



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

Cas n° :	UNDT/GVA/2015/160
Jugement n° :	UNDT/2017/008
Date :	6 février 2017
Original :	Anglais

Devant : Juge Teresa Bravo
Greffe : Genève
Greffier : René M. Vargas M.

AWOYEMI

c.

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL
DE L'ORGANISATION
DES NATIONS UNIES

JUGEMENT

Conseil de la requérante :

Daniel Trup, Bureau de l'aide juridique au personnel

Conseil du défendeur :

Steven Dietrich, Section du droit administratif/BGRH, Secrétariat de l'ONU

Alister Cumming, Section du droit administratif/BGRH, Secrétariat de l'ONU

Introduction

1. La requérante conteste la décision de ne pas prolonger sa réaffectation temporaire au poste de juriste au Bureau du Directeur de la Base de soutien logistique des Nations Unies/Centre de services mondial de l'ONU (« BSLB/UNGSC »).

2. Elle demande, à titre de réparation, le rejet de la décision contestée.

Faits

3. La requérante exerçait initialement les fonctions de fonctionnaire chargé des achats (P-3) à la Mission des Nations Unies au Libéria (« MINUL »), sur la base d'un engagement à durée déterminée.

4. À compter du 2 juillet 2014, elle a été réaffectée à titre temporaire au Bureau du Directeur de la BSLB/UNGSC, en qualité de juriste. Ce poste (« le poste ») était devenu vacant par suite de la réaffectation temporaire de son titulaire (« le titulaire ») à New York.

5. En mars 2015, la réaffectation temporaire du titulaire à New York a été prolongée jusqu'au 30 juin 2015, de même que la réaffectation temporaire de la requérante à la BSLB/UNGSC. Par la suite, la réaffectation temporaire du titulaire à New York a été de nouveau prolongée jusqu'à la fin de 2015.

6. Le Directeur de la BSLB/UNGSC a, par un courriel en date du 11 juin 2015, informé la requérante qu'il n'avait pas l'intention de prolonger sa réaffectation temporaire après le 30 juin 2015. Par le même courriel, il lui a néanmoins offert de prolonger de nouveau sa réaffectation jusqu'au 15 juillet 2015 au plus tard, au cas où elle aurait besoin d'un délai supplémentaire pour quitter ses fonctions.

7. Le Directeur de la BSLB/UNGSC a, par un courriel en date du 25 juin 2015, informé la requérante qu'il avait accepté de prolonger sa réaffectation temporaire jusqu'au 30 août 2015 pour lui permettre de régler ses affaires personnelles et de prendre un congé préalablement à son départ.
8. Le même jour, la requérante a demandé au Directeur de la BSLB/UNGSC de lui donner une raison officielle du refus de prolonger sa réaffectation temporaire eu égard au fait que le poste restait prévu au budget et était vacant. Aucune réponse ne lui est parvenue.
9. Le 7 août 2015, la requérante a demandé un contrôle hiérarchique. Par une lettre en date du 28 août 2015, elle a été informée que le Groupe du contrôle hiérarchique avait établi que la décision n'était pas conforme à ses conditions d'emploi et qu'il avait recommandé qu'une indemnité pour préjudice moral, d'un montant de 3 000 dollars, lui soit accordée.
10. La présente requête a été introduite le 30 août 2015. Une demande de mesures conservatoires en application de l'article 14 du Règlement de procédure du Tribunal a été déposée le même jour, aux fins de la suspension de l'exécution de la décision contestée. Le Tribunal a rejeté cette demande par son ordonnance n° 165 (GVA/2015) du 31 août 2015, au motif que la condition d'un préjudice irréparable, prévue au paragraphe 2 de l'article 10 du Statut, n'était pas remplie.
11. En septembre 2015 – c'est-à-dire, alors que la réaffectation temporaire de la requérante avait pris fin – l'évaluation finale (rapport e-PAS) de la requérante pour la période 2014-2015 a été établie. La requérante a obtenu l'appréciation générale : « performance répondant aux attentes ». Le rapport e-PAS indiquait que la requérante pouvait travailler « avec un minimum de supervision » et qu'elle avait « résorbé un arriéré de questions juridiques avec efficacité et diligence » tout

en notant, pour ce qui est des compétences en matière de communication, « son manque d'inclination à interagir avec les autres et à solliciter leur avis » et en faisant également observer qu'elle gagnerait à développer « des relations de travail productives avec les autres services ».

12. Entre le 1^{er} septembre et le 31 décembre 2015, le poste a été redéfini aux fins d'engager à titre temporaire un coordonnateur du déploiement d'Umoja sur le site de la BSLB. Le poste ainsi redéfini a tout d'abord fait l'objet d'un avis de vacance temporaire, affiché le 3 juillet 2015, puis, après correction, d'un nouvel avis affiché le 24 juillet 2015. Un membre du personnel de la Mission d'appui des Nations Unies en Libye (« MANUL ») a été engagé pour y pourvoir, tout en restant attaché à son poste à la MANUL. Le poste est ensuite resté vacant du 1^{er} janvier au 17 avril 2016; un avis de vacance le concernant (poste de juriste P-3) a été affiché le 14 janvier 2016 et il a été pourvu à compter du 18 avril 2016.

13. Le défendeur a déposé sa réponse à la requête sur le fond le 12 octobre 2015.

14. Par son ordonnance n° 202 (GVA/2016) du 11 octobre 2016, le Tribunal a ordonné au défendeur de déposer des informations complémentaires, ce que celui-ci a fait le 24 octobre 2016.

15. Une conférence de mise en état a été tenue le 27 octobre 2016. Comme suite à cette conférence, le Tribunal a, par son ordonnance n° 212 (GVA/2016) du 31 octobre 2016, prié le défendeur de communiquer des informations supplémentaires et invité la requérante à formuler des observations à leur sujet, ce que ceux-ci ont fait, respectivement, les 2 novembre et 11 novembre 2016.

Conclusions des parties

16. Les principaux arguments de la requérante sont les suivants :

a. Aucune explication, et a fortiori aucune raison objectivement vérifiable, n'ont été communiquées à la requérante en ce qui concerne la non-prolongation de sa réaffectation temporaire. Le devoir d'agir de façon équitable, transparente et juste dans ses relations avec les fonctionnaires entraîne pour l'Administration l'obligation de motiver ses décisions;

b. S'il est vrai que le renouvellement d'une affectation temporaire dépend d'un certain nombre de facteurs – à savoir, l'existence du poste considéré, la disponibilité des ressources, les bons résultats du fonctionnaire et les intérêts de l'Organisation – aucun de ces éléments n'a été invoqué. Par analogie avec la décision rendue dans l'affaire *Assale* UNDT/2014/034, selon laquelle le non-renouvellement d'un engagement de durée déterminée doit être motivé, la raison pour laquelle il était mis fin à l'affectation temporaire de la requérante devait être exposée de façon rationnelle et être dûment justifiée;

c. Étant donné que seule l'Administration connaît les motifs de la décision contestée, il revient à la requérante de démontrer *prima facie* que ceux-ci étaient illégitimes, à charge pour l'Administration de prouver ensuite le contraire;

d. À cet égard, un certain nombre d'incohérences étayaient une présomption d'irrégularité, et il s'ensuit que la charge de prouver que la décision ne reposait pas sur des motifs condamnables ou arbitraires pèse sur le défendeur. En effet :

i. La réaffectation temporaire du titulaire à New York avait été prolongée jusqu'au 31 décembre 2015;

ii. Le service juridique du Centre de services mondial de l'ONU ne dispose que d'un seul poste de juriste et les responsabilités y afférentes ne peuvent en aucun cas être transférées à un autre service;

iii. Il semble que le financement du poste de juriste ne présente pas de problème;

iv. Comme l'a appris la requérante à la lecture de la réponse du Groupe du contrôle hiérarchique, c'est seulement au stade du contrôle hiérarchique que l'Administration a invoqué de mauvais résultats en guise d'explication de la décision contestée.

v. Comme l'a fait valoir le Groupe du contrôle hiérarchique, la réaffectation du poste à Umoja était en elle-même irrégulière;

e. La procédure opérationnelle permanente concernant la gestion des tableaux d'effectifs et des postes des opérations de la paix des Nations Unies [*Standard Operating Procedure on Staffing Table and Post Management of UN Peace Operations (texte disponible en version anglaise uniquement)*] (la « procédure opérationnelle permanente ») n'est pas applicable à la BSLB. Celle-ci, bien qu'elle soit une composante essentielle du Département de l'appui aux missions, n'est pas une mission de maintien de la paix mais une structure d'appui utilisée par le Département des opérations de maintien de la paix. Bien qu'elle fasse partie de ce dernier, elle conserve son budget et son tableau d'effectifs propres et elle assume les fonctions et responsabilités uniques qui lui sont propres et ne doivent pas être confondues avec celles des opérations de maintien de la paix proprement dites;

f. Il n'existe aucune règle précise permettant de redéfinir un poste ou de le réaffecter à une fonction sans rapport avec sa définition initiale. Une instruction donnée par le Contrôleur ne doit en aucun cas être confondue avec les dispositions d'une instruction administrative ou de tout autre instrument normatif, et elle ne figure même pas dans la hiérarchie juridique des normes de l'Organisation. La pratique et les comportements ne sauraient se substituer aux dispositions formelles et à la certitude juridique. De surcroît, la supposée redéfinition du poste a eu lieu seulement après que la requérante a été informée de la non-prolongation de sa réaffectation

temporaire et des problèmes que posait apparemment son comportement professionnel, lesquels ne lui avaient pas été signifiés auparavant.

17. Les principaux arguments du défendeur sont les suivants :

a. L'Administration peut d'une manière générale gérer ses ressources en toute latitude. Le Secrétaire général dispose d'une grande liberté de décision en ce qui concerne l'organisation des travaux et l'affectation de tâches aux fonctionnaires, le Tribunal ne pouvant à cet égard exercer qu'un contrôle limité. La possibilité de redéfinir la nature d'un poste découle de la faculté générale qu'a l'Administration de se gérer elle-même;

b. Les chefs de mission sont habilités à prêter des postes dans leur mission, à titre temporaire pour une période ne dépassant pas celle du cycle budgétaire. En application de la section 4.2.3.1 de la procédure opérationnelle permanente, cela peut servir à couvrir des besoins opérationnels urgents ou critiques;

c. La procédure opérationnelle permanente est applicable à la BSLB, car celle-ci ne fait pas partie du Siège de l'ONU. Le budget de la BSLB est géré dans le cadre des budgets de maintien de la paix, pour lesquels le Contrôleur émet des instructions budgétaires séparées – alors que le budget du siège de l'ONU s'inscrit dans le cadre du budget-programme biennal, qui est géré par la Division de la planification des programmes et du budget relevant du Contrôleur, qui n'inclut pas la BSLB. En conséquence, le Département des opérations de maintien de la paix et le Département de l'appui aux missions appuient, administrent et gèrent la BSLB au même titre que les missions de maintien de la paix. En outre, les postes de la BSLB, à la création de celle-ci, lui ont été procurés par les différentes missions de maintien de la paix, qui les ont mis en commun aux fins d'établir une base logistique unique;

d. En outre, le paragraphe 7 de l'annexe IV des instructions du Contrôleur à la BSLB pour l'établissement du budget 2014-2015 [texte disponible en version anglaise uniquement] dispose que « si les missions ont toute latitude pour redéployer ou réaffecter temporairement des postes au

cours de l'exécution du budget, à la lumière de besoins opérationnels imprévus, ces mesures temporaires de redéploiement ou de réaffectation n'ont d'effet que jusqu'à la fin de la période financière en cours, au terme de laquelle le poste en question [...] doit être restitué au service dont il provient »;

e. La décision contestée était justifiée par des circonstances opérationnelles propres à la BSLB/UNGSC. Le poste en question a été utilisé par suite de la décision de faire appel aux services d'un coordonnateur à l'appui du déploiement d'UMOJA, dont l'importance était décisive. Sans cette mesure, la BSLB n'aurait sans doute pas été à même de tenir le délai de novembre 2015 qui était prévu pour la mise en service d'Umoja-Extension 1, ce qui risquait de compromettre le déploiement du progiciel pour l'ensemble des entités du groupe 4. Dans son mémorandum en date du 4 juin 2015, le Secrétaire général a donné pour instruction à tous les chefs de mission de consacrer des ressources appropriées aux préparatifs de la mise en service d'Umoja. Par un courrier électronique en date du 8 juin 2015, le Sous-Secrétaire général à l'appui aux missions a réitéré cette instruction. Le poste temporaire de coordonnateur du déploiement d'Umoja à la BSLB a été pourvu le 1^{er} septembre 2015;

f. La requérante affirme à tort que c'est à l'Administration de prouver que le refus de prolonger son affectation temporaire était dûment motivé. Au contraire, c'est à la requérante d'apporter la preuve que cette décision était infondée ou arbitraire. Elle n'a produit aucun moyen à cet égard;

g. Le Groupe du contrôle hiérarchique ayant conclu que la BSLB n'avait pas apporté la preuve suffisante que la Requérante ait bénéficié d'une procédure régulière, celle-ci a déjà perçu une indemnité d'un montant de 3 000 dollars des États-Unis.

Examen

18. Le Tribunal commencera par examiner les motifs de contestation ayant trait aux aspects formels de la décision attaquée, c'est-à-dire à des questions

concernant les pouvoirs de l'Administration et à la nature du lien administratif entre la requérante et le poste en question. Il se penchera ensuite sur des questions de fond, notamment celles qui concernent les motifs de la décision attaquée, c'est-à-dire le fait que la BSLB n'a pas fait part à la requérante des raisons pour lesquelles il était mis fin à sa réaffectation et la régularité des motifs invoqués.

Le lien administratif de la requérante avec le poste de juriste

19. Aux termes de l'article 1.2 c) du Statut du personnel :

Le 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. Dans l'exercice du pouvoir qui lui est ainsi conféré, le Secrétaire général doit veiller à ce que, en fonction des circonstances, toutes les dispositions voulues en matière de protection et de sécurité soient prises à l'intention de tout fonctionnaire qui s'acquitte des tâches entrant dans ses attributions.

20. En vertu de cette disposition, l'Organisation a indiscutablement le droit d'affecter ses fonctionnaires à différentes tâches, selon que de besoin. Ce droit lui confère non seulement le pouvoir de leur confier certaines fonctions lors de leur recrutement initial mais aussi, en particulier, celui d'affecter tout fonctionnaire à un autre emploi ultérieurement (voir, par exemple, *Kamunyi* 2012-UNAT-194). Par ailleurs, le Secrétaire général peut réaffecter un fonctionnaire à différentes fonctions soit de façon durable, soit à titre temporaire.

21. Lorsqu'elle a été réaffectée, la requérante a quitté ses fonctions initiales de fonctionnaire des achats à la MINUL pour exercer celles de juriste à la BSLB. Ce changement était temporaire, car il visait à remplir une vacance provisoire; la requérante ne pouvait en conséquence être nommée à titre permanent à ce poste provisoirement vacant.

22. Une telle réaffectation temporaire se caractérise par sa durée limitée. Dès le départ, la réaffectation comporte une date d'expiration précise et, à moins qu'elle ne soit prorogée par une décision discrétionnaire ultérieure, elle prend naturellement fin à cette date. Comme le Tribunal l'a déjà souligné dans l'ordonnance n°165 (GVA/2015) :

[I]l découle du caractère même d'une réaffectation temporaire qu'après un certain temps, le fonctionnaire concerné sera rétabli dans ses fonctions initiales. Loïn d'être anormal, et encore moins dégradant, le rétablissement de l'intéressé dans ses fonctions initiales est la suite naturelle d'une réaffectation temporaire.

23. La requérante ne pouvait donc nullement prétendre à la prolongation de son affectation temporaire. La décision de ne pas prolonger celle-ci relevait du pouvoir discrétionnaire de l'Administration et elle était donc régulière, à moins qu'un abus de ce pouvoir puisse être établi (voir, en général, *Assad* 2010-UNAT-021; *Sanwidi* 2010-UNAT-084; *Abbasi* 2011-UNAT-110).

Pouvoir de réaffecter le poste de juriste à d'autres fonctions

24. Comme le Tribunal l'examinera ci-dessous (par. 51 à 56 ci-dessous), l'Administration justifie – au moins partiellement – la non-prolongation de la réaffectation temporaire de la requérante en faisant valoir la nécessité de consacrer à d'autres fonctions le poste que celle-ci occupait.

25. La requérante conteste que la direction de la BSLB/UNGSC soit juridiquement habilitée à redéfinir la nature du poste qu'elle occupait, alors que le défendeur affirme que le Directeur de la BSLB/UNGSC était en droit de le faire à titre temporaire en vertu de la section 4.2.3.1 de la procédure opérationnelle permanente.

26. Le Tribunal convient certainement que, d'une manière générale, les postes financés sur les ressources du budget ordinaire doivent servir à atteindre le but et remplir les fonctions pour lesquelles ils ont été approuvés. Cela ne revient cependant pas à dire que le cadre applicable écarte totalement la possibilité d'affecter temporairement un poste donné à d'autres fonctions.

27. Il est difficile de dire dans quelle mesure la procédure opérationnelle permanente peut constituer un fondement juridique valide pour redéfinir la nature d'un poste à la BSLB/UNGSC. Son paragraphe B (portée) est ainsi libellé :

La présente procédure opérationnelle permanente définit et explicite les principes directeurs régissant la création et la gestion des tableaux d'effectifs et les transferts de postes. Elles doivent être appliquées par les fonctionnaires du Siège (Département de l'appui aux missions) et de toutes les opérations de paix.

28. Étant donné que cette disposition indique seulement qui est censé appliquer la procédure opérationnelle permanente, et non à quelles entités, à quels postes ou à quels fonctionnaires celle-ci s'applique, elle ne permet pas d'établir si ladite procédure est applicable à la BSLB/UNGSC.

29. Bien que l'intitulé de la procédure opérationnelle permanente fasse explicitement référence aux « opérations de paix des Nations Unies », aucune définition de cette expression n'est donnée. On peut cependant noter que ladite procédure indique à plusieurs reprises avoir pour objet les « missions » ou être établie à l'intention de celles-ci. Le Tribunal a analysé en détail la notion de « mission » dans l'affaire *Melpignano* UNDT/2015/075 et, bien qu'il ait constaté que sa définition manquait regrettamment de précision, il a conclu que la BSLB ne devait pas être considérée comme une mission. À cet égard, le défendeur lui-même soutient que « la BSLB est appuyée, administrée et gérée *d'une manière semblable à celle des missions de maintien de la paix* » (non souligné dans l'original), ce qui revient à admettre que la BSLB n'est pas, à proprement parler, une mission – tout en faisant valoir qu'il convient de lui appliquer les mêmes règles, par analogie.

30. Pourtant, le glossaire des termes utilisés dans la procédure opérationnelle permanente mentionne expressément la BSLB parmi les entités qui sont définies comme des « missions établies ». Ainsi, l'autorité dont émane la procédure opérationnelle permanente, c'est-à-dire le chef (*Officer-in-Charge*) du Département de l'appui aux missions, a fait savoir sans ambiguïté que selon lui, les procédures s'appliquaient à la BSLB et qu'en conséquence, son intention était de déléguer au Directeur de la BSLB le pouvoir, entre autres, de prêter un poste au sein de cette entité. Cependant, la procédure opérationnelle permanente n'est qu'un instrument non contraignant établi par le chef du Département de l'appui aux missions et dont la valeur juridique correspond, au mieux, à celle de simples principes directeurs. Elle se situe ainsi au bas de la hiérarchie dans le système législatif de l'Organisation des Nations Unies et, dans ces conditions, elle ne saurait prévaloir sur les instructions administratives ou sur d'autres documents

administratifs dûment promulgués (*Villamorán* UNDT/2011/126, *Korotina* UNDT/2012/178, *Diatta* UNDT/2015/054, *Melpignano* UNDT/2015/075).

31. En tout état de cause, il est incontesté que le Secrétaire général jouit d'un large pouvoir discrétionnaire pour ce qui est de la gestion des ressources de l'Organisation, y compris les ressources humaines. Comme en a convenu à plusieurs reprises le Tribunal d'appel, « une organisation internationale a nécessairement le pouvoir de restructurer tout ou partie de ses départements ou services, et notamment de supprimer des postes, d'en créer de nouveaux et de réaffecter des fonctionnaires » (*Gehr* 2012-UNAT-236, par. 25; *Pacheco* 2013-UNAT-281, par. 22, *Simmons* 2014-UNAT-425, par. 31; *Hersh* 2014-UNAT-433, par. 16; *Bali* 2014-UNAT-450, par. 21; *Matadi et al.* 2015-UNAT-592, par. 16; *Simmons* 2016-UNAT-624, para. 12). Le Tribunal d'appel a en outre statué que « la redéfinition des tâches des fonctionnaires découle du vaste pouvoir discrétionnaire qu'a l'Organisation d'utiliser ses ressources et son personnel comme bon lui semble » (*Hepworth* 2015-UNAT-503).

32. Le Tribunal considère que la décision de redéfinir, pour une courte période, la nature d'un poste vacant relève manifestement du pouvoir qu'a l'Organisation, d'une manière générale, de restructurer une partie de ses services, même s'il s'agit là en fait d'une mesure beaucoup moins radicale et de bien moindre portée qu'une suppression de poste.

33. En conséquence, indépendamment de la question de savoir si la procédure opérationnelle permanente était une base juridique adéquate pour l'opération, l'Administration avait en tout état de cause le pouvoir de redéfinir le poste en question à titre temporaire, en vertu des vastes pouvoirs discrétionnaires dont elle dispose en ce qui concerne l'organisation de ses départements et services.

Fait de ne pas motiver la décision contestée

34. La requérante affirme que l'Organisation a manqué à son obligation de lui faire connaître les motifs de la non-prolongation de sa réaffectation.

35. À cet égard, le Tribunal d'appel a, dans l'affaire *Obdeijn* 2012-UNAT-201, statué comme suit :

36. [L]’obligation qui est faite au Secrétaire général de motiver une décision administrative ne découle d’aucune disposition du Statut ou du Règlement du personnel mais, fondamentalement, du pouvoir qu’ont les tribunaux d’examiner la validité d’une telle décision, du fonctionnement du système d’administration de la justice établi par la résolution [A/RES/63/253](#) et du principe, préconisé dans cette résolution, selon lequel il convient d’amener les responsables à répondre de leurs actions.

37. Il résulte de ce qui précède que l’Administration n’est pas en droit de refuser d’indiquer les motifs d’une décision qui entraîne pour le fonctionnaire considéré des conséquences défavorables ... lorsque l’intéressé en fait la demande ou, a fortiori, lorsque le Tribunal le lui ordonne.

36. Il s’ensuit que le Tribunal d’appel a effectivement confirmé l’existence d’un devoir pour l’Organisation de motiver toute décision « qui entraîne pour le fonctionnaire considéré des conséquences défavorables », bien qu’il ait statué ainsi dans le contexte d’un « processus d’examen formel » et aux fins de permettre l’examen judiciaire.

37. Ultérieurement, dans l'affaire *Gehr* 2012-UNAT-236, le Tribunal d'appel a dit que si un fonctionnaire est réaffecté, l’Administration doit l’informer des motifs de cette décision, souscrivant à cet égard à la jurisprudence du Tribunal administratif de l’Organisation internationale du travail, qui avait statué comme suit :

«[L]e fonctionnaire a par ailleurs le droit d’être informé des motifs de sa réaffectation : outre qu’il permet d’assurer la transparence du processus décisionnel, l’exposé des motifs lui donne la possibilité d’étudier les moyens de recours qu’il pourra introduire, y compris celui de l’appel. Enfin, il permet de contrôler la validité de la décision qui fait l’objet de cet appel.» (Jugement n° 3084 et n° 2839 du Tribunal administratif de l’OIT)

38. Le Tribunal considère que les raisons ayant conduit le Tribunal administratif de l’OIT et le Tribunal d’appel à confirmer l’obligation d’informer les fonctionnaires des motifs des décisions les concernant dans des affaires de réaffectation s’appliquent à la présente espèce.

¹39. Il convient de souligner que l'Administration a l'obligation générale d'agir de façon juste, équitable et transparente dans ses relations avec son personnel (*Obdeijn* 2012-UNAT-201, par. 33; *Ahmed* 2011-UNAT-153, par. 45). En réalité, l'Administration a non seulement l'obligation d'agir de bonne foi, selon un principe général du droit qui sous-tend tout système juridique, mais aussi un devoir de diligence à l'égard de son personnel (*Pirnea* 2013-UNAT-311, *McKay* UNDT/2012/018, confirmé dans *McKay* 2013-UNAT-287, *Allen* UNDT/2010/009). Ces obligations signifient que les fonctionnaires doivent être dûment informés des motifs de toute décision ayant pour eux des conséquences directes. C'est d'autant plus vrai lorsque, comme c'est le cas en l'espèce, le fonctionnaire a catégoriquement demandé à en être informé.

40. En outre, selon un principe accepté, les actes officiels de l'Administration bénéficient d'une présomption de régularité (*Rolland* 2011-UNAT-122). Cependant, l'Organisation doit nécessairement, en contrepartie, être franche quant aux motifs de ses actions et veiller à ce que les fonctionnaires concernés disposent de tous les éléments d'information leur permettant, s'ils le jugent approprié, de contester la décision considérée. À défaut, les relations entre l'Administration et les personnes soumises à son autorité seraient profondément déséquilibrées et fondamentalement inéquitables.

41. En l'espèce, il ne fait aucun doute que la (les) communication(s) écrite(s) par laquelle (lesquelles) la décision contestée a été signifiée à la requérante n'exposai(en)t aucunement les motifs de cette décision, et rien n'indique que la requérante en ait été informée autrement, malgré sa demande précise en ce sens en date du 25 juin 2015, jusqu'à ce qu'elle ait reçu une réponse à sa demande de contrôle hiérarchique. En ce sens, l'Administration a manqué à son obligation d'informer le fonctionnaire visé par la décision considérée, en l'occurrence la requérante, des motifs pour lesquels sa réaffectation temporaire n'était pas prolongée.

¹ Voir en particulier, pour le droit international public, R. Kolb, *Good Faith in International Law*, Hart Publishing, 2017.

42. Le Tribunal relève néanmoins que l'Administration a bien révélé les motifs de la non-prolongation de la réaffectation à la BSLB/UNGSC de la requérante lorsque le Groupe du contrôle hiérarchique le lui a demandé dans le cadre d'une procédure officielle.

43. Il est évident que pour la requérante, le fait d'avoir dû contester officiellement la décision en question pour en connaître les motifs, dont elle n'avait jusqu'alors pas été informée malgré sa demande expresse en ce sens, ne peut qu'entamer sa confiance envers la direction. Cela dit, dans les circonstances propres à l'espèce, le refus initial de l'Administration n'a pas empêché la requérante d'exercer son droit de contester officiellement une décision administrative. Elle a été en mesure de présenter en temps voulu une demande de contrôle hiérarchique, ce qui lui a permis de connaître finalement les raisons pour lesquelles il avait été mis fin à sa réaffectation; elle a ensuite pu utiliser ces éléments d'information pour faire valoir ses arguments devant le Tribunal.

44. On retiendra que le Tribunal d'appel a conclu à plusieurs reprises que si une irrégularité a été commise mais n'a pas eu d'incidence sur la situation d'un fonctionnaire, celui-ci ne peut prétendre à l'annulation de la décision ou à une indemnité (*Bofill* 2011-UNAT-174, para 28; *Vagelova* 2011-UNAT-172, par. 19; *Dualeh* 2011-UNAT-175, par. 19; *Onana* 2015-UNAT-533, par. 48).

45. Dans ces conditions, le Tribunal considère que si le supérieur hiérarchique a effectivement manqué à son obligation de faire connaître les motifs de sa décision à la requérante, celle-ci n'a subi, par suite de ce manquement, aucun préjudice qui justifierait une indemnité.

Bien-fondé des motifs allégués

46. Le Tribunal relève que la requérante ne formule aucune allégation spécifique qui ferait état de préjugés ou d'autres motivations indues à son encontre. Elle indique seulement que la décision doit avoir été infondée parce qu'aucun obstacle objectif (tel que la non-disponibilité du poste ou l'absence de ressources budgétaires) ne s'opposait à ce qu'elle reste plus longtemps à la BSLB/UNGSC et fait valoir que, par suite du manquement à l'informer des motifs

de la décision, la charge de démontrer que celle-ci n'était pas fondée sur des motifs illégitimes pèse à présent sur l'Administration.

47. À cet égard, dans l'arrêt *Obdeijn* susmentionné, le Tribunal d'appel a statué comme suit :

38. Alors que normalement, c'est au fonctionnaire de prouver qu'une décision était arbitraire ou indûment motivée, le refus de communiquer les motifs de la décision contestée déplace la charge de la preuve, de sorte que c'est à l'administration d'établir que sa décision n'était ni arbitraire, ni viciée par des motifs illégitimes.

39. Néanmoins, si l'Administration refuse de communiquer les motifs d'une décision administrative alors que le Tribunal lui a ordonné de le faire, celui-ci ne peut automatiquement en conclure que cette décision était arbitraire. Le Tribunal est cependant fondé à tirer de ce refus une conclusion défavorable.

48. En l'espèce, étant donné que l'Administration n'a pas refusé de communiquer au Tribunal les motifs de sa décision (voir para. 42 ci-dessus), la charge de prouver que celle-ci était indûment motivée pèse sur la requérante.

49. Le Tribunal n'ignore pas que, comme le fait observer à juste titre la requérante, seule l'Administration connaît tous les détails et détient tous les dossiers afférents au processus décisionnel. Néanmoins, dans l'affaire *Rolland* 2011-UNAT-122 – une affaire de défaut de sélection d'un candidat dans laquelle, également, toutes les informations pertinentes étaient généralement détenues par l'Administration – le Tribunal d'appel a statué que les actes officiels bénéficient d'une présomption – au demeurant réfutable – de régularité, tout en précisant ce qui suit :

Si la direction est en mesure d'apporter une preuve, même minimale, que la candidature du fonctionnaire a fait l'objet d'un examen complet et équitable, alors la présomption de droit est confirmée. Dès lors, la charge de la preuve est reportée sur le fonctionnaire intéressé, qui doit apporter des éléments clairs et convaincants à l'appui de sa thèse selon laquelle une chance équitable d'être promu lui a été refusée.

50. Dans ces conditions, il convient que le Tribunal examine les motifs avancés par le défendeur, en gardant à l'esprit le principe selon lequel tout élément

qu'avance l'Administration pour justifier l'exercice de son pouvoir discrétionnaire doit être étayé par des faits (Islam 2011-UNAT-115)

51. Concrètement, deux justifications différentes ont été avancées en l'espèce au cours des différentes phases du contentieux, à savoir :

- a. La nécessité de recruter à titre temporaire une personne se consacrant exclusivement à la mise en service d'Umoja à la BSLB/UNGSC, prévue pour le 1^{er} novembre 2015 au plus tard (coordonnateur du déploiement d'Umoja);
- b. Certaines insuffisances du comportement professionnel de la requérante, notamment en ce qui concerne la concertation et la coopération avec ses collègues

52. Le Tribunal examinera séparément chacun de ces deux éléments.

Nécessité de faire appel aux services d'un coordonnateur du déploiement d'Umoja.

53. Incontestablement, Umoja a été mis en service à l'échelle du Secrétariat pour l'ensemble du personnel en novembre 2015. Il est notoire que ce déploiement a représenté un travail de préparation considérable et qu'il a eu des répercussions immenses sur le fonctionnement de l'Organisation. De même, il est établi que le Secrétaire général avait expressément demandé à la direction de l'Organisation de prendre des mesures appropriées et d'affecter des mesures suffisantes au déploiement d'Umoja en vue d'assurer son succès et que cette instruction a ensuite été transmise et réitérée par le Sous-Secrétaire général à l'appui aux missions.

54. En outre, le défendeur a présenté des documents indiquant qu'un coordonnateur du déploiement d'Umoja a effectivement été recruté peu après qu'il a été mis fin à la réaffectation temporaire de la requérante. Bien que le coordonnateur ait exercé ses fonctions pendant quelques mois seulement, la brève durée de cet engagement semble correspondre aux circonstances de l'affaire, étant

donné que la mise en service d'Umoja pour l'ensemble du personnel était nécessairement une opération ponctuelle. En effet, la nomination du coordonnateur a été présentée dès le départ comme une mesure transitoire – il convient de noter que cet emploi a fait l'objet d'un avis de vacance de poste temporaire – et l'engagement a commencé deux mois avant la mise en service du progiciel, pour s'achever deux mois après celle-ci. De ce point de vue, le déroulement des faits tend à corroborer la version du défendeur, au lieu de la mettre en doute.

55. De surcroît, le défendeur donne une explication plausible des raisons pour lesquelles le poste considéré, plutôt que tout autre, a été choisi pour être redéfini comme un poste de coordonnateur du déploiement d'Umoja. Il se trouve que ce poste pouvait facilement être libéré pour la période décisive pendant laquelle une telle mesure était nécessaire, précisément parce que la requérante ne l'occupait qu'à titre temporaire et que d'autres membres de l'équipe disposaient des compétences requises pour exercer les fonctions de juriste pendant une durée limitée.

56. En conséquence, le Tribunal conclut que la nécessité de recruter à titre temporaire une personne chargée de s'occuper du déploiement d'Umoja qui était alors imminent à la BSLB/UNGSC constitue un motif raisonnable qui, au vu des éléments de preuve disponibles, semble être étayé par les faits.

Problèmes de comportement professionnel

57. Il convient de souligner que les problèmes tenant au comportement professionnel de la requérante sont à peine évoqués dans les pièces de procédure produites par le défendeur en l'espèce, alors qu'il ressort de la lettre du Groupe de contrôle hiérarchique en date du 28 août 2015 qu'ils constituaient un motif important, voire le principal motif invoqué par l'Administration au stade du contrôle hiérarchique. En tout état de cause, malgré cette apparente réévaluation du poids accordé aux problèmes de comportement professionnel, le défendeur confirme que le Directeur de la BSLB/UNGSC n'était pas satisfait de la capacité d'interaction de la requérante avec ses pairs et ne nie pas que cela a constitué l'un

des motifs de la décision attaquée. En conséquence, le Tribunal considérera que le comportement professionnel de la requérante a constitué, sinon le seul, au moins l'un des motifs de la décision contestée.

58. Comme l'a souligné à juste titre le Groupe du contrôle hiérarchique, invoquant à cet égard les conclusions tirées dans Rees 2012 UNAT 266, si le principal motif d'une décision concernant la réaffectation d'un fonctionnaire tient au comportement professionnel de celui-ci, l'Administration doit présenter une raison liée au comportement professionnel pour justifier sa décision et elle est tenue, en prenant cette décision, de respecter le principe de légalité et les règles de procédure régulière afférentes au processus décisionnel. En outre, le Groupe du contrôle hiérarchique a constaté que l'évaluation de la requérante pour la période 2014-2015 a été achevée alors que la décision contestée avait été prise et appliquée. De surcroît, rien n'indique que la requérante ait été préalablement avertie des problèmes que posait son comportement professionnel et invitée à donner une réponse à cet égard ou à remédier, avant que sa réaffectation ne prît fin, aux insuffisances constatées.

59. Dans ces conditions, le Groupe du contrôle hiérarchique a conclu que l'Administration n'avait pas apporté la preuve suffisante que la Requérante ait bénéficié d'une procédure régulière en ce qui concerne les problèmes liés à son comportement professionnel. La requérante a perçu à ce titre une indemnité d'un montant de 3 000 dollars des États-Unis.

60. Au terme de son examen, le Tribunal ne voit aucune raison valable de mettre en doute la constatation du Groupe du contrôle hiérarchique et considère que le montant de l'indemnité accordée est approprié au regard du manquement constaté.

61. Premièrement, le Groupe du contrôle hiérarchique n'a en aucun cas établi que les problèmes de comportement professionnel allégués étaient inexistantes ou montés de toutes pièces, ayant seulement constaté que rien n'indiquait que la requérante ait, selon une procédure régulière, été dûment avertie de ces problèmes et conseillée quant aux moyens de les corriger. Deuxièmement, étant donné

qu'elle avait été réaffectée à titre temporaire, c'est-à-dire, comme on l'a indiqué ci-dessus, pour une durée déterminée, la requérante ne pouvait légitimement escompter que cette réaffectation se poursuivrait. Troisièmement, à supposer même que sa réaffectation fût prolongée, la requérante ne pouvait escompter rester à la BSLB que quatre mois de plus, étant donné que la réaffectation temporaire du titulaire devait s'achever à la fin de 2015, et aussi parce que dans les instructions qu'il avait établies pour le budget de l'exercice biennal 2014–2015 – instructions transmises par mémorandum en date du 17 juillet 2013 et auxquelles la direction de la BSLB avait ostensiblement souscrit – le Contrôleur excluait (au par. 7 de l'annexe 4) la possibilité de prolonger tout transfert ou réaffectation temporaire après la fin de la période considérée, en l'occurrence le 31 décembre 2015 également. Enfin, à la différence de ce qui se passerait dans le cas du non-renouvellement d'un contrat, la requérante n'a pas été licenciée par suite de la décision contestée; elle a conservé ses moyens d'existence, est restée employée par l'Organisation et a été rétablie dans ses fonctions initiales, lesquelles correspondaient bien à son niveau de qualification professionnelle et à sa classe. En conséquence, il n'est pas justifié de lui accorder une indemnité plus élevée.

62. En conclusion, ayant examiné attentivement les deux arguments avancés par l'Administration pour justifier le non renouvellement de la réaffectation de la requérante – à savoir, les problèmes de comportement professionnel et l'utilisation du poste pour y affecter un coordonnateur du déploiement d'Umoja – le Tribunal constate que si l'un (les problèmes de comportement professionnel) n'a pas été dûment étayé, ce manquement a déjà été reconnu et adéquatement réparé. Quant au second argument (la redéfinition de la nature du poste), rien n'indique qu'il recouvre une action déraisonnable ou arbitraire ou qu'il soit démenti par les faits.

63. Dans ces conditions, le Tribunal est convaincu que l'Organisation a apporté la preuve minimale que la décision contestée n'était pas indûment motivée. En conséquence, la charge de prouver qu'il en était autrement pèse sur la requérante. Or, celle-ci n'a produit aucun élément clair et convaincant, ni même aucune

preuve concrète, à l'appui de sa thèse selon laquelle il a été mis fin à sa réaffectation pour des raisons non pertinentes. Le fait que le poste était financé et que son titulaire est resté affecté à New York jusqu'à la fin de 2015 ne suffit pas pour qu'on puisse conclure que la décision était arbitraire ou mal fondée.

64. Le Tribunal ne peut donc conclure que la décision contestée était viciée par des motifs illégitimes.

65. Compte tenu de ce qui précède, le Tribunal conclut que :

a. Le droit de la requérante à une procédure régulière, en ce qui concerne les insuffisances supposées de son comportement professionnel, a été violé, mais cette violation a été détectée et réparée par le Groupe du contrôle hiérarchique;

b. L'Administration a manqué à son obligation d'informer le fonctionnaire intéressé des motifs de la décision contestée, bien qu'elle ait ensuite atténué sa responsabilité à cet égard en révélant ces motifs au stade du contrôle hiérarchique. Nonobstant la violation initiale de l'obligation susmentionnée et dans la mesure où cette violation n'a entraîné aucun préjudice pour la requérante, il n'est justifié ni d'annuler la décision, ni d'accorder une indemnité supplémentaire à la requérante à ce titre.

Conclusion

66. Par ces motifs, le Tribunal DÉCIDE :

La requête est rejetée.

(Signé)

Juge Teresa Bravo

Ainsi jugé le 6 février 2017

Enregistré au greffe le 6 février 2017

(Signé)

René M. Vargas M. greffier, Genève