



TRIBUNAL
DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
DES NATIONS UNIES

Affaire n° : UNDT/GVA/2017/048
Ordonnance n° : 135 (GVA/2017)/Corr. 1
Date : 5 juillet 2017
Français
Original : anglais

Juge : M. Rowan Downing
Greffe : Genève
Greffier : M. René M. Vargas M.

EVIDENTE

c.

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL
DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

**ORDONNANCE RELATIVE
À UNE DEMANDE DE SURSIS À EXÉCUTION**

Conseil du requérant :

Evelyn W. Kamau, Bureau de l'aide juridique au personnel

Conseil du défendeur :

Saidou N'Dow, ONU-Habitat

Remarque : Cette ordonnance a été rectifiée en application par analogie de l'article 31 du Règlement de procédure du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies.

Introduction

1. Par une requête introduite le 29 juin 2017 au greffe de Nairobi du Tribunal du contentieux administratif et transmise au greffe compétent, à savoir celui de Genève, la requérante demande la suspension, jusqu'à ce qu'il soit statué sur sa demande de contrôle hiérarchique, de l'exécution de la décision de ne pas renouveler son engagement à durée déterminée à son terme le 30 juin 2017, faute de financement.

Faits

2. La requérante a été recrutée par ONU-Habitat en 2008 en qualité de spécialiste de la gestion des processus métier et du changement (P-4) dans le cadre d'un engagement à durée déterminée. En 2011, elle a fait l'objet d'une mutation latérale au bureau d'ONU-Habitat au Pakistan (« bureau du Pakistan ») pour y exercer les fonctions de spécialiste hors classe de la gestion des programmes. Le 2 janvier 2013, elle a été nommée administratrice chargée de la gestion des programmes de pays (P-5), ce qui l'a amenée à gérer le bureau du Pakistan.

3. Depuis le 1^{er} décembre 2016 au moins, des discussions se sont régulièrement tenues avec la requérante sur le financement des postes du bureau du Pakistan et les plans de financement des ressources humaines ont été mis à jour chaque mois. La requérante a participé activement à l'élaboration des plans de ressources.

4. Depuis sa nomination au poste d'administratrice chargée de la gestion des programmes de pays en janvier 2013, la requérante a vu son contrat reconduit à plusieurs reprises pour de courtes durées allant d'un à quatre mois. Entre le 30 octobre 2013 et le 1^{er} juin 2017, elle a reçu douze notifications de non-renouvellement de son engagement à durée déterminée, l'informant que son contrat ne serait pas renouvelé si les fonds nécessaires n'étaient pas dégagés.

5. Dans un courrier électronique du 31 mai 2017, la requérante a communiqué un tableau indiquant qu'un montant de 17 897 dollars des États-Unis était disponible pour financer la prorogation de son contrat jusqu'en juin 2017, à la demande de son premier notateur, spécialiste des établissements humains au Bureau régional pour l'Asie et le Pacifique d'ONU-Habitat. Dans un courrier électronique du même jour, le premier notateur de la requérante a indiqué qu'un montant total de 73 141 dollars était requis pour financer la prolongation du contrat de l'intéressée en juin 2017, compte tenu de la réserve obligatoire destinée à couvrir les coûts liés à la cessation de service.

6. Par un mémorandum du 1^{er} juin 2017, le deuxième notateur de la requérante, le Directeur du Bureau régional pour l'Asie et le Pacifique d'ONU-Habitat, l'a informée, dans les termes suivants, que son contrat ne serait pas renouvelé après le 30 juin 2017 :

[À] ce stade, il me faut vous informer avec un profond regret que les budgets des projets actuels ne permettront de couvrir vos traitements que jusqu'au terme de votre contrat actuel, le 30 juin 2017, et que, faute de fonds supplémentaires, ONU-Habitat ne pourra pas proroger votre contrat après cette date.

Nous prenons note qu'une partie des fonds inscrits dans les tableaux budgétaires sont disponibles, mais ils doivent être affectés, à titre de part

minimale, à une provision destinée à couvrir les dépenses liées à la cessation de service si cette éventualité se produit. Il conviendra par conséquent d'établir un plan de cessation de service si les fonds au 15 juin 2017 sont insuffisants pour couvrir les frais réglementaires en la matière.

Si la situation évolue avant ladite date, je serai prêt à revenir sur cette décision, compte tenu des besoins en effectifs à venir du programme de pays et des nouveaux fonds reçus.

7. Dans un courrier électronique adressé à son premier notateur et au fonctionnaire chargé des finances au niveau national, la requérante a rappelé la teneur d'une conversation tenue sur Skype le jour précédent avec son premier notateur, durant laquelle elle aurait indiqué avoir trouvé des « fonds supplémentaires », d'un montant de 37 617 dollars, qui permettraient de financer son contrat après le 30 juin 2017 en attendant de conclure d'autres projets de financement à long terme. À cet égard, elle a évoqué deux projets à long terme que le Groupe consultatif sur les programmes d'ONU-Habitat devait examiner le 6 juillet 2017, l'un portant sur une somme de 224 989 dollars et devant s'échelonner entre mai 2017 et janvier 2018, et l'autre concernant un montant de 250 000 euros devant s'étaler sur une période de 14 mois. Par un autre courrier électronique du même jour, la requérante a informé son premier notateur qu'elle n'était pas en mesure de constituer la réserve requise pour couvrir les coûts de sa cessation de service et a fait valoir qu'il était injuste que cette responsabilité repose sur ses épaules.

8. Le 29 juin 2017, la requérante a présenté une demande tendant au contrôle hiérarchique de la décision de ne pas renouveler son engagement à durée déterminée et introduit la présente demande de sursis à exécution.

9. Par ordonnance n° 133 (GVA/2017) du 30 juin 2017, le Tribunal a décidé de suspendre, jusqu'au 7 juillet 2017, l'exécution de la décision de ne pas renouveler le contrat de la requérante à son terme le 30 juin 2017, en attendant qu'il soit statué sur la demande de sursis à exécution.

10. Le 30 juin 2017, la demande de sursis à exécution a été notifiée au défendeur, lequel a présenté sa réponse le 3 juillet 2017.

Arguments des parties

11. Les principaux arguments de la requérante peuvent se résumer comme suit :

Sur l'irrégularité de prime abord

a) La décision contestée est fondée sur des faits erronés, la requérante ayant trouvé des fonds pour financer son contrat jusqu'à la fin du mois de juillet 2017 au moins;

b) L'Organisation a fait peser un fardeau injuste sur la requérante en lui demandant d'obtenir des fonds supplémentaires pour couvrir les coûts de sa propre cessation de service;

c) La décision contestée repose sur le parti pris de ses premier et deuxième notateurs et est l'aboutissement du comportement discriminatoire, abusif et harcelant manifesté à son encontre par ses supérieurs hiérarchiques, comme en témoignent les faits suivants :

i) Les propositions que la requérante a faites d'être affectée à des missions temporaires selon le principe du recouvrement intégral des coûts dans d'autres bureaux de pays, d'être réaffectée au sein du bureau du Pakistan ou d'être transférée dans un autre bureau n'ont pas du tout été prises en considération, contrairement à celles d'autres collègues;

ii) La requérante paie le fait de s'être plainte de la bureaucratie d'ONU-Habitat et du temps pris pour la signature des accords avec les donateurs, ce dont son deuxième notateur s'est offusqué. Ce dernier l'a par la suite retirée de sa liste de contacts sur Skype et lui a demandé de lui présenter des excuses écrites. Il n'a pas signé d'accord avec des donateurs, dont dépendait le renouvellement du contrat de la requérante, jusqu'à ce que cette dernière lui ait adressé ses excuses le 31 mai 2017;

iii) Depuis sa nomination au poste d'administratrice (P-5) le 2 janvier 2013, la requérante a tenté sans succès de discuter de son indemnité de fonctions avec ses premier et deuxième notateurs;

Sur l'urgence

d) La cessation de service de la requérante est imminente;

e) La situation d'urgence ne résulte pas du propre fait de la requérante, laquelle a trouvé, comme on le lui avait demandé, des financements pour son poste, ce qui aurait dû donner lieu à la prorogation de son contrat. Lorsqu'elle s'est rendu compte que tel ne serait pas le cas, elle a immédiatement entrepris de contester la décision de ne pas reconduire son contrat;

Sur le préjudice irréparable

f) L'exécution de la décision contestée entraînerait la cessation de service de la requérante, ce qui l'empêcherait de postuler en qualité de candidate interne à d'autres postes au sein de l'Organisation, lui ferait subir des pertes financières et nuirait à sa réputation et à ses perspectives de carrière. Ces conséquences ne peuvent être réparées par l'octroi d'une indemnité.

12. Les principaux arguments du défendeur peuvent se résumer comme suit :

Sur l'irrégularité de prime abord

a) La décision contestée était justifiée par une véritable insuffisance des fonds disponibles pour financer le poste de la requérante. Dès lors, l'Administration a fait un usage régulier de son pouvoir discrétionnaire compte tenu de la précarité de la situation financière;

b) Les coûts liés à la cessation de service doivent être pris en considération dans le calcul des ressources nécessaires à la prorogation des contrats;

c) Le titulaire d'un engagement à durée déterminée n'est pas fondé à escompter le renouvellement de son engagement et la requérante était pleinement consciente de la nature précaire de son poste, comme en témoignent les multiples prorogations à court terme de son contrat depuis janvier 2013 et les nombreuses notifications de non-renouvellement reçues;

d) La requérante n'a pas prouvé que la décision était fondée sur des motifs illégitimes ou sur toute forme de parti pris de la part de son premier ou de son

deuxième notateur. Au contraire, il résulte du dossier que des mesures ont été prises pour proroger son contrat;

Sur l'urgence

e) La situation d'urgence invoquée résulte du propre fait de la requérante, laquelle n'a agi ni le 1^{er} juin 2017, lorsqu'elle a été informée de la décision contestée, ni même le 15 juin 2017, lorsqu'il est devenu évident qu'aucun financement supplémentaire n'avait été trouvé pour son poste;

Sur le préjudice irréparable

f) La requérante n'a pas démontré à suffisance que l'exécution de la décision contestée lui causerait un préjudice irréparable.

Examen

13. Aux termes du paragraphe 2 de l'article 2 de son Statut, le Tribunal est compétent pour suspendre l'exécution d'une décision administrative contestée en instance de contrôle hiérarchique, « lorsque la décision paraît de prime abord irrégulière, en cas d'urgence particulière et lorsque son application causerait un préjudice irréparable ». Ces trois conditions étant cumulatives, toutes doivent être remplies pour que soit prononcée la suspension demandée [ordonnances *Ding* n° 88 (GVA/2014), *Essis* n° 89 (NBI/2015) et *Carlton* n° 262 (NY/2014)].

14. Pour ce qui est du non-renouvellement d'un engagement à durée déterminée, le Tribunal rappelle la jurisprudence constante du Tribunal d'appel selon laquelle le titulaire d'un engagement à durée déterminée n'est pas fondé à escompter le renouvellement de son engagement [arrêts *Syed* (2010-UNAT-061) et *Appellee* (2013-UNAT-341)]. Une décision de non-renouvellement peut être contestée aux motifs qu'elle présente un caractère arbitraire, qu'elle est entachée d'une irrégularité de procédure ou qu'elle repose sur un parti pris ou tout autre motif illégitime [arrêts *Morsy* (2013-UNAT-298), *Asaad* (2010-UNAT-021), *Said* (2015-UNAT-500) et *Assale* (2015-UNAT-534)]. C'est au fonctionnaire qui affirme que la décision est fondée sur des motifs illégitimes d'apporter la preuve de ses affirmations [arrêts *Assad* (2010-UNAT-021), *Jennings* (2011-UNAT-184), *Nwuke* (2015-UNAT-506) et *Hepworth* (2015-UNAT-503)].

15. Dans l'arrêt *Obdeijn* (2012-UNAT-201), le Tribunal d'appel a en outre souligné qu'une décision de ne pas renouveler un engagement à durée déterminée pouvait être contestée dans la mesure où l'Administration a l'obligation de traiter les membres du personnel de manière équitable, juste et transparente.

Irrégularité de prime abord

16. Le Tribunal rappelle que, pour établir l'irrégularité de prime abord, il faut démontrer « l'existence de doutes sérieux et raisonnables » sur la régularité de la décision contestée [jugements *Hepworth* (UNDT/2009/003), *Corcoran* (UNDT/2009/071), *Miyazaki* (UNDT/2009/076), *Berger* (UNDT/2011/134), *Chattopadhyay* (UNDT/2011/198) et *Wang* (UNDT/2012/080), et ordonnances *Corna* n° 90 (GVA/2010), *Bchir* n° 77 (NBI/2013) et *Kompass* n° 99 (GVA/2015)].

17. La requérante invoque deux moyens étroitement liés à l'appui de l'affirmation selon laquelle la décision contestée est irrégulière : le premier est tiré de ce que la

décision est fondée sur des faits erronés; le second, de ce qu'elle repose sur le parti pris de ses premier et deuxième notateurs.

18. Pour ce qui est du premier moyen, le Tribunal note que les pièces produites par les deux parties établissent clairement que le bureau du Pakistan, dont le financement dépend essentiellement des projets, connaissait de graves difficultés financières au moment de la décision contestée. Les courriers électroniques échangés entre la requérante, ses premier et deuxième notateurs et le fonctionnaire chargé des finances au niveau national indiquent que la prorogation des contrats de tous les membres du personnel du bureau du Pakistan, à savoir, en plus de la requérante, un fonctionnaire chargé des finances au niveau national, un fonctionnaire chargé des achats, un assistant chargé des ressources humaines et un assistant à la sécurité, faisait l'objet d'un examen mensuel depuis le début du mois de décembre 2016 au moins. La requérante elle-même n'a vu son contrat prorogé que pour de courtes périodes et a reçu 12 notifications de non-renouvellement entre octobre 2013 et juin 2017, l'informant que son contrat ne serait pas reconduit si des fonds supplémentaires n'étaient pas dégagés pour financer son poste. Aussi regrettable que soit cette situation, il apparaît de prime abord que l'engagement de la requérante était précaire et que l'intéressée était au fait de la situation.

19. Le Tribunal relève également que la requérante n'a pas rapporté la preuve qu'elle avait obtenu des fonds supplémentaires après le 1^{er} juin 2017 pour financer son poste, comme le lui avait demandé son deuxième notateur dans son mémorandum du 1^{er} juin 2017. Elle semble plutôt avoir trouvé des fonds provenant de projets existants pour couvrir son traitement de juillet 2017. À cet égard, il n'est pas contesté que le budget disponible du bureau du Pakistan était suffisant pour financer le traitement de la requérante pour le mois de juillet 2017, d'un montant d'environ 16 400 dollars, mais qu'il était insuffisant pour couvrir les coûts liés à sa cessation de service. Selon le défendeur, ces coûts sont estimés à 56 741,38 dollars.

20. La question se résume à celle de savoir si l'Organisation a fait un usage irrégulier de son pouvoir discrétionnaire en ne renouvelant pas l'engagement de la requérante compte tenu du fait que les fonds disponibles étaient insuffisants pour couvrir les coûts liés à sa cessation de service, ou si ces considérations ont servi de prétexte pour justifier une décision fondée sur des motifs cachés.

21. Le Tribunal note que le défendeur n'a cité aucune règle ou instruction financière précise faisant obligation d'assurer le financement des coûts liés à la cessation de service prévus dans le contrat avant de renouveler un engagement à durée déterminée. Néanmoins, cette pratique semble être de prime abord financièrement raisonnable et prudente, en particulier dans le cas des postes financés au titre de projets et lorsqu'il existe un risque réel de cessation de service imminente en raison d'un manque de fonds. Le Tribunal rappelle qu'il ne lui appartient pas de s'immiscer dans le pouvoir de direction de l'Organisation, en particulier en matière de gestion des ressources financières.

22. Plus important, le fait que la prorogation du contrat de la requérante soit subordonnée à la condition que le financement de sa cessation de service soit assuré ne semble pas être une excuse inventée pour justifier le non-renouvellement de son contrat. Contrairement à ce qu'affirme la requérante, cette condition n'a pas pu la prendre au dépourvu à la fin du mois de mai 2017 dès lors que la question a été soulevée à maintes reprises dans les avis de non-renouvellement qui lui ont été adressés depuis le 21 mars 2014. Ainsi, la notification de non-renouvellement qui

lui avait été adressée à cette date était rédigée en ces termes : « [n]ous prenons note que les tableaux budgétaires indiquent que les fonds disponibles suffiraient à financer un mois de traitement supplémentaire, mais nous devons pour l'instant affecter ces fonds, à titre de part minimale, à la provision destinée à couvrir les dépenses liées à la cessation de service si cette éventualité se produit. » Si cette condition n'a peut-être pas été rigoureusement appliquée lors du renouvellement périodique du contrat de la requérante, le fonctionnaire chargé des finances au niveau national la lui avait spécifiquement rappelée dans un courrier électronique du 31 mai 2017, au moment où la situation financière du bureau du Pakistan était particulièrement difficile.

23. Au vu de ce qui précède, le Tribunal estime qu'il n'y a aucune raison légitime de mettre en doute le fait que l'Organisation a agi de bonne foi en demandant à la requérante, qui est chargée de mobiliser des fonds pour assurer le financement des différents postes du bureau du Pakistan, dont le sien, de trouver des fonds pour couvrir les dépenses liées à son éventuelle cessation de service. Ces fonds n'ayant pas été mobilisés, rien ne permet d'établir de prime abord que la décision contestée était à tort fondée sur un financement insuffisant.

24. S'agissant du second moyen, le Tribunal relève que la requérante n'a produit aucun élément au soutien de l'affirmation selon laquelle la décision contestée était fondée sur des motifs cachés. En outre, il ressort des documents produits par le défendeur que les premier et deuxième notateurs de la requérante se sont tous deux réellement efforcés de renouveler son contrat. Le deuxième notateur de la requérante a notamment écrit au Directeur de la Division des programmes le 8 juin 2017 pour lui faire part des difficultés financières auxquelles se heurtait le bureau du Pakistan et pour demander des crédits supplémentaires afin de maintenir en poste des membres du personnels essentiels, y compris la requérante, dont les fonctions étaient importantes à ce moment-là. Il lui a expliqué que le bureau du Pakistan avait besoin d'environ 254 000 dollars pour maintenir en poste ces membres du personnel jusqu'en septembre 2017 et que deux projets en attente pourraient, s'ils se concrétisaient, couvrir environ 100 000 dollars de ce montant, et a demandé qu'ONU-Habitat finance la différence. Il résulte également de ces documents que le premier notateur de la requérante s'est employé tous les mois à proroger le contrat de cette dernière. De plus, la requérante n'était pas la seule membre du personnel du bureau du Pakistan à subir les conséquences de la situation financière précaire du bureau. En effet, les documents produits par le défendeur indiquent que l'engagement d'autres membres du personnel travaillant pour le bureau de pays ou sur des projets qu'il gérait était tout autant menacé pendant la même période et rien ne laisse penser que la requérante était spécifiquement visée.

25. Le fait que la requérante semble avoir offusqué son deuxième notateur durant une conversation sur Skype le 11 mai 2017 et qu'elle lui a ensuite adressé des excuses écrites, que son premier notateur le lui ait demandé ou non, n'est pas suffisant pour établir, même de prime abord, que la décision contestée était motivée par un parti pris dans les circonstances décrites plus haut. Rien n'indique que la décision de ne pas renouveler le contrat de la requérante, qui était déjà manifestement précaire, découlait de cet incident. De même, rien ne permet de croire de prime abord que le premier ou le deuxième notateur de la requérante l'ont indûment empêchée d'effectuer des missions ou de mener d'autres fonctions pour couvrir ses traitements, contrairement à d'autres membres du personnel. S'il n'est pas exclu que d'autres membres du personnel aient eu des possibilités différentes, il

ne s'ensuit pas pour autant que la requérante, qui était responsable du bureau du Pakistan et se trouvait dans une situation manifestement différente de celle d'autres fonctionnaires, a fait l'objet de discrimination ou de toute autre différence de traitement illicite.

26. À la lumière des considérations qui précèdent, le Tribunal estime qu'il n'a pas été établi que la décision contestée était de prime abord irrégulière. La première condition à laquelle est subordonnée la suspension de l'exécution d'une décision n'étant pas remplie, il n'y a pas lieu de procéder à l'examen des deux autres.

27. Le Tribunal s'étant prononcé sur la demande de sursis à exécution, son ordonnance n° 133 (GVA/2017), qui porte suspension de l'exécution de la décision contestée jusqu'au 7 juillet 2017 aux fins de l'examen de la demande conformément au délai fixé au paragraphe 3 de l'article 13 de son Règlement de procédure, cesse d'avoir effet à compter de la date de la présente décision.

Dispositif

28. Par ces motifs, la demande de sursis à exécution est rejetée.

29. L'ordonnance n° 133 (GVA/2017) du 30 juin 2017 cesse d'avoir effet.

(Signé)

M. Rowan Downing, juge
Ainsi ordonné le 5 juillet 2017

Enregistré au Greffe le 5 juillet 2017

(Signé)

M. René M. Vargas M., Greffier, Genève