



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

Cas n° : UNDT/GVA/2011/072

Jugement n° : UNDT/2011/213

Date : 16 décembre 2011

Original : français

Devant : Juge Jean-François Cousin

Greffé : Genève

Greffier : Anne Coutin, fonctionnaire chargée du greffe

REQUÉRANT

contre

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL
DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT

Conseil du requérant :

Cédric Vareil

Conseil du défendeur :

Alan Gutman, ALS/OHRM, Secrétariat de l'ONU

Requête

1. Par requête reçue au greffe du Tribunal du contentieux administratif le 1^{er} novembre 2011, la requérante conteste 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 service, son contrat serait renouvelé pour un mois 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 présent 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 le présent recours en vertu de l'article 2.1 du Statut du Tribunal contre la décision susmentionnée. Le même jour, elle a également introduit une requête en sursis à

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

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

17. Dans son jugement UNDT/2011/187 en date du 4 novembre 2011, le Tribunal a conclu que la décision contestée n'avait pas le caractère d'une mesure disciplinaire, et donc que la requérante ne pouvait se fonder sur l'article 14 du règlement de procédure pour demander le sursis à exécution de la décision contestée. Cependant, en vertu de l'article 13 dudit règlement, le Tribunal a fait droit à la requête en sursis à exécution, en ordonnant la suspension, pendant la durée du contrôle hiérarchique, de la décision la privant de fonctions.

18. Le même jour, le Groupe du contrôle hiérarchique au Siège a informé la requérante que son contrat serait prolongé jusqu'à l'achèvement des procédures de contestation initiées par la requérante contre ses rapports d'évaluation.

19. Le 15 novembre 2011, le défendeur a demandé au Tribunal l'autorisation de soumettre une réponse limitée à la question de la recevabilité de la présente requête, autorisation accordée par le Tribunal. Le défendeur a soumis sa réponse sur la recevabilité le 2 décembre 2011 et la requérante a présenté un mémoire en réplique le 13 décembre.

Arguments des parties

20. En ce qui concerne la recevabilité de la requête, les arguments de la requérante sont les suivants :

- a. Le jugement UNDT/2011/187 n'a pas autorité de la chose jugée, y compris sur la question de la recevabilité de la présente requête, car il statue sur une demande de sursis à exécution et revêt donc un caractère provisoire et conservatoire. La requérante soutient donc, sans se heurter à l'autorité de la chose jugée, que la décision contestée est bien une mesure disciplinaire ;

b. Une sanction est une mesure répressive ou punitive prise à l'encontre d'un agent à raison de son comportement jugé fautif. Une autorité administrative décidée à sanctionner un agent peut toutefois répugner à recourir à la procédure disciplinaire parce que les faits reprochés ne sont peut-être ou manifestement pas constitutifs d'une faute disciplinaire, parce que la procédure lui apparaît trop longue ou pas assez confidentielle, parce qu'elle présente l'inconvénient d'être contradictoire ou pour toute autre raison inavouable. La sanction est alors dissimulée, l'acte est contrefait de manière à revêtir une apparence neutre, dans l'intérêt du service. Dans ce cas de figure, il appartient au juge, qui n'est jamais lié par la qualification donnée par l'Administration à ses actes, de rétablir la nature juridique exacte de l'acte attaqué et de tirer les conséquences qui en découlent ;

c. Pour rétablir une légitime sécurité juridique dans l'exercice des voies de recours au profit des justiciables confrontés à une sanction déguisée, un recours contentieux dirigé contre une mesure disciplinaire déguisée qui n'a pas fait l'objet d'un examen préalable par la voie du contrôle hiérarchique doit être jugé recevable, toutes autres conditions remplies par ailleurs, conformément à l'article 8 du Statut du Tribunal ;

d. L'existence de mesures disciplinaires déguisées a été reconnue et décelée par le Tribunal de céans (voir *Goodwin* UNDT/2011/104), ainsi que par l'ancien Tribunal administratif des Nations Unies, le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du travail, la Cour de justice des communautés européennes et d'autres juridictions administratives ;

e. En l'espèce, il ressort des circonstances que la décision contestée dissimule une sanction disciplinaire, soit une mesure procédant d'une volonté de punir la requérante sans toutefois recourir aux règles applicables et ayant pour objet ou pour effet de porter atteinte à ses conditions d'emploi en la privant de fonctions au point de l'évincer, de fait, du bureau ;

f. Le défendeur ne pouvait pas, en l'absence d'une accusation formelle et sérieuse de faute grave, agir dans l'intérêt du service en privant la requérante de ses fonctions tout en continuant à la rémunérer, alors que le Bureau d'aide juridique au personnel est confronté, en particulier à Genève, à une surcharge de travail. En conséquence, la décision litigieuse ne repose sur aucun motif légitime ou concept administratif cohérent au regard de l'intérêt du service, ce qui constitue un élément important pour reconnaître une sanction déguisée ;

g. D'autre part, la décision comporte bien l'élément subjectif caractérisant une sanction disciplinaire déguisée, à savoir l'intention de l'auteur de l'acte d'infliger une sanction à l'agent concerné sur la base d'un grief articulé contre lui, dès lors que le Chef du Bureau d'aide juridique au personnel reproche clairement à la requérante, une conduite répréhensible, à savoir, l'exercice de son droit de recours contre ses rapports d'évaluation et son non-renouvellement comme cela ressort clairement de son courrier électronique du 19 octobre 2011. Il est significatif qu'il ait recommandé le non-renouvellement de l'engagement de la requérante sans avoir procédé à l'évaluation de ses services, au mépris des règles applicables et de ce qu'il a lui-même défendu devant le Tribunal dans une affaire récente (voir *Rees* UNDT/2011/156) ;

h. Enfin, la décision comporte également l'élément objectif caractérisant une sanction déguisée, à savoir l'atteinte portée à la situation professionnelle de l'agent concerné, dès lors que la décision prive la requérante de ses fonctions et des moyens de les accomplir et porte ainsi gravement atteinte à ses droits et à sa situation.

21. En ce qui concerne la recevabilité de la requête, les arguments du défendeur sont les suivants :

a. La requête n'est pas recevable *ratione materiae*. Conformément à l'article 8.1(d)(i) du Statut du Tribunal et à la disposition 11.4 du Règlement du personnel, un fonctionnaire doit attendre la réponse de l'Administration à sa demande de contrôle hiérarchique ou l'expiration du

délai imparti à l'Administration pour répondre à cette demande avant d'introduire une requête devant le Tribunal ;

b. La décision contestée n'est pas une mesure disciplinaire, comme l'a indiqué le Tribunal dans son jugement UNDT/2011/187, ni une décision prise sur avis d'organes techniques. Les exceptions prévues par la disposition 11.2(b) du Règlement du personnel ne sont donc pas applicables en l'espèce ;

c. La requête ayant été introduite avant la fin de la procédure de contrôle hiérarchique, elle n'est pas recevable devant le Tribunal.

Jugement

22. La requérante, qui occupe les fonctions de conseil au Bureau d'aide juridique au personnel à Genève, conteste la décision par laquelle son supérieur hiérarchique direct, le Chef du Bureau d'aide juridique au personnel, l'a privée de toutes fonctions dans son service.

23. En premier lieu, le Tribunal considère que la circonstance que, suite au jugement UNDT/2011/187 en date du 4 novembre 2011 accordant la suspension de l'exécution de la décision contestée, le Chef du Bureau d'aide juridique au personnel ait confié à nouveau à la requérante l'ensemble de ses fonctions ne rend pas sans objet la présente requête au fond dès lors que la décision contestée a eu des effets pendant une certaine période.

24. En second lieu, le défendeur soutient que la présente requête est irrecevable dès lors qu'elle a été présentée avant que la requérante n'ait obtenu une réponse à sa demande de contrôle hiérarchique et avant l'expiration du délai imparti à l'Administration pour y répondre et qu'elle n'a ainsi pas respecté les dispositions de l'article 8.1(d) du Statut du Tribunal qui stipulent :

Toute requête est recevable si :

...

d) Elle est introduite dans les délais suivants :

i) Lorsque le contrôle hiérarchique de la décision contestée est requis :

a. Dans les 90 jours calendaires suivant la date à laquelle le requérant a reçu la réponse de l'administration à sa demande ; ou

b. Dans les 90 jours calendaires de l'expiration du délai imparti à l'administration pour répondre à cette demande si elle n'y a pas répondu. Ce délai est de 30 jours calendaires à compter de la présentation de la décision contestée au contrôle hiérarchique pour les différends survenus au Siège, et de 45 jours calendaires pour les différends survenus dans d'autres bureaux ;

ii) 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 ;

25. En l'espèce, il est constant qu'aucune réponse à la demande de contrôle hiérarchique présentée par la requérante le 31 octobre 2011 n'est intervenue avant qu'elle ne présente sa requête au fond le 1^{er} novembre et qu'au moment où elle a introduit ladite requête, le délai de 45 jours calendaires imparti à l'Administration pour répondre à la demande de contrôle hiérarchique n'avait pas expiré.

26. Toutefois, la requérante soutient que cette irrecevabilité ne peut lui-êtré opposée dès lors que la décision contestée est en réalité une sanction disciplinaire déguisée qui à ce titre n'est pas soumise à l'exigence d'une demande de contrôle hiérarchique préalable en vertu de l'article 8.1(d)(ii) précité.

27. La disposition 11.2 du Règlement du personnel stipule:

a) Tout fonctionnaire qui souhaite contester formellement une décision administrative ... doit d'abord demander par écrit au Secrétaire général de soumettre la décision en cause à un contrôle hiérarchique.

b) Tout fonctionnaire qui souhaite contester formellement ... telle décision prise au Siège à New York d'imposer une mesure disciplinaire ou autre, résultant de la disposition 10.2, arrêtée à l'issue d'une instance disciplinaire, n'est pas tenu d'en demander le contrôle hiérarchique.

28. Il résulte très clairement des dispositions ci-dessus que la dispense de l'obligation de demander le contrôle hiérarchique d'une mesure disciplinaire ne concerne que les mesures disciplinaires arrêtées à l'issue d'une instance disciplinaire.

29. Il est constant que la décision par laquelle le supérieur hiérarchique de la requérante l'a privée de toutes fonctions dans son service n'a pas été arrêtée à l'issue d'une instance disciplinaire. Par suite, elle devait être soumise au contrôle hiérarchique et par voie de conséquence elle ne pouvait faire l'objet d'un recours au fond devant le juge tant que les délais prévus à l'article précité 8.1(d)(i) du Statut du Tribunal n'étaient pas respectés.

30. Ainsi, la requête ne peut qu'être jugée irrecevable.

31. La requérante demande au Tribunal d'ordonner la suppression de son nom du jugement publié, comme il avait accepté de le faire dans le jugement UNDT/2011/187. En l'espèce, il y a lieu de faire droit à sa demande.

Décision

32. Par ces motifs, le Tribunal DECIDE :

La requête est rejetée.

(Signé)

Juge Jean-François Cousin

Ainsi jugé le 16 décembre 2011

Enregistré au greffe le 16 décembre 2011

(Signé)

Anne Coutin, fonctionnaire chargée du greffe, Genève