



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

Cas n° : UNDT/NBI/2009/011

Jugement n° : UNDT/2010/018

Date : 29 janvier 2010

Original : anglais

Devant : Juge Vinod Boolell

Greffe : Nairobi

Greffier : Jean-Pelé Fomété

D'HELLENCOURT

contre

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE
L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT

UNDT/2010/018

Conseil du requérant :
Maître Jean-Didier Sicault

Conseil du défendeur :
Miouly Pongnon, ONU-HABITAT

Introduction

1. Dans la présente affaire, une fonctionnaire du Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-HABITAT) conteste une décision prise le 21 octobre 2008 par le Directeur du Bureau régional Asie-Pacifique d'ONU-HABITAT, alléguant que le défendeur a transféré les responsabilités incombant à [son] poste de directrice de programme en Afghanistan à un directeur adjoint de programme par intérim et que cette décision lui est préjudiciable.

2. La requérante demande au Tribunal d'ordonner :

- a. Qu'elle soit réinstallée dans toutes les fonctions et les attributions correspondant au poste qu'elle occupe;
- b. Que les prestations correspondant à sa promotion lui soient versées;
- c. Que son contrat soit prolongé jusqu'à la date de son départ obligatoire à la retraite;
- d. Qu'elle soit pleinement indemnisée pour le préjudice subi à hauteur d'un montant équivalant à 18 mois de son salaire net, y compris une indemnité de poste et autres indemnités, plus les frais de justice.

Faits

3. Entre 1999 et 2007, la requérante a été au service de plusieurs organismes des Nations Unies, notamment le Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), l'Office des Nations Unies pour le contrôle des drogues et la prévention du crime et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) au Tadjikistan et en Afghanistan. Le 12 février 2007, la requérante est entrée au service d'ONU-HABITAT à l'échelon 5 de la classe L-5 pour un contrat de durée intermédiaire d'un an, en qualité de directrice de programme en Afghanistan. Le 12 février 2008, son contrat a été prolongé pour une période d'un an.

4. Dans un mémorandum daté du 8 avril 2008, le Directeur du Bureau régional Asie-Pacifique a recommandé que le poste de la requérante soit reclassé de L-5 à L-6.

5. Le 21 octobre 2008, le Directeur du Bureau régional Asie-Pacifique d'ONU-HABITAT a publié un mémorandum relatif à des dispositions administratives intérimaires, informant l'équipe de direction que, lors du processus de sélection d'un candidat pour le poste de directeur adjoint de programme, il avait désigné M. Bijay Karmacharaya pour agir à ce titre avec effet au 21 octobre 2008.

6. Le 19 décembre 2008, la requérante a demandé au Secrétaire général de réexaminer la décision de nommer un directeur adjoint de programme à compter du 21 octobre 2008. La requérante n'a reçu aucune réponse du Secrétaire général.

7. Le 27 mars 2009, la requérante a présenté une déclaration d'appel à la Commission paritaire de recours de Nairobi dans laquelle elle contestait la décision du 21 octobre 2008, à la suite de quoi le défendeur a présenté sa réponse le 2 juin 2009.

8. Le 1^{er} juillet 2009, cette affaire a été renvoyée au Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies conformément à la circulaire ST/SGB/2009/11. Le 8 juillet 2009, la requérante a été informée que son recours, alors pendant devant la Commission paritaire de recours de Nairobi, avait été renvoyé au Tribunal du contentieux.

9. Le 17 juillet 2009, le conseil de la requérante a présenté ses observations relatives à la réponse du défendeur datée du 2 juin 2009.

10. Le 5 novembre 2009, les conseils ont été invités à assister à une conférence de mise en état. Par la suite, le conseil du défendeur a présenté, le 19 décembre 2009, une déclaration des « faits non contestés » et une motion sur la non-recevabilité *ratione materiae* de ladite requête. Le conseil de la requérante a contesté la présentation du défendeur concernant les « faits non contestés » et a soutenu que l'affaire était recevable.

Arguments de la requérante

11. Sur la question de la recevabilité, la requérante prétend que la décision contestée a indéniablement violé le droit d'un employé d'une organisation à occuper un poste administratif approprié. Un fonctionnaire devrait à la fois occuper un poste et accomplir les tâches qui s'y rapportent. La requérante soutient également que la décision contestée lui a indûment causé un préjudice en violation d'un principe général de droit soulignant l'obligation qu'a toute organisation internationale à l'égard des membres de son personnel de les traiter dans le respect de leur dignité et leur réputation. Par conséquent, de l'avis de la requérante, la décision contestée altère ses conditions d'emploi.

12. La requérante fait valoir que son comportement professionnel a toujours été très apprécié. Dans un mémorandum adressé au Directeur exécutif, en date du 8 avril 2008, le Directeur a fait l'éloge de son comportement professionnel et a recommandé sa promotion à la classe L-6, une recommandation que le Directeur exécutif a approuvée le 20 mai 2008. Ladite promotion ne s'est cependant jamais concrétisée.

13. La requérante allègue que ses responsabilités, en raison de la décision contestée, ont été progressivement réduites, ce qui a porté atteinte à sa dignité et à sa réputation, ainsi qu'à ses perspectives de carrière.

14. La requérante prie le Tribunal d'ordonner qu'elle soit réinstallée dans toutes les fonctions et les attributions correspondant au poste qu'elle occupe; que les prestations correspondant à sa promotion lui soient versées; que son contrat soit prolongé jusqu'à la date de son départ obligatoire à la retraite; qu'elle soit pleinement indemnisée pour le préjudice subi à hauteur d'un montant équivalant à 18 mois de son salaire net, y compris une indemnité de poste et autres indemnités, plus les frais de justice.

Réponse du défendeur

15. En réponse aux arguments de la requérante, le défendeur soutient que, compte tenu du large pouvoir discrétionnaire dont jouit le Secrétaire général en matière

d'attribution de tâches aux fonctionnaires, il ressort de la jurisprudence établie de longue date par le Tribunal administratif des Nations Unies que les affectations de fonctionnaires ne peuvent être invalidées que lorsqu'il peut être démontré qu'elles ont été motivées par des considérations inadmissibles ou extrinsèques (jugements du Tribunal administratif des Nations Unies n° 362, *Williamson* (1986), n° 469, *Lackner* (1987); n° 834, *Kumar* (1997), n° 1069, *Marshashi* (2002)).

16. En l'espèce, le défendeur déclare que la requérante a reconnu que la nécessité de recruter un directeur adjoint de programme était pleinement justifiée compte tenu du triplement du budget du programme ONU-HABITAT en Afghanistan en mars 2008. La décision de nommer un directeur adjoint de programme était donc un exercice légitime du pouvoir administratif.

17. Le défendeur n'a pas porté atteinte aux droits de la requérante en qualité de fonctionnaire et soutient en outre qu'aucune preuve n'indiquait que la décision de modifier les attributions de la requérante et de nommer un directeur adjoint de programme était entachée de parti pris, de discrimination ou d'irrégularité de motif ou était en violation des procédures applicables.

18. Selon le défendeur, la requérante n'a fait aucune tentative pour invoquer des faits visant à démontrer que la décision d'ONU-HABITAT de nommer un directeur adjoint de programme avait altéré ses conditions d'emploi d'une quelconque façon. La requérante n'a fait aucune allégation ou n'a produit aucune documentation démontrant que la décision contestée avait été préjudiciable à ses conditions d'emploi. Elle n'a évoqué aucun statut ou règlement pour démontrer que la décision de nommer un directeur adjoint de programme était entachée d'un vice. Au contraire, la requérante allègue une violation des « principes généraux de droit ».

19. Le défendeur affirme que la décision ne constituait pas une sanction déguisée. La décision contestée a été prise dans le meilleur intérêt de l'Organisation. La dignité et la réputation professionnelle de la requérante n'ont pas été lésées par la mise en

œuvre de la décision contestée. Le défendeur soutient que la présente affaire n'est pas fondée.

20. En ce qui concerne le contrat d'engagement de la requérante, le défendeur rappelle que celle-ci n'est pas en droit de compter sur une prolongation de son contrat jusqu'à la date de son départ obligatoire à la retraite. La requérante est titulaire d'un contrat de durée déterminée, qui n'est assorti d'aucune éventualité de renouvellement ou de conversion à un autre type d'engagement.

21. Le défendeur prie le Tribunal de considérer cette requête non recevable *ratione materiae* et de rejeter la présente affaire dans son intégralité.

Examen de l'affaire par le Tribunal

22. Le défendeur conteste la compétence du présent Tribunal pour connaître de la présente requête. Le défendeur prétend que la décision contestée n'était pas une décision administrative tombant sous le coup de l'alinéa a) du paragraphe 1 de l'article 2 du Statut du Tribunal du contentieux administratif et des alinéas a) et g) de la disposition 11.4 du Règlement du personnel. Citant le jugement n° 459, *Lackner* (1987) rendu par le Tribunal administratif des Nations Unies, le défendeur souligne que « l'objet de l'instance doit porter sur une allégation d'inobservation des conditions d'emploi du fonctionnaire du fait de la décision administrative contestée ».

23. Le début du texte de la disposition 11.4 du Règlement du personnel se lit comme suit : « Tout fonctionnaire peut attaquer ... une décision administrative... ».

24. L'article 2.1 du Statut du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies se lit comme suit :

1. Le Tribunal du contentieux administratif est compétent pour connaître des requêtes introduites par toute personne visée au paragraphe 1 de l'article 3 du présent statut contre le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies en sa qualité de plus haut fonctionnaire de l'Organisation pour :

a) *Contester une décision administrative en invoquant l'inobservation de ses conditions d'emploi ou de son contrat de travail. Les expressions « contrat » et « conditions d'emploi » englobent tous les statuts et règlements applicables et tous textes administratifs en vigueur au moment de l'inobservation alléguée...*

25. Dans l'affaire *Andati-Amwayi*¹, le Tribunal a rappelé que ce qui constitue une décision administrative dépendait d'un certain nombre de facteurs comme le statut du décideur, la nature de l'acte, la loi ou la réglementation en vertu de laquelle l'acte est accompli et la nature des conséquences de l'acte sur une ou plusieurs personnes. Il a été fait référence à l'affaire *Teffera*², où il a été déclaré qu'*étant donné la nature des décisions prises par l'administration, il ne pourrait y avoir une définition précise et limitée d'une telle décision. Ce qu'est ou n'est pas une décision administrative doit être décidé au cas par cas et tenir compte du contexte spécifique des circonstances entourant le moment où ces décisions ont été prises.*

26. Le Tribunal est d'avis que la décision prise par l'Administration de nommer un directeur adjoint de programme par intérim et de redistribuer les responsabilités et les attributions en fonction de cette nomination était une décision administrative.

27. Aux fins de l'alinéa a) de l'article 2.1 du Statut du Tribunal du contentieux, il ne suffit pas que la requérante se contente d'établir qu'une décision administrative a été prise dans le contexte d'ensemble du poste qu'elle occupe ou occupait. Elle doit également démontrer que la décision administrative contestée n'était pas conforme à ses conditions d'emploi ou à son contrat de travail.

28. Pour ce qui est de l'attribution de tâches aux fonctionnaires, l'alinéa c) de l'article 1.2 stipule que *[l]e fonctionnaire est soumis à l'autorité du Secrétaire général, qui peut lui assigner l'une quelconque des tâches ou l'un quelconque des postes de l'Organisation des Nations Unies.* Par analogie, le même raisonnement pourrait être appliqué au moment d'examiner l'exercice du pouvoir discrétionnaire du

¹ Jugement UNDT/2010/010 daté du 22 janvier 2010.

² Jugement UNDT/2009/090 daté du 17 décembre 2009.

défendeur de nommer des fonctionnaires et de redistribuer des responsabilités, un pouvoir qui doit être exercé équitablement et en gardant à l'esprit le principe énoncé à l'Article 101.3 de la Charte des Nations Unies, selon lequel *[l]a considération dominante dans le recrutement et la fixation des conditions d'emploi du personnel doit être la nécessité d'assurer à l'Organisation les services de personnes possédant les plus hautes qualités de travail, de compétence et d'intégrité.*

29. Le Tribunal administratif a appliqué ce principe dans l'affaire **Van der Valk**³, où il a déclaré qu'il *ne peut substituer son jugement à celui de l'Administration en cas de réorganisation de postes ou de personnel inspirée par un souci d'économie et d'efficacité.* En d'autres termes, le Secrétaire général dispose du pouvoir discrétionnaire de prendre des décisions dans l'intérêt général de l'Organisation afin de maintenir ou améliorer l'efficacité de celle-ci.

30. Bien entendu, aucun pouvoir discrétionnaire ne peut être absolu. Le pouvoir discrétionnaire ne devrait pas être exercé d'une manière inéquitable. Dans l'affaire **Seaforth**⁴, le Tribunal administratif a rappelé que, *[c]e n'est que lorsque les pouvoirs discrétionnaires sont viciés par des facteurs étrangers, comme parti pris, arbitraire, motivation irrégulière ou discrimination, par exemple, que lesdits pouvoirs sont soumis à des limites.*

31. Le Tribunal note également l'observation du Tribunal administratif dans l'affaire **Raj**⁵, qui se lit comme suit : *Le simple fait qu'une réorganisation puisse compromettre l'avenir d'un fonctionnaire ou avoir des incidences quelconques sur sa carrière ne témoigne pas nécessairement de l'existence d'une attitude discriminatoire ou de motifs illicites de la part de l'Administration et par conséquent ne constitue pas en soi un motif de contestation de la décision prise. Il y aurait responsabilité de l'Administration si la réorganisation se fondait sur des motifs illicites, en l'espèce s'il y avait eu intention délibérée de porter atteinte à la situation du fonctionnaire. C'est*

³ Tribunal administratif de l'ONU, jugement n° 117 (1968), par. IV.

⁴ Tribunal administratif de l'ONU, jugement n° 1163 (2003), par. X.

⁵ Tribunal administratif de l'ONU, jugement n° 350 (1985), par. IV.

au fonctionnaire visé qu'il incombe de prouver que l'Administration a exercé son pouvoir discrétionnaire de façon irrégulière.

32. En examinant les allégations de la requérante selon lesquelles la décision a été prise en violation d'un principe général de droit, à savoir qu'il est du devoir d'une organisation internationale de respecter la dignité et la réputation de leurs fonctionnaires, le Tribunal n'a relevé aucune preuve que la décision était entachée de parti pris, de discrimination ou d'autres motifs illicites à l'encontre de la requérante⁶. Rien ne prouve non plus, malgré l'affirmation de la requérante, qu'elle avait été lésée dans sa réputation, sa dignité et ses perspectives de carrière.

33. Le Tribunal note que la requérante n'a pas défini clairement les tâches qui lui incombaient avant la nomination du directeur adjoint de programme par intérim. Le Tribunal a également fait observer que la nomination contestée a été faite à un niveau plus élevé que celui de la requérante. Le Tribunal ne pouvait donc pas conclure dans quelle mesure les conditions d'emploi ou le contrat de travail de la requérante avaient empiré ou avaient été affectées de quelque manière par la nomination du directeur adjoint de programme par intérim ou la nouvelle répartition des tâches.

34. Le Tribunal a toutefois relevé que le programme ONU-HABITAT en Afghanistan était considéré comme l'un des plus importants programmes du pays, ce qui aurait pu justifier la création du poste de directeur adjoint de programme et une nomination par intérim pour superviser l'équipe de direction, une question qui relève du pouvoir discrétionnaire du Secrétaire général.

35. Le Tribunal conclut donc que l'exercice du pouvoir discrétionnaire du défendeur dans le processus de prise de décision et la décision ayant conduit à la nomination d'un directeur adjoint de programme par intérim était valide et rationnel.

36. Compte tenu de ce qui précède, le Tribunal conclut que la décision administrative prise par l'Administration au sens de l'alinéa a) de l'article 2.1 du

⁶ Tribunal administratif de l'ONU, jugement n° 834, *Kumar* (1977) et jugement n° 1069, *Madarshashi* (2002).

Statut du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies n'a pas affecté les conditions d'emploi ni le contrat de travail de la requérante, ainsi qu'il est précisé plus haut.

37. La requérante demande également qu'un renouvellement de contrat lui soit accordé jusqu'à la date obligatoire de son départ à la retraite. La requérante est titulaire d'un contrat de durée déterminée, ce qui, en règle générale, ne l'autorise pas à compter sur une prolongation en vertu de l'alinéa b) de la disposition 104.12. Il n'est pas du ressort du Tribunal d'ordonner à l'Administration de prolonger indéfiniment son contrat de durée déterminée. Cette question relève de l'Administration. Le Tribunal n'est habilité qu'à se prononcer sur le point de savoir si les conditions d'emploi ou le contrat de travail ont été équitablement pris en considération. La requérante n'a pas démontré que l'Administration avait cherché ou cherchait à mettre fin à son emploi à ce stade, il n'y a donc plus aucune question réelle à débattre concernant la durée de son contrat devant le Tribunal.

38. Au vu de son examen de l'affaire, le Tribunal a rejeté toutes les demandes.

(*Signé*) Juge Vinod Boolell

Ainsi jugé le 29 janvier 2010

Enregistré au Greffe le 29 janvier 2010

(*Signé*) Jean-Pelé Fomété, Greffier,

Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, Nairobi