

**Tribunal administratif**

Distr. limitée
30 janvier 2009
Français
Original : anglais

TRIBUNAL ADMINISTRATIF

Jugement n° 1424

Affaire n° 1486

Contre : Le Secrétaire général
de l'Organisation
des Nations Unies

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES,

Composé comme suit : M^{me} Jacqueline R. Scott, Première Vice-Présidente, assurant la présidence; M. Dayendra Sena Wijewardane, Deuxième Vice-Président, M. Bob Hepple;

Attendu que le 20 mars et le 24 mai 2006, une ancienne fonctionnaire de l'Organisation des Nations Unies, a déposé des requêtes qui ne remplissaient pas toutes les conditions de forme visées à l'article 7 du Règlement du Tribunal :

Attendu que le 29 juin 2006, la requérante, après avoir procédé aux régularisations nécessaires, a introduit une requête par laquelle elle priait notamment le Tribunal :

« a) ...

[De produire certains documents]

...

[De tenir une procédure orale]

...

c)

... [D]e revoir la décision du Secrétaire général ... de ne pas prendre en compte les recommandations [de la Commission paritaire de recours] et d'annuler la décision ... de ne pas renouveler [son] contrat [d'expert associé] auprès du [Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues] au Laos, du 19 janvier 2001 au 18 janvier 2002, et à défaut, d'ordonner le paiement d'une compensation équivalente à la perte d'un an de salaire net à échelon L-2, XI, ainsi que des frais de pension et le remboursement des frais de déplacement et autres ...

d) ... [C]ompensation

... [L]e paiement d'un an de salaire net au grade et échelon L-2, XI, ainsi que le remboursement des frais encourus de déplacement de Vientiane à Vienne et à Luxembourg comprenant le billet d'avion, le *per diem* et autres dépenses encourues. (...)

... [L]e paiement par l'ONU et/ou le donateur des frais de sécurité sociale et de pension, dont le donateur a assuré la responsabilité pendant le premier contrat.

e) Toute autre compensation ... »

Attendu qu'à la demande du défendeur, le Président du Tribunal a prorogé jusqu'au 26 décembre 2006 puis jusqu'au 29 janvier 2007 le délai imparti pour produire sa réponse;

Attendu que le défendeur a déposé sa réponse le 26 janvier 2007;

Attendu que le défendeur a déposé des corrections à sa réponse le 6 février 2007;

Attendu que la requérante a déposé des observations écrites le 2 mars 2007;

Attendu que la requérante a déposé une communication supplémentaire le 27 octobre 2008;

Attendu que le 4 novembre 2008, le Tribunal a décidé de ne pas tenir de procédure orale en l'espèce;

Attendu que l'exposé des faits figurant dans le rapport de la Commission paritaire de recours, qui contient notamment un résumé des états de service de la requérante, se lit en partie comme suit :

« États de service

... La requérante a travaillé au service du Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues au Laos, du 19 janvier 2000 au 18 janvier 2001, comme expert associé à la classe L-2. Les experts associés sont des "personnes fournies à titre gracieux de type I" dont les services sont intégralement financés par des gouvernements donateurs dans le cadre de projets de coopération technique. La requérante étant de nationalité luxembourgeoise, son contrat a été entièrement financé par le Gouvernement luxembourgeois. [Le Programme des experts associés du Secrétariat et des bureaux hors Siège, dont le Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues, est géré par la Division de l'économie et de l'administration publiques, du Département des affaires économiques et sociales.]

Résumé des faits

... Conformément au Mémoire d'accord sur la mise à disposition d'experts associés, conclu avec l'ONU en 1999, le Gouvernement luxembourgeois a décidé de financer l'engagement initial de la requérante pour une durée d'un an, renouvelable une fois. Selon le défendeur et les autorités luxembourgeoises, la requérante était censée être engagée à l'échelon II de la classe L-2. Cependant, à la suite d'une erreur du défendeur, un montant correspondant à deux années de traitement aux échelons X et XI de la classe L-2 a été prévu au budget. Le Gouvernement luxembourgeois a versé la

somme correspondant à la première année de traitement à l'échelon X de la classe L-2 et un contrat à cet échelon a donc été établi pour la période du 19 janvier 2000 au 18 janvier 2001. Le 1^{er} août 2000, le superviseur de la requérante a demandé au Département des affaires économiques et sociales d'engager la procédure de prolongation du contrat pour la deuxième année. Trois mois plus tard, le 2 novembre 2000, [le] responsable du Programme d'experts associés, à la Division de l'économie et de l'administration publiques du Département des affaires économiques et sociales, a adressé une lettre au Gouvernement luxembourgeois, lui demandant de verser la somme correspondant à la deuxième année de service à l'échelon XI de la classe L-2. Le 4 janvier 2001, le Gouvernement luxembourgeois a prié le défendeur de prolonger le contrat pour un an à l'échelon III de la classe L-2.

... Le 17 janvier 2001, veille de l'expiration de son contrat, la requérante s'est vu offrir une prolongation de contrat d'un an à l'échelon III de la classe L-2.

... Du 24 au 31 janvier 2001, le représentant résident [du Programme des Nations Unies pour le développement] a envoyé la requérante en mission dans le nord du Laos alors qu'elle n'avait pas de contrat valable. Dans un courrier électronique du 29 janvier 2001 adressé [au] Département des affaires économiques et sociales, [...] le représentant [résident] du Programme des Nations Unies pour le développement au Laos a indiqué, entre autres : "Je sais que [la requérante] est sans contrat depuis le 18 janvier mais elle a accepté de partir parce que nous manquons de personnel." Toutes les dépenses afférentes à la mission et au voyage dans le nord du Laos ont été remboursées par le Programme des Nations Unies pour le développement.

[Le 1^{er} février 2001, la Division de l'économie et de l'administration publiques du Département des affaires économiques et sociales a fait savoir à la requérante que si elle n'avait pas répondu à l'offre de prolongation de contrat le 5 février au plus tard, elle entamerait la procédure de rapatriement. Le 4 février, sans l'autorisation de la Division de l'économie et de l'administration publiques du Département des affaires économiques et sociales, la requérante a quitté le Laos pour rentrer au Luxembourg. Le 14 février, la requérante a reçu une dernière chance d'accepter l'offre de prolongation. Elle a finalement accepté de renouveler son contrat le 6 mars 2001 mais le Département des affaires économiques et sociales lui a fait savoir dans une télécopie datée du 13 mars que comme elle n'avait pas donné son accord dans les délais prévus (c'est-à-dire le 15 février au plus tard), il n'était plus en mesure de renouveler son contrat.]

...

... Par une lettre datée du 25 avril 2001, la [requérante] a demandé le réexamen administratif de la décision prise par [le responsable du Programme d'experts associés]...

... [La demande de réexamen administratif a été transmise au secrétariat de la Commission paritaire de recours le 7 août 2001 et] ... considérée comme un "acte introductif incomplet" [aux fins du dépôt du recours]...

... »

Le 27 septembre 2001, la requérante a déposé un acte introductif complet devant la Commission paritaire de recours de New York. La Commission a rendu

son rapport le 6 juillet 2004. Ses considérations, conclusions et recommandations se lisaient en partie comme suit :

« *Considérations*

...

26. La Commission est troublée par le fait que malgré la demande de la requérante, le défendeur n'ait fait aucun effort de négociation ni de conciliation alors qu'il avait suffisamment de raisons d'en faire, et par le fait que rien n'indique qu'il se soit véritablement efforcé de demander au Gouvernement luxembourgeois le renouvellement du contrat [à l'échelon XI de la classe L-2]. À la date où le renouvellement devait se faire, la requérante avait plus de [sept] années d'expérience professionnelle et de bons états de service, et l'erreur d'échelon était entièrement imputable au défendeur.

27. La Commission trouve regrettable que dans un lieu d'affectation à haut risque où on traite de questions aussi sensibles que le contrôle des drogues, on ait mis inutilement en danger la requérante, fonctionnaire auxiliaire à l'époque, en la laissant sans contrat valable alors qu'on l'envoyait en mission officielle pour le compte de l'Organisation. Dans un courrier électronique adressé au [Département des affaires économiques et sociales] le 29 janvier 2001, [le] représentant du Programme des Nations Unies pour le développement au Laos a écrit notamment : "[la requérante] est absente mais elle n'est pas en congé. Elle a accepté de se rendre à Houaphan, où elle représentera le bureau dans le cadre d'une mission conjointe de la Banque asiatique de développement et du Programme des Nations Unies pour le développement concernant un projet qui démarre maintenant". Contrairement aux dires du défendeur selon lesquels la requérante avait fait un voyage sans autorisation, l'Administration savait donc bien que la requérante effectuait une mission officielle alors qu'elle n'avait pas de contrat, et elle n'a rien fait pour y mettre fin. Elle a d'ailleurs remboursé à la requérante ses frais de voyage liés à cette mission.

...

30. La Commission est également troublée par le fait que le 14 février 2001, un fonctionnaire chargé de l'appui au projet a fait savoir à la requérante que l'Organisation allait entamer la procédure de rapatriement. Ce n'est que le 13 mars 2001, un mois plus tard, que le Chef de bureau a fait savoir à la requérante qu'une autorisation de rapatriement avait été envoyée au Bureau du Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues au Laos. Une autre autorisation de rapatriement a été envoyée le 15 avril 2001. La Commission note que l'Organisation a eu le temps de modifier et de corriger l'autorisation de rapatriement alors qu'elle n'avait pas eu le temps de modifier et de corriger le contrat. Qui plus est, la requérante n'a jamais reçu de lettre de licenciement en bonne et due forme, précisant les prestations auxquelles lui donnait droit la cessation de service. La Commission s'étonne aussi que la requérante n'ait reçu sa dernière fiche de paie que le 16 juin 2003, soit deux ans et trois mois après celle-ci.

31. La Commission estime que la requérante a raison d'affirmer qu'elle n'avait pas d'autre choix que de quitter le pays la veille de l'expiration de son visa : sans visa valable, elle ne pouvait rester au lieu d'affectation pour négocier les conditions de son contrat. La Commission considère que la

requérante a subi trop de pressions alors qu'elle était une fonctionnaire auxiliaire, connaissant relativement peu l'Organisation et en poste dans un lieu d'affectation isolé.

...

Conclusions et recommandations

33. Compte tenu de ces considérations, la Commission a *conclu à l'unanimité* que la décision de ne pas renouveler le contrat de la requérante était entachée de vices de procédure et d'erreurs de fond imputables à l'Organisation...

34. La Commission a *recommandé à l'unanimité* qu'une somme égale à une année de traitement de base net au taux en vigueur le jour de sa cessation de service soit versée à la requérante à titre d'indemnisation pour le non-renouvellement de son contrat.

35. La Commission a également *recommandé à l'unanimité* que les dépenses ... liées à son voyage de retour Vientiane-Vienne-Luxembourg ... soient remboursées à la requérante...

36. La Commission a en outre *recommandé à l'unanimité* que le défendeur présente officiellement ses excuses à la requérante, avec copie au Gouvernement luxembourgeois. »

Le 22 février 2005, le Secrétaire général adjoint à la gestion a transmis une copie du rapport à la requérante et l'a informée de ce qui suit :

« ... [L]e Secrétaire général est au regret de vous faire savoir qu'il ne peut souscrire aux constatations et conclusions de la Commission. L'Organisation a certes commis une erreur au départ en vous versant un traitement correspondant à l'échelon X de la classe L-2 mais cette erreur vous a été expliquée avant l'offre de renouvellement de votre contrat. Les autorités luxembourgeoises ont demandé que votre contrat soit prolongé à l'échelon III. Votre gouvernement vous a aussi fait savoir qu'il n'avait pas l'intention de demander le remboursement du traitement excédentaire versé la première année. En outre, le Département des affaires économiques et sociales vous a fait savoir, le 1^{er} février 2001, qu'il entamerait la procédure de rapatriement si vous n'aviez pas accepté votre nouveau contrat le 5 février 2001. Vous-même avez déclaré [qu'on] vous av[ait] conseillé d'accepter les conditions et de vous battre pour votre échelon plus tard". Le 14 février, vous avez eu une nouvelle occasion d'accepter le contrat mais vous avez déclaré "La prolongation de mon premier contrat est la seule option acceptable". Malgré les nombreuses communications du Département des affaires économiques et sociales soulignant l'urgence de la question et les indications claires que l'échelon du contrat proposé pour la deuxième année avait été rétabli à son niveau correct, vous n'avez communiqué votre décision que le 6 mars 2001, plus d'un mois après l'échéance fixée par le Département, lorsque votre rapatriement avait déjà été organisé.

Il semble que vos problèmes de visa et votre départ du Laos sans l'autorisation du Département des affaires économiques et sociales découlaient directement de votre propre décision de ne pas accepter directement votre nouveau contrat. Le Secrétaire général n'accepte donc pas les

recommandations de la Commission paritaire de recours selon lesquelles vous avez droit à une indemnisation et à des excuses officielles. »

Le 29 juin 2006, la requérante a saisi le Tribunal de la requête susmentionnée.

Attendu que les principaux moyens de la requérante sont les suivants :

1. La requête est recevable en vertu des articles 7 et 10 du Statut du Tribunal administratif, compte tenu des circonstances qui ont entraîné son dépôt tardif.

2. La décision de ne pas renouveler son contrat n'est pas valable.

Attendu que les principaux moyens du défendeur sont les suivants :

1. La requérante est forclosée en sa requête.

Le Tribunal, ayant délibéré du 4 au 26 novembre 2008, rend le jugement suivant :

1. La requérante a travaillé au service du Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues au Laos du 19 janvier 2000 au 18 janvier 2001, comme expert associé à la classe L-2. Elle a été engagée pour un an avec possibilité de renouvellement pour une deuxième année. À la suite d'une erreur du défendeur, un montant correspondant à deux années de traitement aux échelons X et XI de la classe L-2 a été demandé au Gouvernement luxembourgeois et celui-ci a versé en entier la somme correspondant à la première année de traitement à l'échelon X de la classe L-2. Lorsque le moment est venu de renouveler le contrat, l'erreur avait apparemment été découverte et le défendeur, en accord avec le Gouvernement, a proposé à la requérante de renouveler son contrat à l'échelon III de la classe L-2 et non à l'échelon XI. Malheureusement, cette offre a été faite le dernier jour de la première année de contrat et la requérante a eu très peu de temps pour l'accepter. Comme elle ne répondait pas, l'administration lui a donné un nouveau délai. La requérante a répondu après l'expiration de ce délai, alors que l'administration avait déjà décidé de mettre fin à ses services. Elle a formé un recours contre le non-renouvellement de son contrat et la Commission paritaire de recours lui a donné raison sur le fond. Cependant, le Secrétaire général a rejeté la recommandation de la Commission.

II. Le Tribunal rappelle ces faits pour replacer la présente requête dans son contexte. La seule question dont il est saisi est celle de la recevabilité de la requête. Le paragraphe 4 de l'article 7 de son statut dispose que pour être recevable, une requête doit être déposée dans les délais impartis. En l'espèce, le délai est de 90 jours à compter du jour où la requérante a été informée de la décision du Secrétaire général de rejeter les recommandations de la Commission paritaire de recours. Outre le caractère obligatoire des dispositions de l'article 7, le Tribunal a insisté à de nombreuses reprises sur la nécessité de respecter strictement les délais. Dans le jugement n° 1106, *Iqbal* (2003), le Tribunal a « souligné [...] l'importance qu'il y avait de respecter les délais prescrits par le Règlement du personnel » [Voir le Jugement n° 596, *Douville* (1993)]. De même, dans le jugement n° 498, *Zinna* (1990), le Tribunal a déclaré que « ... les divers délais fixés dans le Règlement du personnel [avaient] pour but que les décisions administratives contestées fassent en temps utile l'objet de recours régulier ».

III. D'un autre côté, le Tribunal a toujours à l'esprit le pouvoir discrétionnaire que lui confère le paragraphe 5 de l'article 7 de son statut : « Le Tribunal peut, dans tout

cas particulier, décider de suspendre l'application des dispositions relatives aux délais ». Il lui incombe de trouver le juste équilibre entre les considérations de principe et de justice que reflètent ces dispositions. Outre l'idée qu'il convient d'appliquer les mêmes règles à tous les requérants en imposant à tous le strict respect des délais, le Tribunal a formulé certaines considérations de principe dans le jugement n° 1046, *Diaz de Wessely* (2002) :

« Selon le Tribunal, il est en effet de la plus haute importance que ces délais soient respectés, car ils ont été établis pour protéger l'administration onusienne de demandes tardives, imprévisibles et planant indéfiniment comme une épée de Damoclès sur le fonctionnement efficace des instances internationales. Agir autrement pourrait mettre en péril les missions des organisations internationales, ainsi que ce Tribunal a déjà eu l'occasion de le rappeler : "Si le Tribunal n'observe pas ces dispositions du Règlement du personnel [sur les délais], l'Organisation sera privée d'une protection impérative contre les demandes tardives, protection qui est d'une importance capitale pour son bon fonctionnement" [jugement n° 579, *Tarjoman* (1992), par. XVII] ».

Pour ce qui est de déroger aux délais, la disposition 112.2 f) du Règlement du personnel concernant les recours formés devant la Commission paritaire de recours fait référence à des « circonstances exceptionnelles », ce qui donne une indication plus précise que le libellé laconique du paragraphe 5 de l'article 7 du Statut. Sans vouloir limiter de quelque manière que ce soit le large pouvoir d'appréciation laissé au Tribunal, on peut dire sans crainte de se tromper que l'approche du Tribunal rejoint le libellé de cette disposition du Règlement du personnel. Le Tribunal ne prend pas à la légère la décision de déroger aux délais. Comme il l'a dit dans le jugement n° 1335 (2007) :

« D'une manière générale, cependant, le Tribunal, conscient de l'importance que revêt l'observation des règles de procédure, considérant qu'elles sont "de la plus haute importance pour le bon fonctionnement de l'Organisation" [voir le jugement n° 1106, *Iqbal* (2003)], ne suspend l'application des délais fixés que dans des cas exceptionnels, notamment lorsqu'il existe "de sérieuses raisons ayant empêché le requérant d'agir". [Voir le jugement n° 359, *Gbikpi* (1985)] »

De même, dans le jugement n° 1301 (2006), le Tribunal devait déterminer si on pouvait parler de « circonstances exceptionnelles ». Il a estimé que cette expression devait être interprétée *stricto sensu* et, comme il l'avait dit dans le jugement n° 913, *Midaya* (1999), qu'il devait s'agir de « circonstances échappant au contrôle du requérant qui empêchaient celui-ci de former son recours en temps voulu ».

IV. La Commission paritaire de recours a remis son rapport le 6 juillet 2004 et le Secrétaire général a rejeté ses recommandations le 22 février 2005. Compte tenu de ce retard, la requérante a adressé un courrier électronique à la Secrétaire du Tribunal le 29 décembre 2004, lui demandant quelle était la procédure à suivre pour saisir le Tribunal. Le 4 janvier 2005, la Secrétaire du Tribunal a conseillé à la requérante de demander une prorogation du délai de dépôt de sa requête afin de ne pas être forclosée. Peu après, la requérante a été informée de la décision du Secrétaire général de rejeter les recommandations de la Commission paritaire de recours, qui lui étaient favorables. D'autres échanges ont eu lieu et le 9 mars, la Secrétaire du Tribunal a de nouveau écrit à la requérante, appelant expressément son attention sur le délai de 90 jours et lui indiquant comment elle pouvait obtenir une prorogation de délai si besoin était. Le Tribunal est pleinement convaincu qu'il ne s'agit pas en

l'espèce d'un cas où un nouveau fonctionnaire a été « laissé de côté ». La requérante a bénéficié de tous les conseils et de toutes les indications qu'on pouvait raisonnablement lui donner. Malgré cela, elle n'a pratiquement rien fait jusqu'à l'expiration du délai qui lui était imparti. Le 20 mars 2006, elle a déposé une requête ne remplissant pas les conditions de forme fixées par le Statut et on la lui a renvoyée afin qu'elle y apporte les corrections nécessaires, en lui donnant un nouveau délai. Une autre demande de correction a été faite et la requête corrigée a finalement été déposée le 29 juin 2006. Selon la pratique du Tribunal, c'est la date de présentation de la requête corrigée qui constitue la date de dépôt. En conséquence, dans le meilleur des cas, même si on interprète le paragraphe 4 de l'article 7 de la manière la plus favorable à la requérante, c'est-à-dire en considérant que la requête a été déposée le 20 mars 2006, la requérante avait dépassé de dix mois environ le délai imparti (voir également le jugement n° 1429 rendu à la même session).

V. En l'espèce, la requérante a confirmé qu'elle était « bien consciente » des délais impartis pour le dépôt de sa requête. Elle donne deux ou trois raisons pour lesquelles elle n'a pas respecté ces délais. Elle préparait un diplôme d'une école de gestion, qu'elle considérait crucial pour l'avancement de sa carrière, et présentait en même temps des examens d'État, deux tâches « prenantes en temps »; son travail au Ministère d'État était également exigeant et, pour couronner le tout, elle a dû déménager. En résumé, elle a dû établir un ordre de priorité entre différents impératifs. Le Tribunal reconnaît qu'il lui appartenait de prendre ces décisions et respecte le caractère personnel des considérations qui l'ont amenée à agir en conséquence. Cependant, il ne peut considérer que ces raisons constituaient des circonstances exceptionnelles ou extraordinaires ayant empêché la requérante de faire valoir ses droits dans les délais impartis. Les considérations avancées par la requérante n'ont pas suffisamment de poids pour amener le Tribunal à user de son pouvoir discrétionnaire et modifier les délais fixés.

VI. Par ces motifs, le Tribunal juge la requête irrecevable *ratione temporis* et la rejette dans sa totalité.

(Signatures)

Jacqueline R. **Scott**
Première Vice-Présidente

Dayendra Sena **Wijewardane**
Deuxième Vice-Président

Bob **Hepple**
Membre

New York, le 26 novembre 2008

Maritza **Struyvenberg**
Secrétaire