



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS
UNIES

Affaire n° UNDT/NY/2022/004

Jugement n° UNDT/2022/131

Date : 13 décembre 2022

Français

Original : anglais

Juge : M^{me} Joëlle Adda

Greffé : New York

Greffier : M. Morten Albert Michelsen, administrateur faisant fonction

HEURTEMATTE

contre

LE SECRETAIRE GENERAL
DE
L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT SUR LA RESPONSABILITÉ

Conseil du requérant :

Néant

Conseil du défendeur :

Michel Boulianne, ONU-Femmes

Prue Smith, ONU-Femmes

Ivanova Galan, ONU-Femmes

Introduction

1. Le requérant conteste la décision de suppression de son poste, qui a entraîné le non-renouvellement de son engagement à partir du 30 septembre 2021.
2. Le défendeur soutient que la requête est sans fondement.
3. Pour les motifs exposés ci-après, il est fait droit à la requête. La question de la réparation est réservée à un jugement ultérieur.

Faits

4. En septembre 2008, le requérant a commencé à travailler comme chauffeur (G-3) pour ONU-Femmes. Il a ensuite exercé cette activité jusqu'à la cessation de ses fonctions dans l'Organisation le 12 octobre 2021.
5. En 2019, une nouvelle Directrice régionale pour les Amériques et les Caraïbes a pris ses fonctions au Panama. Le requérant, qui a été affecté comme chauffeur à son service, affirme à cet égard que la Directrice régionale lui a manqué de respect à plusieurs reprises.
6. En 2020, la pandémie de COVID-19 a conduit le bureau d'ONU-Femmes au Panama à basculer en télétravail et à mener ensuite la plupart de ses activités à distance en dehors de ses locaux.
7. Par lettre en date du 30 juin 2021, la Directrice régionale a informé le requérant que son poste était supprimé et que son engagement à durée déterminée ne serait pas reconduit après le mois de septembre 2021. La raison invoquée était qu'ONU-Femmes n'avait pas de locaux de bureaux et ne prévoyait pas d'en avoir à moyen terme, et qu'il n'y avait pas non plus de nécessité de véhiculer des personnes ou de faire porter des lettres officielles ; toutes les procédures que le requérant effectuait auparavant étaient dorénavant remplacées par des procédures en ligne [d'après une traduction non officielle de l'espagnol vers l'anglais].

Examen

Questions à examiner en l'espèce

8. Le défendeur fait valoir que le requérant n'a pas, apparemment, contesté la décision connexe, quoique prise séparément, de ne pas renouveler son engagement à durée déterminée postérieurement à la décision de suppression de son ancien poste, mais que, le requérant ayant demandé le contrôle hiérarchique de cette dernière décision, il partira du principe que ce dernier entendait faire également appel de la seconde décision.

9. Comme indiqué dans l'ordonnance n° 098 (NY/2022) en date du 27 octobre 2022, il convient de noter que le Tribunal d'appel, dans l'arrêt *Fasanella* (2017-UNAT-765) a jugé que le Tribunal du contentieux administratif détenait en propre le pouvoir de caractériser et circonscrire la décision administrative contestée et de définir la ou les question(s) devant faire l'objet de son contrôle ; ainsi pouvait-il examiner la requête dans son ensemble, y compris la ou les mesure(s) demandée(s) par le fonctionnaire à titre de réparation, pour déterminer la décision contestée ou entreprise devant faire l'objet de son contrôle (voir par. 20).

10. Le Tribunal réitère la conclusion formulée précédemment dans l'ordonnance n° 098 (NY/2022), à savoir qu'il ressort clairement de la requête que le requérant conteste à la fois a) la suppression de son poste et b) le non-renouvellement de son engagement à durée déterminée. Les arguments contraires du défendeur sont dès lors rejetés.

11. Par conséquent, les questions à trancher en l'espèce sont les suivantes :

a. La décision de supprimer le poste du requérant était-elle régulière et a-t-elle été régulièrement exécutée ?

b. La décision de ne pas renouveler l'engagement de durée déterminée du requérant était-elle régulière ?

c. Si l'une ou l'autre des décisions contestées, ou les deux, étaient irrégulières, à quelles réparations le requérant a-t-il droit en vertu de l'alinéa b) du paragraphe 5 de l'article 10 du Statut du Tribunal ?

Régularité de la décision de supprimer le poste du requérant et de son exécution

12. Le Tribunal fait observer qu'il est de jurisprudence bien établie que toute organisation internationale a nécessairement le pouvoir de restructurer certains ou la totalité de ses départements ou services, y compris en supprimant des postes, en créant de nouveaux et en redéployant le personnel. Le Tribunal d'appel entend ne pas intervenir dans les processus de restructuration véritable d'une organisation même si cette restructuration a pu déboucher sur des pertes d'emplois de fonctionnaires. Cependant, dans une restructuration comme dans toute autre décision administrative, l'Administration se doit d'agir en toute équité, justice et transparence à l'égard des fonctionnaires [voir arrêt *Abdeljalil* (2019-UNAT-960, par. 19), confirmé par l'arrêt *Abu Atal* et consorts (2020-UNAT-1016)].

13. Le Tribunal note également qu'il est de droit constant que l'Administration doit motiver toute décision de non-renouvellement d'engagement si le fonctionnaire concerné en fait la demande, le motif donné devant être régulier et fondé sur des faits [voir, par exemple, les arrêts *Islam* (2011-UNAT-115), *Obdeijn* (2012-UNAT-201) et *El-Arqan* (2019-UNAT-911)].

14. Le Tribunal relève en outre que le pouvoir discrétionnaire qu'exerce ONU-Femmes en décidant de supprimer un poste et de ne pas renouveler un engagement à durée déterminée n'est pas illimité. Comme l'a affirmé le Tribunal d'appel dans l'arrêt de principe qu'il a rendu en l'affaire *Sanwidi* (2010-UNAT-084 par. 40), le Tribunal du contentieux administratif, pour juger de la régularité de l'exercice par le Secrétaire général de son pouvoir discrétionnaire en matière administrative, doit apprécier si la décision est assise sur une base légale, rationnelle, régulière en la forme et proportionnée. À cet égard, il peut rechercher si cette décision méconnaît des éléments

pertinents et retient des éléments non pertinents et, également, si elle n'est pas absurde ou inique.

15. Par ailleurs, le Tribunal d'appel a souligné qu'il n'appartenait pas au Tribunal du contentieux administratif d'apprécier le bien-fondé du choix opéré par le Secrétaire général parmi les différentes possibilités qui s'offraient à lui, ni de substituer sa propre décision à celle du Secrétaire général (voir arrêt *Sanwidi*, par. 40). À cet égard, le Tribunal du contentieux procède, non pas à un examen au fond, mais à un contrôle juridictionnel, procédure qui consiste à interroger la manière dont le décideur est arrivé à la décision attaquée et non le bien-fondé de cette décision (ibid., par. 42).

16. Le Tribunal d'appel a déclaré, s'agissant d'apprécier la régularité de l'exercice fait par l'Administration du pouvoir discrétionnaire qui est le sien, que la liste des principes juridiques applicables en droit administratif ne saurait être exhaustive, mais que le juge peut, entre autres motifs, s'autoriser de toute décision inique, déraisonnable, dénuée de base légale, irrationnelle, viciée en la forme, partielle, gratuite, arbitraire ou disproportionnée pour remettre en cause l'usage fait de ce pouvoir (voir arrêt *Sanwidi*, par. 38).

17. Le Tribunal observe que, lorsqu'un poste est supprimé, cela veut dire qu'il cesse d'exister. Aux termes de la définition donnée dans le dictionnaire en ligne *Merriam-Webster* (<https://www.merriam-webster.com/dictionary/abolition>), le mot correspondant à « suppression » en anglais (« abolition ») renvoie au fait de terminer ou d'arrêter officiellement quelque chose. La suppression d'un poste se traduit donc par sa radiation du budget et par la disparition du financement correspondant. Toutefois, un poste peut être supprimé avant même l'expiration de l'exercice budgétaire si le mandat correspondant aux services concernés est modifié et si les fonctions pertinentes ne sont plus autorisées.

18. En l'espèce, le motif communiqué au requérant pour la suppression de son poste était que sa fonction de chauffeur était devenue inutile pour les raisons suivantes :
a) ONU-Femmes n'avait plus de locaux de bureaux et ne prévoyait pas d'en avoir à

moyen terme ; b) il n'était plus nécessaire d'effectuer des navettes ou de remettre des lettres officielles ; c) toutes les tâches que le requérant accomplissait auparavant se faisaient désormais en ligne. Au vu de ces éléments, le Tribunal retient que le motif invoqué était donc régulier, conformément à la jurisprudence du Tribunal d'appel exposée ci-dessus.

19. Il reste néanmoins à savoir : a) si la suppression du poste du requérant correspondait à une « véritable restructuration de l'organisation » (voir arrêt *Abdeljalil*) ; b) si la suppression du poste reposait sur des faits corrects (voir arrêt *Islam*) ; c) si ONU-Femmes a agi « en toute équité, justice et transparence » à l'égard du requérant (voir arrêt *Abdeljalil*).

20. En ce qui concerne la norme de preuve applicable à une décision de suppression de poste, le défendeur fait valoir que, dans l'arrêt *Icha* (2021-UNAT-1077), le Tribunal d'appel a considéré que le principe dit de présomption de régularité s'appliquait.

21. Le Tribunal précise que, si le Tribunal d'appel a effectivement déclaré dans l'arrêt *Icha* (2021-UNAT-1077) que le Tribunal du contentieux administratif avait appliqué le critère de la présomption de régularité (voir par. 1), il n'a pas nécessairement confirmé cette application. De fait, en n'accueillant que partiellement l'appel interjeté et en annulant la décision contestée, le Tribunal d'appel ne s'est pas prononcé sur ce point, considérant au contraire M^{me} Icha mal fondée en son appel de la décision de supprimer son poste, l'appelante ne faisant que plaider sa cause à nouveau sans prouver que le [Tribunal du contentieux administratif] avait commis quelque erreur sur un point de fait ou de droit concernant cette question. En ce qui concerne la norme de preuve applicable, le juge Graeme Colgan, dans son opinion concordante, a trouvé critiquable, au contraire, que soit appliquée la présomption de régularité dans les cas de suppression de poste (voir par. 2 et 3) [traduction non officielle] :

[...] Nous avons en l'espèce un bon exemple de cas où cette jurisprudence s'est avérée problématique et a retardé le règlement

rapide et juste de l'affaire. Les principes en cause comprennent : la « présomption de régularité » des décisions administratives ; le fait que c'est au fonctionnaire lésé qu'incombe la charge de prouver toute irrégularité, quand l'Organisation n'a atteint qu'à une régularité minimale ; et ensuite, le fait que la charge de la preuve incombant au fonctionnaire doit satisfaire au critère exigeant de la preuve claire et convaincante, soit la même norme de preuve que celle que l'Organisation est censée appliquer dans ses enquêtes sur des allégations de fautes graves visant des fonctionnaires et qui peuvent entraîner leur renvoi sans préavis.

[...] En pareille situation, l'Organisation est presque toujours en possession de la plupart, sinon de la totalité, des informations et donc des éléments de preuve relatifs aux motifs de sa décision. Les informations que détient le fonctionnaire sont, au mieux, relativement maigres. L'inégalité du rapport de forces sur le plan de l'information est prononcée. Or le fonctionnaire est censé, dans la jurisprudence, constituer un dossier de haute qualité contre l'Organisation, qui est seule à détenir les informations pertinentes et peut naturellement avoir quelque réticence à les divulguer entièrement. Il n'est pas étonnant que de telles affaires échouent faute de preuves : il est difficile, pour ne pas dire impossible, de prouver ce que l'on ignore.

22. Le Tribunal souscrit, en principe, à l'opinion concordante du juge Graeme Colgan et précise que la norme de preuve habituellement suivie dans les procédures civiles comme celle-ci est la prépondérance des preuves [dans le même sens, voir, par exemple, l'arrêt *Requérant* (2022-UNAT-1187), par. 63]. En l'espèce, la question de la norme de preuve n'a toutefois qu'une importance théorique, car quelle que soit la norme appliquée, on aboutit au même résultat.

23. En annexe à sa réponse, le défendeur a joint certains documents, que le Tribunal a toutefois estimés insuffisants pour établir ses prétentions, et ce, quelle que soit la norme appliquée en matière de preuve. En conséquence, le Tribunal, par l'ordonnance n° 098 (NY/2022), a enjoint au défendeur de fournir des documents supplémentaires à l'appui des éléments de fait présentés, ou à tout le moins, les références correspondant aux documents déjà versés au dossier. Comme suite à cette demande, le défendeur a présenté comme éléments de preuve les documents supplémentaires suivants, accompagnés, selon le cas, des explications citées :

- a. Un rapport annuel de 2020 portant sur les immobilisations dans le cadre de la COVID-19 et le projet de réorganisation du [Bureau régional pour les Amériques et les Caraïbes]. D'après le défendeur, ce rapport présente les résultats obtenus à la suite de plusieurs exercices qui faisaient partie intégrante de l'évaluation, et qui corroborent une fois de plus la réalité de cette évaluation [une évaluation administrative et budgétaire globale du bureau] ;
- b. Un exposé présenté sur PowerPoint lors d'une réunion tenue le 17 février 2020 à laquelle était convié l'ensemble du personnel du Bureau régional pour les Amériques et les Caraïbes. Le défendeur soutient que cet exposé indique l'existence de changements en cours ou de changements prévus au sein de l'organisation et confirme que la tenue d'entretiens et d'enquêtes était à la base du processus ;
- c. Un mémorandum d'attestation de bail pour la fin de l'année 2020. Le défendeur soutient que ce document confirme la restitution des locaux à usage de bureaux de la Maison des Nations Unies à Panama en mai 2020 ;
- d. Un organigramme de l'année 2022. Pour le défendeur, ce document illustre le fait que près de [74 membres du personnel travaillent au bureau régional de Panama] (bien que ce personnel ne soit pas ventilé entre fonctionnaires et non-fonctionnaires). Il démontre également que le bureau régional n'a pas (encore) recruté un autre chauffeur depuis la cessation de service du requérant, comme en témoigne l'absence de poste de chauffeur dans l'organigramme (ou quelque version que ce soit de l'intitulé de l'emploi de temporaire en question) ;
- e. Une définition de l'emploi de « chauffeur du (de la) chef de bureau ». Le défendeur fait valoir que ce document vaut justificatif des fonctions principales du requérant ;

f. Une preuve signée de livraison et de réception des véhicules, un courriel indiquant que l'acheteur a déposé les fonds sur le compte bancaire [du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)] et un document montrant que le PNUD a transféré des fonds à ONU-Femmes. Le défendeur affirme que ces éléments montrent que le bureau régional était en train de vendre ses deux uniques véhicules au Panama lorsqu'il a déposé sa réponse et que les véhicules ont maintenant été vendus.

24. À la différence d'un document budgétaire ou financier, aucun de ces documents à lui seul n'a le caractère d'autorité ou le caractère officiel voulu pour démontrer comment le poste du requérant est établi et financé. Aucun ne montre non plus – en vertu de l'exclusion faite ultérieurement – que le poste a été supprimé [voir, dans le même sens, le jugement *Quatrini* (UNDT/2020/043) (non frappé d'appel)]. De même, aucun document ne laisse entendre que le mandat du bureau d'ONU-Femmes a changé de manière à ne plus justifier l'emploi d'un chauffeur de la catégorie des services généraux (G-3).

25. Alors que le défendeur soutient que la suppression est démontrée par l'absence du poste du requérant dans l'organigramme de 2022, le Tribunal estime que cette circonstance ne constitue pas une preuve de la suppression de poste et s'expliquerait plutôt par le fait que l'auteur de l'organigramme, qui n'est nulle part mentionné dans le document, n'a pas jugé nécessaire de faire mention d'un poste de chauffeur de la classe G-3 à côté des différents postes mentionnés au niveau des administrateurs ou des directeurs. À cet égard, seuls deux autres postes d'agents des services généraux [tous deux de la classe G-7, la plus élevée] figurent dans l'organigramme.

26. En conséquence, le Tribunal, par l'ordonnance n° 105 (NY/2022) en date du 21 novembre 2022, a ordonné au défendeur de produire des documents budgétaires ou financiers officiels prouvant que le poste du requérant avait été supprimé.

27. Comme suite à cette demande, le défendeur fait valoir que le poste du requérant (poste n° 66658) était financé au titre du budget institutionnel qui est « approuvé par le

Conseil d'administration d'ONU-Femmes ». Dans « le cas où un poste initialement financé au titre du budget institutionnel n'est plus nécessaire (comme c'était le cas pour l'ancien poste du requérant), le bureau peut décider de ne pas reconduire le poste et de réaffecter les fonds à d'autres priorités de l'organisation ». Dans ce cadre, tout poste non utilisé est généralement « gelé » pendant que le bureau auquel les fonds du budget institutionnel ont été alloués examine comment il souhaite réaffecter ces fonds et les utiliser pour un autre poste. La monétisation partielle est une solution permettant d'utiliser les fonds à court terme pendant que l'on réfléchit à l'utilisation qui sera faite des fonds à long terme. Dans le cas du poste financé au titre du budget institutionnel, l'emploi du requérant n'étant plus nécessaire, le bureau a ensuite décidé de monétiser une partie des fonds correspondants pour financer partiellement un autre poste, celui d'« auxiliaire de direction », de la classe G-6 (poste n° 56028), 25 % de ce poste d'auxiliaire de direction étant financé par la monétisation du poste initialement inscrit au budget institutionnel, le reste provenant des ressources de base. Une « décision sur ce qu'il convient de faire avec les fonds destinés au poste sera prise sur la base d'un examen des besoins à long terme du bureau ».

28. À l'appui de ses affirmations, le défendeur a fourni une capture d'écran de la base de données interne concernant le poste n° 56028. À la rubrique « Additional Position Info » [informations complémentaires sur le poste] figure la mention suivante : actualisation du poste « CO » [abréviation inconnue] compte tenu de la monétisation du poste 66658 DA [abréviation inconnue] à hauteur de 25 % entre 1^{er} avril et 30 septembre 2022.

29. D'emblée, le Tribunal relève que le défendeur n'a produit aucun texte d'organe délibérant de nature à établir l'existence d'un dispositif qui permettrait à la Directrice régionale de décider, de sa propre initiative et sans restriction aucune, de supprimer le poste d'un membre du personnel et d'utiliser les fonds correspondants pour financer d'autres activités opérationnelles.

30. Le Tribunal désapprouve également le fait que, malgré les instructions expresses données dans l'ordonnance n° 105 (NY/2022), le défendeur n'a produit aucun document budgétaire ou financier officiel prouvant que le poste du requérant a été supprimé, alors même que le conseil du défendeur soutient que ces documents, à savoir le budget institutionnel approuvé par le Conseil d'administration d'ONU Femmes, existent bel et bien.

31. En conséquence, le Tribunal n'a d'autre choix que de tirer une conclusion défavorable de l'inobservation par le défendeur de l'ordonnance n° 105 (NY/2022), à savoir que les documents budgétaires ou financiers officiels en question montrent effectivement que le poste du requérant n'a jamais été supprimé et existe toujours [voir par exemple, en ce sens, l'arrêt *Bertucci* (2011-UNAT-121), par. 51, et l'arrêt *Zhao, Zhuang et Xie* (2015-UNAT-536), par. 49].

32. Si l'on suit le raisonnement du défendeur, cette déduction n'est que logique puisque, plutôt que de supprimer le poste du requérant, ONU-Femmes a maintenu le poste existant afin d'utiliser les fonds correspondants pour financer un autre poste, à savoir le poste n° 56028 d'auxiliaire de direction (G-6). Il apparaît en outre que, ce faisant, ONU-Femmes comptait se donner la possibilité de recruter à ce poste un autre chauffeur que le requérant. Cette conclusion est étayée par l'argument du défendeur selon lequel le bureau régional « n'a (toujours) pas recruté un autre chauffeur depuis que le requérant a quitté le service », comme le souligne la précision « toujours » entre parenthèses.

33. En conséquence, le Tribunal estime que le défendeur n'a pas établi par quelque norme de preuve que ce soit que le poste du requérant avait été effectivement supprimé, et que la décision prise à ce sujet s'inscrivait dans le cadre d'un processus de restructuration véritable du bureau régional d'ONU-Femmes au Panama. En outre, le poste du requérant ayant apparemment continué d'exister et n'ayant donc pas été supprimé, le motif invoqué à l'appui de la décision attaquée n'est pas étayé par des faits. Enfin, le défendeur n'a pas établi qu'ONU-Femmes avait agi « en toute équité,

justice et transparence » à l'égard du requérant. Au lieu de supprimer le poste du requérant comme il est dit dans la décision attaquée, ONU-Femmes a utilisé les fonds correspondants pour financer partiellement un autre poste. Cette mesure, qui n'était assise sur aucune base légale ou budgétaire apparente, a été prise, semble-t-il, dans l'intention d'engager un autre chauffeur que le requérant.

34. En conclusion, la décision de supprimer le poste occupé par le requérant était irrégulière.

Régularité de la décision de ne pas renouveler l'engagement du requérant

35. Il ressort de la décision attaquée que l'engagement à durée déterminée du requérant n'a pas été renouvelé en raison de la suppression de son poste. Le Tribunal ayant constaté que le défendeur n'avait pas établi que le poste du requérant avait été effectivement supprimé, le motif invoqué, non étayé par des faits, était irrégulier au regard de la position adoptée par le Tribunal d'appel dans l'arrêt *Islam* [en ce sens, voir aussi, par exemple, les arrêts *Obdeijn* (2012-UNAT-201), *Lui* (2016-UNAT-659), *Kellie* (UNAT-2018-875) et *Handy* (2020-UNAT-1015)].

Réparation

36. Le requérant demande à titre principal l'annulation de la décision contestée. En lieu et place de sa réintégration, il sollicite à titre subsidiaire le versement d'une indemnité compensatoire, sans toutefois en indiquer le montant. En outre, il réclame le versement d'une indemnité équivalant à deux ans de traitement de base net en réparation du préjudice causé par « le stress et l'anxiété endurés ainsi que les problèmes physiques permanents entraînés par la COVID-19 », sans toutefois produire de pièces à l'appui

37. Le défendeur s'oppose à tous les chefs de demande de réparation formulés par le requérant.

38. Le Tribunal note que, dans l'intérêt de la justice, les conclusions et les pièces figurant actuellement au dossier sont insuffisantes pour lui permettre de statuer sur la question de la réparation. Il a conscience que le requérant, assurant seul sa défense, peut se voir accorder « une certaine latitude [...] dans l'intérêt de la justice » [voir l'arrêt *Al-Refaea* (2019-UNAT-971), par. 25], ainsi que, par exemple, les arrêts *Abdellaoui* (2019-UNAT-928) et *El Shaer* (2019-UNAT-942)]. En conséquence, le Tribunal demandera aux parties, par une ordonnance de mise en état distincte, de présenter leurs conclusions finales sur la question de la réparation.

Dispositif

39. Par ces motifs, le Tribunal DÉCIDE ce qui suit :

- a. La requête est accueillie sur le fond ;
- b. Avant qu'il ne soit statué sur la question de la réparation, les parties seront invitées, par une ordonnance distincte, à déposer leurs conclusions finales à ce sujet, en tenant compte des conclusions du présent jugement.

(Signé)

Joëlle Adda, juge

Ainsi jugé le 13 décembre 2022

Enregistré au Greffe le 13 décembre 2022

(Signé)

Morten Michelsen, faisant fonction de greffier, New York