directeur de l'administration et des ressources humaines de l'UNRWA a offert au requérant de le nommer au poste en question, avec effet à compter du 13 janvier 1996. Cette lettre indiquait notamment que l'engagement était offert au requérant à condition qu'il accepte d'être muté à Gaza et qu'il y travaille pour l'UNRWA pendant au moins un an. Il s'agissait d'un engagement pour une durée déterminée se terminant le 30 juin 1997 ou au bout d'un an à compter de la mutation du requérant à Gaza, si cette date était postérieure. La lettre en question indiquait aussi, entre autres :

"...

Comme prévu au paragraphe 3 de la circulaire 5/95 en date du 6 avril 1995, vous recevrez une indemnité de licenciement correspondant à vos années de service comme fonctionnaire régional mais calculée sur la base de votre traitement à la date du versement s'il est mis fin à votre engagement international parce que le poste est supprimé ou si vous quittez volontairement l'Office à la fin de votre engagement pour une durée déterminée mais non durant celui-ci.

...

En acceptant la présente offre de nomination, vous ne serez plus considéré comme provisoirement licencié.

La présente offre de nomination vous est faite à la condition que vous acceptiez les termes ci-dessus.

..."

Le 11 décembre 1995, le requérant a signé l'offre d'engagement en indiquant "J'accepte les termes ci-dessus". Le même jour, il a également signé la lettre de nomination correspondant à l'offre, avec effet au 13 janvier 1996.

Le 24 avril 1996, le Chef de la section du personnel de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) a écrit au Directeur de l'administration et des ressources humaines de l'UNRWA pour l'informer que le Secrétaire général de l'OACI avait décidé de "nommer [le requérant] au poste de fonctionnaire des finances, à la section des finances de l'OACI, à Montréal ... à titre temporaire pour une période d'un an." L'OACI sollicitait le consentement de l'UNRWA au transfert du requérant conformément aux dispositions de l'Accord interorganisations relatif aux mutations, détachements ou prêts de fonctionnaires.

Le 6 mai 1996, le Directeur adjoint de la Division des services du personnel de l'UNRWA a écrit au requérant pour confirmer que ce dernier acceptait "de quitter [l'UNRWA] dans le cadre d'un transfert interorganisations à l'OACI, à Montréal, avec effet au 1er juillet 1996". Il déclarait en outre :

> "Je confirme aussi que vous êtes pleinement conscient qu'en acceptant ce transfert, vous renoncez à ce que l'indemnité de licenciement correspondant à votre engagement comme fonctionnaire régional à l'Office vous soit versée. ..."

Le 15 mai 1996, le Directeur par intérim du Département de l'administration et des ressources humaines de l'UNRWA a informé l'OACI que l'Office acceptait de laisser partir le requérant dans le cadre d'un transfert interorganisations avec effet au 19 août 1996.

Le 27 juin 1996, le requérant a écrit au Directeur de l'administration et des ressources humaines de l'UNRWA, se référant à la lettre en date du 6 mai du Directeur adjoint de la Division des services du personnel de l'UNRWA, et lui a demandé de réexaminer la décision de l'administration de "me priver du droit à l'indemnité de

licenciement du fait de mon transfert à l'Organisation de l'aviation civile internationale (...)". Il déclarait notamment :

> "...
>
> 4. L'offre de mutation à Gaza que m'a faite l'UNRWA n'a pas annulé l'avis de licenciement provisoire que j'ai reçu, pas plus qu'elle ne m'a indemnisé pour la perte de mon contrat temporaire indéfini. En fait, elle n'a fait que renvoyer mon licenciement et le versement de mon indemnité de licenciement à la fin de mon engagement pour une durée déterminée à Gaza.
>
> 5. Mon droit à une indemnité de licenciement est un droit que j'ai acquis, comme d'autres, durant mes années de service comme fonctionnaire régional. L'Office aurait donc dû me verser le montant qui m'était dû lorsque j'ai été muté à un poste international en janvier 1996, l'Administration n'ayant juridiquement aucun droit de retenir les versements auxquels j'avais droit à la cessation de service.
>
> 6. En outre, de nombreux fonctionnaires régionaux ont été mutés à des postes internationaux au sein de l'UNRWA et n'en ont pas moins reçu des indemnités de licenciement. Je demande simplement l'égalité de traitement.
>
> 7. J'estime que mon transfert à l'OACI est conforme à la politique de l'UNRWA consistant à créer des emplois à Gaza. En laissant un poste vacant derrière moi au siège de l'UNRWA, j'obéis à mon intérêt mais je sers aussi les objectifs de l'Office.
>
> ..."

Le 4 octobre 1996, le requérant a écrit au Directeur de l'administration et des ressources humaines de l'UNRWA pour l'informer qu'il n'avait pas reçu de réponse à sa lettre datée du 27 juin 1996.

Le 14 octobre 1996, le fonctionnaire du personnel régional de l'UNRWA a informé le requérant que le Directeur de l'administration et des ressources humaines de l'UNRWA avait répondu à sa lettre du 27 juin 1996 le 22 juillet 1996. Il joignait une copie de cette lettre. Celle-ci était ainsi libellée :

"...

Lorsque vous avez été nommé à un poste international avec effet au 13 janvier 1996, l'une des conditions d'emploi énoncée dans la lettre de mon prédécesseur en date du 1er décembre 1995 et que vous avez acceptée par votre signature, était la suivante :

> 'Comme prévu au paragraphe 3 de la circulaire 5/95 du 6 avril 1995, vous recevrez une indemnité de licenciement correspondant à vos années de service comme fonctionnaire régional mais calculée sur la base de votre traitement à la date du versement s'il est mis fin à votre engagement international parce que le poste est supprimé ou si vous quittez volontairement l'Office à la fin de votre engagement pour une durée déterminée mais non durant celui-ci'.

Cette lettre indique aussi qu'en acceptant cette offre d'emploi, vous ne serez plus considéré comme provisoirement licencié.

Selon la condition ci-dessus, vous avez droit à une indemnité de licenciement dans le cas où vous quittez volontairement l'Office à la fin de votre engagement pour une durée déterminée, 'mais non durant celui-ci'. Par conséquent, aux termes de votre contrat de travail avec l'Office, vous n'avez pas droit à une indemnité de licenciement. Vous vous souviendrez que cela vous a été expliqué par mon prédécesseur en mai de cette année et que vous avez indiqué à cette époque que vous compreniez parfaitement la situation, qui vous a de nouveau été expliquée par le Directeur adjoint de la Division du personnel dans une lettre datée du 6 mai.

Ayant réexaminé votre cas, je conclus que vous n'avez pas droit à une indemnité de licenciement. C'est pourquoi je regrette de ne pouvoir accéder à votre demande."

Le 4 novembre 1996, le requérant a introduit un recours devant la Commission paritaire de recours. La Commission a rendu son rapport le 1er décembre 1997. Ses évaluation, jugement et recommandation, et l'opinion dissidente de l'un de ses membres, étaient libellés comme suit :

"**III. ÉVALUATION ET JUGEMENT**

27. La Commission a examiné tous les documents dont elle était saisie, y compris le dossier administratif du requérant et elle a conclu ce qui suit :

a) En ce qui concerne le recours, la Commission a noté l'argument du requérant selon lequel il a droit à une indemnité de licenciement.

b) S'agissant de la réponse de l'Administration, la Commission a noté l'argument de celle-ci selon lequel le requérant ne s'est pas acquitté de l'obligation que le paragraphe 4 de la disposition 111.1 du Règlement du personnel régional mettait à sa charge.

c) Par un vote majoritaire, la Commission a noté que le requérant avait signé un accord contractuel sans formuler aucune objection à son contenu. De plus, le requérant n'a pas accompli une année de service révolu lui ouvrant droit à une indemnité de licenciement, c'est-à-dire que s'il n'avait pas volontairement quitté l'Office avant la fin de cette année de service, il aurait, à son départ de l'Office, perçu une indemnité de licenciement.

d) Dans ce contexte, la Commission estime par un vote majoritaire que l'Administration a agi conformément aux dispositions du Statut et du Règlement du personnel en vigueur.

IV. RECOMMANDATION

28. Compte tenu de ce qui précède et sans préjudice des conclusions orales ou écrites supplémentaires que peuvent soumettre les parties, la Commission recommande, par un vote majoritaire, le maintien de la décision administrative faisant l'objet du présent recours et le rejet des demandes.

OPINION DISSIDENTE...

Je ne suis pas d'accord avec la Commission en ce que dans une affaire antérieure, l'affaire *Al-Omari*, le Commissaire général a reconnu qu'il n'y avait pas de règles applicables aux situations de ce type; j'estime que cela étant, il n'est pas juste que certains fonctionnaires reçoivent une indemnité de licenciement et d'autres pas.

J’estime aussi que si le requérant a signé un contrat avec l’Administration, c’est parce qu’il n’avait pas d’autre choix : soit il acceptait ce contrat dans toutes ses clauses et conditions, soit il restait sans emploi.

Quant au fait que le requérant a démissionné avant d’avoir accompli une année de service, condition à laquelle était assujetti le versement d’une indemnité de licenciement, le requérant a dû démissionner pour accepter une offre de l’Organisation de l’aviation civile internationale, ce afin d'assurer son avenir, ce que l’UNRWA n’a pas fait en lui accordant un contrat d’un an seulement.

S’agissant de la circulaire 5/95, paragraphe 3 b), le requérant aura finalement droit à une indemnité de licenciement parce qu’il demeure fonctionnaire des Nations Unies.

Je recommande que la décision de l’Administration faisant l’objet du recours soit réexaminée.”

Le 31 décembre 1997, le Commissaire général a transmis au requérant un exemplaire du rapport de la Commission paritaire de recours en l’informant notamment de ce qui suit :

“...

La Commission paritaire de recours (dont un membre a formulé une opinion dissidente) a conclu que vous avez quitté l’Office dans le cadre d'un accord contractuel que vous avez signé sans formuler d’objection à son contenu. La Commission a de plus conclu que vous n’aviez pas accompli l'année révolue de service qui vous aurait donné droit à une indemnité de licenciement. Elle a donc recommandé que votre recours soit rejeté. (Le membre de la Commission qui a formulé une opinion dissidente a estimé qu’il n'était pas juste que certains fonctionnaires reçoivent une indemnité de licenciement et d’autres pas et qu’une indemnité de licenciement aurait donc dû vous être versée.)

J'ai accepté la recommandation majoritaire de la Commission et je rejette donc votre recours.

...”

Le 24 juillet 1998, le requérant a introduit devant le Tribunal la requête mentionnée plus haut.

Attendu que les principaux arguments du requérant sont les suivants :

1. Lorsque l'UNRWA a mis fin à l'engagement permanent (fonctionnaire régional) du requérant, il aurait dû verser à ce dernier l'indemnité de licenciement à laquelle il avait droit.

2. En vertu du Statut et du Règlement du personnel régional, le requérant, en sa qualité de fonctionnaire régional, avait acquis un droit à une indemnité de licenciement. Son acceptation d'un engagement international n'aurait pas dû être subordonné à une renonciation à ce droit. De même, il n'aurait pas dû perdre ce droit du fait de son transfert à l'OACI.

3. La lettre de nomination du requérant comme fonctionnaire international n'indiquait pas expressément que la renonciation à son droit de percevoir une indemnité de licenciement était une condition de l'obtention de son nouvel engagement. La lettre d'offre datée du 1er décembre 1995 qui était jointe à la lettre de nomination ne faisait pas partie de cette dernière. Même si la lettre du 1er décembre avait fait partie de la lettre de nomination, il n'est pas légitime de l'interpréter comme une renonciation du requérant à demander une indemnité de licenciement et une renonciation à un droit acquis.

Attendu que le principal argument du défendeur est le suivant :

Le requérant a perdu tout droit à percevoir une indemnité de licenciement parce qu'il a été transféré avant la fin de son engagement international.

Le Tribunal, ayant délibéré du 5 au 15 novembre 1999, rend le jugement suivant :

I. Le cas du requérant, avec les questions juridiques qu'il soulève, n'est pas sans analogie avec d'autres cas sur lesquels le Tribunal a été appelé à se prononcer. Plus particulièrement et comme le défendeur en fait mention, il y a des resemblances entre l'affaire qui a donné lieu au jugement no 886, (*Al Omari*) et celle qui procède de la demande du requérant. La présente affaire est plus complexe que l'affaire *Al Omari*.

Comme le requérant dans l'affaire *Al Omari*, M. Balkis a occupé pendant un certain temps (de 1990 jusqu'en 1994) un emploi régional au service de l'UNRWA, tandis que lors du transfert à Gaza des services de cette Organisation, il a été proposé au requérant de bénéficier d'un emploi international dans cette nouvelle affectation. Toutefois alors que le requérant *Al Omari* s'était vu proposer un emploi international permanent il n'a été offert au requérant Balkis qu'un emploi international d'une seule année sans aucune promesse pour l'avenir à l'issue de cette période.

II. Selon la jurisprudence du Tribunal dans l'affaire *Al Omari*, un fonctionnaire qui, à l'issue de la durée d'un emploi régional accède à un emploi international, n'est pas en droit de percevoir une indemnité de licenciement lors de la terminaison de son emploi régional. Il n'y a pas de séparation entre les deux emplois successifs et donc pas de terminaison qui soit de nature à justifier un droit à une indemnité. Ce n'est qu'à l'issue de la durée de son emploi international que le fonctionnaire, s'il est licencié, peut bénéficier des indemnités de terminaison dûes au titre de son emploi régional et de son emploi international. Cette jurisprudence est pleinement applicable au requérant pour ce qui est de son accès à un emploi international.

III. Bien qu'ayant accepté un emploi international à Gaza pour une année, le requérant a volontairement mis fin à son service dans cet emploi après les trois premier mois en acceptant

l'offre qui lui a été faite de devenir fonctionnaire de l'Organisation de l'aviation civile internationale à Montreal. Le requérant qui a donc définitivement quitté l'UNRWA demande que l'indemnité prévue par l'article 109.9 du Règlement du personnel lui soit versée au titre de ses services en qualité de fonctionnaire régional de l'UNRWA (de 1990 à 1994).

Il apparaît toutefois que lors de sa nomination en qualité de fonctionnaire international, le requérant a été informé que, conformément aux dispositions du paragraphe 3 de la circulaire régionale (Area staff circular 5/95 du 6 avril 1995), il recevrait une indemnité de terminaison pour ses services en qualité de fonctionnaire régional mais seulement à l'issue de son emploi international et non pas pendant la durée de celui-ci. La lettre qui lui a été adressée le 1er décembre 1995 portait explicitement que :

> "Comme prévu au paragraphe 3 de la circulaire 5/95 en date du 6 avril 1995, vous recevrez une indemnité de licenciement correspondant à vos années de service comme fonctionnaire régional mais calculée sur la base de votre traitement à la date du versement s'il est mis fin à votre engagement international parce que le poste est supprimé ou si vous quittez volontairement l'Office à la fin de votre engagement pour une durée déterminée mais non durant celui-ci."

Ce texte excluait qu'une indemnité de terminaison soit versée au requérant s'il mettait fin volontairement à son emploi avant la terminaison de celui-ci, telle qu'elle était prévue lors de sa nomination.

Le Tribunal considère donc que le requérant ayant accepté les conditions qui lui étaient faites lors de sa nomination à Gaza s'est volontairement privé du droit de recevoir une indemnité de terminaison pour ses services à l'UNRWA.

IV. Par ces motifs, le Tribunal rejette la requête.

(Signatures)

Hubert THIERRY
Président

Julio BARBOZA
Vice-président

Kevin HAUGH
Membre

New York, le 15 novembre 1999

Maritza STRUYVENBERG
Secrétaire

.