



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

Cas n° : UNDT/GVA/2011/073
Jugement n° : UNDT/2011/187
Date : 4 novembre 2011
Original : français

Devant : Juge Jean-François Cousin

Greffe : Genève

Greffier : Anne Coutin, fonctionnaire chargée du greffe

REQUÉRANT

contre

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL
DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT

PORTANT SUR UNE REQUETE EN
SURSIS A EXECUTION

Conseil du requérant :
Cédric Vareil

Conseil du défendeur :
Alan Gutman, ALS/OHRM, Secrétariat de l'ONU

Introduction

1. Par requête reçue au greffe du Tribunal du contentieux administratif le 1^{er} novembre 2011, la requérante demande au Tribunal d'ordonner le sursis à exécution de la décision la privant de fonctions et l'évinçant, de fait, de son service.

Faits

2. Le 1^{er} septembre 2009, la requérante a été nommée pour une durée déterminée de deux ans au Bureau d'aide juridique au personnel, Bureau de l'administration de la justice, Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies. Après avoir travaillé à Beyrouth, elle occupe actuellement un poste de classe P-3 à Genève.

3. Par mémorandum du 22 août 2011, le Chef du Bureau d'aide juridique au personnel a recommandé de ne pas renouveler le contrat de la requérante qui expirait le 31 août 2011, au motif que son travail ne donnait pas satisfaction.

4. Par lettre du 24 août 2011, la requérante a été informée que, suite à la recommandation de son département, son contrat serait renouvelé pour un mois, soit jusqu'au 30 septembre 2011, afin de lui permettre, ainsi qu'à son supérieur hiérarchique, de compléter son rapport d'évaluation pour la période d'avril 2010 à mars 2011.

5. Le 27 septembre 2011, la requérante a introduit devant le Tribunal une requête en sursis à exécution contre la décision implicite de ne pas renouveler son engagement au-delà du 30 septembre 2011.

6. Par courrier électronique du 28 septembre 2011, le Cabinet du Secrétaire général a informé la requérante que, suite à une recommandation du Groupe du contrôle hiérarchique au Siège de l'Organisation à New York, il avait été demandé à l'Office des Nations Unies à Genève de prolonger son contrat du 1^{er} octobre au 11 novembre 2011.

7. Le 29 septembre 2011, la requérante a informé le Tribunal qu'elle avait décidé de se désister de sa requête en sursis à exécution, ce dont le Tribunal a pris acte dans son ordonnance n° 165 (GVA/2011) du 29 septembre 2011.

8. Pendant les périodes du 22 août au 9 septembre et du 22 septembre au 17 octobre 2011, la requérante a été placée en congé de maladie.

9. A son retour le 18 octobre, elle a appris au cours d'un échange par courrier électronique avec le Chef du Bureau d'aide juridique au personnel que, lors de son absence, elle avait été remplacée par un autre conseil dudit Bureau dans une affaire portée devant le Tribunal d'appel à laquelle elle avait précédemment été assignée.

10. Par courrier électronique du 19 octobre 2011 adressé au Directeur exécutif du Bureau de l'administration de la justice et au Chef du Bureau d'aide juridique au personnel, la requérante s'est plainte de ce qu'une autre affaire pour laquelle elle avait été désignée comme conseil avait été attribuée en son absence à un autre conseil sans qu'elle en fût informée. Le Chef du Bureau d'aide juridique au personnel lui a répondu le jour même par retour de courrier électronique :

... In light of your extended absence from [the Office of Staff Legal Assistance] and general unprofessional behaviour, I had to reassign your cases to other counsel. You have complained that you should have been informed. Consider yourself so informed. Note that you specifically communicated you did not wish to be disturbed [with] work-related issues while on sick leave. This was respected apart from the matter of your performance evaluation ...

Further, what I have seen from our own research (as you have not provided an updated case list) is that you do not have many active files, so the workload can be managed by others.

Given your continued unprofessional and provocative behaviour towards myself as your supervisor as well as other colleagues ... you cannot be trusted as fellow counsel in [the Office of Staff Legal Assistance]. Your actions, or lack thereof, have been extremely disruptive to the Office. I have never experienced such a difficult personnel situation in my almost twenty years in the UN system.

I will discuss your situation again [with the Executive Director of the Office of Administration of Justice] and whoever else is

required ... In the meantime please refrain from calling or sending unhelpful, angry emails to colleagues, including myself.

The fact you are pursuing a formal complaint against the [Office of Administration of Justice/Office of Staff Legal Assistance] and are intent on litigating against the Organi[z]ation is a further consideration. I cannot imagine how [the Office of Staff Legal Assistance] can have a colleague handling files and accessing confidential office information in that circumstance.

11. Par un courrier électronique également en date du 19 octobre, le Chef du Bureau d'aide juridique au personnel a informé la requérante qu'il contacterait lui-même deux requérants qu'elle avait précédemment représentés afin de leur signifier qu'elle était dessaisie de leur affaire et qu'un autre conseil du Bureau les représenterait dorénavant. Il y précisait également qu'il en informerait le Tribunal du contentieux administratif et il ordonnait à la requérante de ne pas contacter le greffe du Tribunal ni les deux requérants concernés.

12. Le 25 octobre 2011, la requérante a écrit à l'Assistant aux systèmes d'information du Bureau de l'administration de la justice, prenant note du fait qu'elle avait été privée de l'accès au service interne de partage des données (« eRoom ») sur instruction du Chef du Bureau d'aide juridique au personnel. Un peu plus tard dans la journée, elle a écrit au Directeur exécutif du Bureau de l'administration de la justice pour le lui signaler et solliciter son intervention.

13. Le 28 octobre, elle s'est enquis de savoir si elle pouvait reprendre les affaires qui avaient été assignées à sa collègue de Genève, dont le détachement auprès du Bureau d'aide juridique au personnel prenait fin. Le Chef du Bureau lui a répondu qu'en dehors des quelques cas que cette collègue continuerait à suivre, ces affaires seraient confiées à d'autres conseils au sein du Bureau.

14. Par une lettre en date du 31 octobre 2011, la requérante a présenté une demande de contrôle hiérarchique de la décision par laquelle elle avait été privée de ses fonctions et évincée de fait de son service.

15. Par requête datée du 1^{er} novembre 2011, la requérante a introduit un recours en vertu de l'article 2.1 du Statut du Tribunal contre ladite décision. Par la présente requête également datée du 1^{er} novembre 2011, elle a sollicité le sursis à

exécution de cette décision par application de l'article 14 du règlement de procédure du Tribunal et, à titre subsidiaire, au titre de l'article 13.

16. Le 2 novembre 2011, la requérante a présenté une demande aux fins de communication d'éléments de preuve, qui a été rejetée par ordonnance n° 190 (GVA/2011) en date du 3 novembre suivant.

17. Elle a été informée le 3 novembre 2011 que son engagement, qui devait arriver à expiration le 11 novembre, serait prolongé pour un mois supplémentaire.

Arguments des parties

18. Les arguments de la requérante sont les suivants :

a. La décision contestée de la priver de ses fonctions et de l'évincer de son service résulte de plusieurs décisions, notamment celle de la dessaisir des dossiers qui lui étaient confiés, l'absence d'invitation aux réunions hebdomadaires de service, et le refus de lui confier les affaires traitées par son ancienne collègue à Genève et de la laisser accéder à son ordinateur ainsi qu'à eRoom. Bien que la décision aient déjà été exécutée, la requérante peut en demander la suspension dans la mesure où les effets de cette décision se poursuivent ;

b. Elle a présenté une demande de contrôle hiérarchique et, dans le même temps, engagé un recours contentieux contre la décision contestée, de sorte que sa requête remplit les conditions posées par les articles 13 et 14 du règlement de procédure du Tribunal. Elle sollicite en conséquence le sursis à exécution de ladite décision par application de l'article 14 et, à titre subsidiaire, de l'article 13 ;

c. La décision contestée est une mesure à caractère disciplinaire qui viole le principe de la légalité des sanctions disciplinaires institué par la disposition 10.3 du Règlement du personnel. Dès lors que la décision a été prise par le Chef du Bureau d'aide juridique au personnel et non par le Secrétaire général, seule autorité investie du pouvoir disciplinaire en vertu de l'article 10.1 du Statut du personnel, elle a été prise par une personne

incompétente. De plus, elle est entachée de vices de procédure en ce qu'elle méconnaît les droits de la défense et l'obligation de procéder à une enquête et de notifier les fautes reprochées au fonctionnaire concerné, tels que reconnus par la disposition 10.3 du Règlement du personnel. En outre, la décision contestée est entachée d'un vice de forme dans la mesure où elle n'est pas suffisamment motivée. Elle est également entachée d'une erreur de fait étant donné que la requérante n'a commis aucun manquement à ses devoirs professionnels, ni adopté une attitude provocatrice ;

d. La décision contestée constitue une mesure de représailles, prohibée au titre de l'article 1.2 du Statut du personnel, et est entachée d'un détournement de pouvoir ;

e. Elle contrevient également au principe général du droit selon lequel tout fonctionnaire est en droit de recevoir des attributions effectives afférentes au poste qu'il occupe et correspondant à son grade ;

f. La décision contestée est entachée d'une illégalité si grave qu'elle devrait être déclarée inexistante ;

g. Du fait de cette décision, la requérante s'est trouvée privée de l'accès aux documents de travail qui lui étaient nécessaires pour contester son rapport d'évaluation pour la période de septembre 2009 à mars 2010 et elle ne peut participer à l'élaboration de son rapport d'évaluation pour la période d'avril 2010 à mars 2011 ;

h. La requérante se trouve dans une situation intenable. Elle ne peut plus s'entretenir avec les bénéficiaires de l'aide juridique qu'elle représentait auparavant alors même que ceux-ci lui font part de leur incompréhension et leur mécontentement s'agissant du changement de conseil ;

i. Aucune compensation financière ne permettrait d'effacer rétroactivement la souffrance morale extrême que subit et subirait la requérante du fait du maintien de la décision contestée ;

j. Son éviction du service ne peut être dissimulée aux tiers dès lors qu'elle est la seule juriste du Bureau d'aide juridique au personnel à Genève et ceux-ci ne peuvent concevoir que le traitement qui lui est infligé ne répond pas à un comportement particulièrement grave et infamant. De fait, sa réputation et ses perspectives professionnelles de même que sa santé s'en trouvent durement affectées ;

k. En tant que dépositaire de la confiance des bénéficiaires de l'aide juridique, la requérante subit un préjudice moral et professionnel irréparable puisqu'elle se trouve prise entre le principe hiérarchique d'une part et les règles de conduite des conseils du Bureau d'aide juridique au personnel d'autre part.

19. Les arguments du défendeur sont les suivants :

a. La décision de réassigner les affaires précédemment confiées à la requérante et celle de réduire son accès aux dossiers électroniques confidentiels correspondants ne constituent pas des décisions administratives au sens de l'article 2 du Statut du Tribunal, dès lors qu'elles ne produisent pas d'effets juridiques directs. La requérante ne dispose pas du droit de se voir confier des affaires particulières, ni d'accéder à des dossiers qui ne lui ont pas été attribués ;

b. Les décisions contestées ne constituent pas des mesures disciplinaires. En vertu de la circulaire du Secrétaire général ST/SGB/2010/3 (Organisation et mandat du Bureau de l'administration de la justice), le Chef du Bureau d'aide juridique au personnel coordonne les activités de représentation du personnel et supervise les travaux des fonctionnaires de son service ; il administre en outre les ressources humaines et financières et autres moyens alloués à son service, selon qu'il convient, et donne des avis au Directeur exécutif du Bureau de

l'administration de la justice sur les questions d'administration, de personnel et de logistique liées aux activités du Bureau d'aide juridique au personnel ;

c. En l'espèce, le Chef du Bureau d'aide juridique au personnel a décidé de réassigner à d'autres conseils les affaires précédemment confiées à la requérante et de réduire son accès aux dossiers électroniques confidentiels correspondants en prenant dûment en considération les besoins des bénéficiaires de l'aide juridique et les ressources humaines disponibles, compte tenu notamment des absences prolongées de la requérante et du fait que son travail ne donnait pas satisfaction. Ces décisions répondent donc aux besoins du service et constituent un exercice raisonnable du pouvoir discrétionnaire dudit Chef ;

d. L'argument de la requérante concernant l'accès aux documents de travail n'établit pas l'urgence. La requérante n'a pas besoin d'accéder aux dossiers des affaires dont elle a été dessaisie pour contester son évaluation et elle devrait être en mesure de rendre compte de son travail par ses propres moyens. Elle conserve en outre l'accès à son compte de messagerie professionnelle, à son bureau et à ses dossiers sur papier ;

e. La requérante ne démontre pas davantage que les bénéficiaires de l'aide juridique qu'elle représentait auparavant se trouveraient pénalisés du fait de la réassignation de ses affaires à d'autres conseils ;

f. La requérante n'a pas démontré que l'application des décisions contestées lui causerait un préjudice irréparable. Tant sa charge de travail que son accès aux ressources relève des affaires internes et confidentielles du Bureau d'aide juridique au personnel et, contrairement à ce qu'elle prétend, sa situation n'a pas été révélée aux tiers. L'affirmation de la requérante selon laquelle les tiers ne peuvent que conclure à un comportement particulièrement grave et infamant de sa part est une pure spéculation. La réassignation de ses affaires peut fort bien s'expliquer par le fait qu'elle s'est absentée de manière prolongée.

Jugement

20. Pour demander au Tribunal de prononcer le sursis à exécution, la requérante n'identifie pas une décision particulière avec une date précise mais fait état de plusieurs décisions qui auraient eu pour objet et pour effet de la priver de fonctions et de l'évincer de son service. Il appartient donc tout d'abord au Tribunal d'examiner si la décision critiquée constitue une réelle décision administrative susceptible d'être contestée devant lui.

21. Il résulte des faits tels qu'ils ont été précisés ci-dessus que la requérante, à son retour de congé de maladie le 18 octobre 2011, a été informée par le Chef du Bureau d'aide juridique au personnel, son supérieur hiérarchique direct, qu'il avait décidé de la remplacer en tant que conseil par un autre fonctionnaire dudit Bureau dans une affaire en instance devant le Tribunal d'appel.

22. Par un courrier électronique du 19 octobre 2011, le Chef du Bureau d'aide juridique au personnel l'a également informée que tous les cas dont elle s'occupait à Genève avaient été confiés à un autre conseil du Bureau et, le même jour, il l'a informée qu'il contacterait lui-même deux requérants qu'elle avait précédemment représentés afin de leur signifier qu'elle était dessaisie de leur affaire et qu'un autre conseil du Bureau les représenterait dorénavant. Il précisait également qu'il en informerait le Tribunal du contentieux administratif et ordonnait à la requérante de ne pas contacter le greffe du Tribunal ni les deux requérants concernés.

23. La requérante soutient en outre qu'elle a été privée depuis le 25 octobre 2011 de l'accès à eRoom sur instruction du Chef du Bureau d'aide juridique au personnel.

24. Enfin, le 28 octobre 2011, le Chef du Bureau l'a informée que les cas dont s'occupait l'autre conseil en poste à Genève ne lui seraient pas confiés après le départ dudit conseil mais seraient attribués à d'autres fonctionnaires du Bureau.

25. Il apparaît au Tribunal que, si les décisions ci-dessus du Chef du Bureau peuvent être considérées, prises séparément, comme des mesures d'organisation du service qu'il lui appartient de prendre et qui ne peuvent être contestées devant

le Tribunal, l'ensemble de ces mesures a eu pour objet et pour effet de priver la requérante de toutes fonctions dans son service. Ainsi, cet ensemble de mesures constitue une décision administrative susceptible d'être contestée devant le Tribunal. En effet, il ressort du plan de travail individuel de la requérante que les tâches qui lui sont imparties consistent essentiellement à assister juridiquement les fonctionnaires et anciens fonctionnaires et à gérer les affaires. Ainsi, la décision contestée qui a pour effet notamment de la priver de son rôle d'assistance juridique, composante essentielle de son travail, est susceptible de porter atteinte aux droits qu'elle détient de son statut et de son contrat.

Légalité de la décision contestée

26. Le Tribunal doit donc apprécier si le supérieur hiérarchique d'un fonctionnaire peut le priver légalement, pendant une certaine période, de l'essentiel de son travail sans se fonder comme en l'espèce sur un quelconque texte. Il ne saurait être contesté que l'intention du supérieur hiérarchique a été à la fois de priver la requérante de tout contact avec les personnes susceptibles de lui demander des conseils du fait de sa position de fonctionnaire du Bureau d'aide juridique au personnel à Genève et de réduire à leur minimum les relations de travail entre elle d'une part et d'autre part son supérieur hiérarchique direct et les autres fonctionnaires du Bureau.

27. Si le Chef du Bureau d'aide juridique au personnel considérait que l'intérêt du service justifiait que la requérante n'effectue plus aucune des tâches principales qui lui étaient attribuées, il lui appartenait d'utiliser les nombreuses procédures prévues par le Statut et le Règlement du personnel à cet effet, par exemple le congé spécial à plein traitement dans l'intérêt du service, le non-renouvellement de contrat ou le licenciement. Mais il ne pouvait légalement la priver de l'essentiel de son travail dès lors que, si le travail est un devoir pour le fonctionnaire en service, il est aussi un droit.

28. Ainsi, alors même que le Tribunal estime que la décision contestée n'a pas de caractère disciplinaire, il considère qu'elle paraît de prime abord irrégulière comme ne reposant sur aucun texte.

Procédure applicable

29. Pour demander le sursis à exécution de la décision contestée, la requérante se fonde tout d'abord sur l'article 14 du règlement de procédure du Tribunal. Elle estime en effet que la décision contestée ayant le caractère d'une mesure disciplinaire, elle n'était pas tenue, en vertu de la disposition 11.2(b) du Règlement du personnel, d'en demander le contrôle hiérarchique.

30. L'article 14 du règlement de procédure dispose, par application de l'article 10.2 du Statut du Tribunal :

Sursis à exécution durant l'instance

1. Le Tribunal peut, à tout moment de l'instance, ordonner des mesures conservatoires, lorsque la décision administrative contestée apparaît de prime abord irrégulière, en cas d'urgence particulière et lorsque l'exécution de la décision causerait un préjudice irréparable. Il peut notamment ordonner le sursis à exécution de cette décision, sauf s'il s'agit d'une nomination, d'une promotion ou d'un licenciement.

31. Il résulte du texte précité que le Tribunal ne peut accorder le sursis à exécution d'une décision en se fondant sur ledit texte que si une requête au fond a été introduite contre la même décision.

32. En l'espèce, une telle requête a été effectivement introduite mais le Tribunal doit en outre vérifier si la requête au fond apparaît comme recevable.

33. Aux termes de l'article 2.1 du Statut du Tribunal, ce dernier est compétent pour connaître de requêtes tendant à contester une décision administrative sur le fond. L'article 8.1(c) dudit Statut prévoit qu'une requête est recevable si le requérant a préalablement demandé le contrôle hiérarchique de la décision contestée, dans les cas où ce contrôle est requis. L'article 8.1(d) exige par ailleurs que la requête ait été introduite dans les 90 jours calendaires suivant la date à laquelle le requérant a reçu la réponse de l'Administration à sa demande de contrôle hiérarchique, ou dans les 90 jours calendaires suivant l'expiration du délai imparti à l'Administration pour répondre à cette demande, ou encore, dans le cas où le contrôle hiérarchique n'est pas requis, dans les 90 jours calendaires de la réception de la décision administrative par le requérant.

34. Le Tribunal ayant conclu ci-dessus que la décision contestée n'avait pas le caractère d'une mesure disciplinaire, il ressort des textes susmentionnés que la requérante ne peut contester au fond devant le Tribunal la décision litigieuse qu'après avoir obtenu une réponse à sa demande de contrôle hiérarchique ou après l'expiration du délai imparti à l'Administration pour y répondre. Or il est constant qu'en l'espèce, d'une part, aucune réponse à la demande de contrôle hiérarchique n'est intervenue et, d'autre part, le délai imparti à l'Administration pour y répondre n'est pas expiré. Ainsi, la requérante ne peut se fonder sur l'article 14 du règlement de procédure pour demander le sursis à exécution de la décision contestée.

35. A titre subsidiaire, la requérante a présenté sa demande de sursis à exécution en se fondant sur l'article 13 du règlement de procédure.

36. En vertu de l'article 2.2 de son Statut, le Tribunal est compétent pour connaître des requêtes lui demandant de 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.

37. De même, l'article 13.1 du règlement de procédure dispose :

Sursis à exécution durant le contrôle hiérarchique

1. Le Tribunal ordonne, sur requête de l'intéressé, le sursis à exécution de la 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 ...

38. En l'espèce, la requérante a présenté une demande de contrôle hiérarchique de la décision contestée le 31 octobre 2011. Ainsi, la présente requête en sursis à exécution doit être considérée comme ayant été soumise au titre de l'article 13 du règlement de procédure.

39. Le Tribunal a décidé ci-dessus que la décision contestée paraît de prime abord irrégulière. Il lui appartient maintenant de déterminer si la demande de

sursis à exécution réunit les deux autres conditions exigées par les articles 2.2 du Statut et 13.1 du règlement de procédure.

Urgence

40. Il ressort des pièces du dossier que, depuis au moins le 19 octobre 2011, la requérante est payée par l'Organisation sans fournir le moindre travail. Il s'agit d'une situation qui porte gravement atteinte à l'image du Bureau de l'aide juridique au personnel alors que, de surcroît, eu égard au départ de l'autre fonctionnaire en poste à Genève, le service d'aide juridique au personnel à Genève est actuellement dans l'incapacité de fonctionner. Le Tribunal considère donc qu'il y a lieu de mettre fin à cette situation dans les meilleurs délais dans l'intérêt du service et dans celui de la requérante, et ce d'autant plus que le contrat de la requérante a été prolongé d'un mois jusqu'au 11 décembre 2011.

Préjudice irréparable

41. Il ne saurait être contesté que la requérante, qui est tenue de venir sur les lieux de son travail, n'est pas autorisée par son supérieur hiérarchique à effectuer le travail de conseil qui est le sien, alors que les fonctionnaires demandeurs de conseils juridiques se présentent à son bureau. Cette situation porte atteinte à la réputation professionnelle de la requérante et ce préjudice moral n'est pas susceptible d'être réparé par une éventuelle indemnisation financière. Le Tribunal considère donc que la condition du préjudice irréparable est remplie.

42. Il résulte de tout ce qui précède qu'il y a lieu d'ordonner le sursis à exécution de la décision du Chef du Bureau d'aide juridique au personnel privant la requérante des fonctions qui lui sont attribuées.

43. Cette décision de sursis implique nécessairement que des tâches correspondant auxdites fonctions soient confiées à la requérante et que les moyens matériels nécessaires soient rétablis.

Décision

44. Au vu de ce qui précède, le Tribunal ORDONNE :

La décision privant de fonctions la requérante est suspendue pendant la durée du contrôle hiérarchique.

(Signé)

Juge Jean-François Cousin

Ainsi ordonné le 4 novembre 2011

Enregistré au greffe le 4 novembre 2011

(Signé)

Anne Coutin, fonctionnaire chargée du greffe, Genève