



TRIBUNAL  
DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF  
DES NATIONS UNIES

Affaire n° : UNDT/NBI/2016/001  
Jugement n° : UNDT/2017/067  
Date : 24 août 2017  
Français  
Original : anglais

**Juge :** M<sup>me</sup> Agnieszka Klonowiecka-Milart

**Greffe :** Nairobi

**Greffier :** M<sup>me</sup> Abena Kwakye-Berko

NAKASE

c.

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

---

**JUGEMENT**

---

**Conseil du requérant :**

Néant

**Conseil du défendeur :**

Stephen Dietrich, Section du droit administratif du Bureau de la gestion des ressources humaines

Nicole Wynn, Section du droit administratif du Bureau de la gestion des ressources humaines

## Introduction

1. Le requérant a travaillé à la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO).
2. Le 5 janvier 2016, il a introduit une requête contre la décision de ne pas renouveler son engagement de durée déterminée et de le licencier en raison de la suppression de son poste.
3. Le défendeur a déposé sa réponse le 5 février 2016.
4. Le Tribunal a décidé, en vertu de l'article 16, paragraphe 1, de son Règlement de procédure, qu'une audience n'était pas nécessaire en l'espèce, et qu'il s'appuierait sur les écritures des parties.

## Les faits

5. Le requérant travaillait à Bukavu, au sein de la MONUSCO, comme assistant multilingue, jusqu'à ce que son engagement de durée déterminée, qui prenait fin le 30 juin 2015, ne soit pas renouvelé en raison de la suppression de son poste.
6. Le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies, dans sa résolution [2147 \(2014\)](#)<sup>1</sup>, a demandé à la MONUSCO d'optimiser, sur les plans de la souplesse, de l'efficacité et de la compétence, les opérations de la force militaire dans l'exécution du mandat de la Mission. Il a également souligné la nécessité d'une stratégie de retrait clairement définie.
7. Le 26 février 2015, le Secrétaire général a établi pour la MONUSCO un projet de budget pour l'exercice allant du 1<sup>er</sup> juillet 2015 au 30 juin 2016<sup>2</sup>, qui prévoyait, entre autres choses, la suppression de 80 postes d'assistant multilingue de la catégorie des services généraux. Par suite de la présentation du projet de budget du Secrétaire général à l'Assemblée générale, la MONUSCO a adressé à l'ensemble du personnel, les 6 et 9 mars 2015 et les 14 et 20 avril 2015, des circulaires concernant le projet de budget, la création d'une commission d'examen comparatif et les critères d'examen applicables.
8. Selon la nouvelle structure proposée pour la Mission et approuvée par l'Assemblée générale le 25 juin 2015, la force militaire déployée à Bukavu devait être réduite à un bataillon et il n'y aurait plus de base opérationnelle à Kinshasa. En conséquence, les postes d'assistant multilingue ont été supprimés à Kinshasa et à Bukavu, soit 80 postes de la catégorie des services généraux, pour le cycle budgétaire 2015/2016 de la MONUSCO.
9. Le 17 avril 2015, le requérant a reçu du Directeur de l'appui à la mission une lettre l'informant que la MONUSCO avait engagé un processus de réduction des effectifs, dans le cadre duquel il était proposé de supprimer son poste, entre autres. La même information lui a par ailleurs été communiquée le 22 mai 2015 par un mémorandum émanant du Chef du personnel civil, M<sup>me</sup> Xaba-Motsa.

---

<sup>1</sup> Résolution [2147 \(2014\)](#) du Conseil de sécurité, portant prorogation du mandat de la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO), 28 mars.

<sup>2</sup> Rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo, présenté en application du paragraphe 39 de la résolution [2147 \(2014\)](#) du Conseil de sécurité.

10. Le 24 juin 2015, le requérant a reçu du Chef du personnel civil de la MONUSCO un mémorandum indiquant que son engagement de durée déterminée ne serait pas renouvelé au-delà du 30 juin 2015 et que, en conséquence, sa cessation de service prendrait effet à la fermeture des bureaux le même jour.

11. Peu après, le requérant s'est vu offrir par le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS) un contrat de vacataire en tant qu'assistant multilingue à la MONUSCO. Le contrat était d'une durée d'un mois commençant le 1<sup>er</sup> juillet 2015, mais a été ultérieurement reconduit.

12. Le 23 août 2015, le requérant a demandé le contrôle hiérarchique de la décision de ne pas renouveler son engagement de durée déterminée et de le licencier en raison de la prétendue suppression de son poste.

### **Moyens du requérant**

*La prétendue suppression de son poste correspond en réalité à la conversion de son engagement à durée déterminée en contrat de vacataire.*

13. Les fonctions afférentes au poste que le requérant occupait à durée déterminée étaient identiques à celles que prévoyait le contrat de vacataire que lui a proposé l'UNOPS.

14. Son recrutement au titre d'un contrat de vacataire après la prétendue suppression de son poste offrait à l'Organisation l'avantage d'obtenir de lui exactement les mêmes services qu'il avait fournis dans le cadre de son engagement de durée déterminée, ce qui contrevient au paragraphe b) de la section 3.7 de l'instruction administrative [ST/AI/2013/4](#) (Consultants et vacataires).

*La recommandation du Secrétaire général à l'Assemblée générale qui a conduit à la suppression de son poste était contraire au régime statutaire de l'Organisation des Nations Unies.*

15. Le rapport du Secrétaire général à l'Assemblée générale en date du 26 février 2015, concernant les modalités de financement proposées pour la MONUSCO pour l'exercice allant du 1<sup>er</sup> juillet 2015 au 30 juin 2016, recommandait la suppression de 80 postes d'assistant multilingue pour le cycle budgétaire 2015/2016. Il n'y est fait aucune mention du rengagement des intéressés à titre de vacataires.

16. Ce rapport a ensuite été examiné par le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (CCQAB), qui a présenté son rapport à l'Assemblée générale le 1<sup>er</sup> mai 2015, approuvant la recommandation du Secrétaire général tendant à la suppression des 80 postes d'assistant multilingue. Comme dans le rapport du Secrétaire général, il n'était pas question du rengagement des anciens titulaires en tant que vacataires.

17. L'Assemblée générale ayant donné son approbation, la MONUSCO a alors informé le requérant du non-renouvellement de son engagement de durée déterminée et de sa cessation de service le 30 juin 2015. Peu après, le requérant s'est vu offrir un contrat de vacataire.

*Le non-renouvellement de son engagement de durée déterminée et le licenciement qui en est résulté étaient irréguliers parce qu'aucun examen comparatif n'a été réalisé.*

18. Le budget approuvé de la MONUSCO pour la période allant du 1<sup>er</sup> juillet 2015 au 30 juin 2016 prévoyait la suppression de 80 postes d'assistant multilingue aux antennes administratives locales, les 92 autres postes étant à répartir entre les différents bureaux de la Mission.

19. Bien que le mémorandum du Chef du personnel civil du 22 mai 2015 ait fait état de la tenue d'un processus d'examen comparatif dont l'issue aurait été défavorable au requérant, aucun examen de ce type n'a effectivement eu lieu à son égard. On ne lui a jamais communiqué les modalités du prétendu examen comparatif des 172 postes d'assistant multilingue, ni le rang qu'il y aurait obtenu. On ne lui a jamais demandé de fournir à cette fin à la Mission sa notice personnelle ou ses rapports d'évaluation et de notation.

20. L'absence apparente d'examen comparatif rend irrégulière la décision de ne pas renouveler l'engagement du requérant et de le licencier, car on aurait dû lui offrir la possibilité de participer à un processus d'examen comparatif afin que sa candidature puisse être considérée pour un des autres postes d'assistant multilingue aux antennes administratives locales de la MONUSCO.

21. Lorsque l'Administration décide de ne pas prolonger l'engagement de durée déterminée d'un fonctionnaire et de le licencier, elle doit lui fournir les motifs de sa décision, lesquels doivent être étayés par les faits. En l'espèce, les motifs donnés au requérant pour expliquer le non-renouvellement de son engagement et son licenciement ne sont pas étayés par les faits, pour les raisons suivantes : a) le non-renouvellement et le licenciement étaient fondés sur la prétendue suppression de son poste, qui en fait n'a pas eu lieu, l'engagement de durée déterminée ayant été irrégulièrement converti en contrat de vacataire; b) la recommandation du Secrétaire général à l'Assemblée générale qui a conduit à la suppression de son poste était contraire au régime statutaire de l'Organisation des Nations Unies; c) bien que l'Administration l'ait informé que l'issue du processus d'examen comparatif ne lui avait pas été favorable, il appert qu'aucun examen de cet ordre n'a effectivement été mené.

#### *Réparation demandée*

22. En raison de son licenciement irrégulier, le requérant a subi un préjudice considérable, car les conditions du contrat de vacataire lui sont beaucoup moins favorables que celles de son engagement de durée déterminée antérieur. Il n'est plus fonctionnaire de l'Organisation des Nations Unies. Pendant cinq mois, il s'est vu octroyer des contrats mensuels, privé de toute sécurité d'emploi et vivant dans la peur constante d'être au chômage le mois suivant. En outre, les prestations et avantages offerts au titre des contrats de vacataire qu'il a obtenus depuis juillet 2015 sont nettement moindres que ceux auxquels il avait droit en vertu de son contrat de durée déterminée. Enfin, en cas de différend survenant pendant la durée d'un contrat de vacataire, le requérant ne peut pas se prévaloir du système de justice interne de l'Organisation des Nations Unies.

23. En conséquence, le requérant demande que lui soit accordée une indemnité correspondant à une année de traitement de base net, majorée de trois mois au titre du préjudice moral.

## **Moyens du défendeur**

### *Recevabilité*

24. La décision de l'Assemblée générale de supprimer un poste n'est pas une décision administrative contestable.

25. Selon l'alinéa a) du paragraphe 1 de l'article 2 de son statut, le Tribunal n'a pas compétence pour examiner la question de la suppression du poste qu'occupait le requérant et de la recommandation du Secrétaire général à l'Assemblée générale qui a conduit à cette mesure. De tels griefs sont irrecevables et doivent être rejetés.

26. La seule décision administrative susceptible de recours devant le Tribunal du contentieux administratif est celle de ne pas renouveler l'engagement du requérant en raison de la suppression de son poste.

### *Moyens de fond*

*La décision de ne pas renouveler l'engagement du requérant était régulière puisque le poste qu'il occupait a fait l'objet d'une restructuration légitime de la Mission.*

27. Il relève du pouvoir discrétionnaire du Secrétaire général de proposer la restructuration d'une mission, même si elle entraîne la perte d'emplois pour le personnel. L'Administration dispose par ailleurs d'un pouvoir d'appréciation large, quoique non illimité, lorsqu'il s'agit de mettre à exécution de bonne foi une mesure de compression d'effectif. L'examen du Tribunal du contentieux administratif se limite alors aux questions de savoir si la restructuration a été menée conformément aux règles applicables, si le droit à l'application régulière de la loi a été respecté et si la mesure a été dûment motivée.

28. Lorsqu'une mesure de compression d'effectif comporte un examen comparatif au sein du personnel, celui-ci doit être fondé sur des critères objectifs et être exécuté suivant un processus impartial et transparent. Comme dans le cas d'une décision de non-sélection, le Tribunal ne peut substituer son avis à celui de l'Administration pour déterminer les critères d'examen, leurs modalités d'application ou l'évaluation des fonctionnaires à leur aune.

29. En l'espèce, le requérant n'a produit aucun élément de preuve montrant que la décision de ne pas renouveler son engagement était irrégulière. Le 25 juin 2015, l'Assemblée générale a supprimé 80 postes d'assistant multilingue pour répondre aux besoins opérationnels et budgétaires de la Mission. Avec le concours de la force militaire, l'Administration a désigné les postes d'assistant multilingue de la Mission à Bukavu et Kinshasa qui allaient être supprimés. Cette décision a été prise conformément à l'évolution des opérations militaires, comme l'avait prescrit le Conseil de sécurité, ce que le défendeur a expliqué en détail. Il s'agit d'une décision prise dans les limites du pouvoir discrétionnaire du Secrétaire général en vue de l'exécution du mandat de la Mission et le requérant n'a apporté aucune preuve qu'elle était irrégulière.

30. En outre, la Mission n'avait aucune obligation de soumettre le requérant à un examen comparatif. Les directives du Département de l'appui aux missions en matière de réduction des effectifs imposent, en ce qui concerne le personnel recruté sur le plan local, la tenue d'un examen comparatif par lieu d'affectation. Puisqu'il avait été décidé que tous les postes d'assistant multilingue de Bukavu et de Kinshasa seraient supprimés et ne figureraient plus dans le nouvel organigramme de

la Mission, il n'était pas nécessaire de procéder à un examen comparatif à l'égard des titulaires de ces postes.

31. Il n'appartient pas aux fonctionnaires de décider de l'organisation du travail dans leur bureau, même lorsque leur emploi est en jeu, ou de décider de la façon dont le mandat de la mission sera exécuté.

32. Dans un souci de mobilité et de souplesse quant à la durée de leur engagement, il a été décidé de retenir les services d'assistants multilingues au titre de contrats de vacataire devant être administrés par l'UNOPS. Par le passé, il est arrivé que des contingents soient déployés en un lieu fixe depuis lequel ils effectuaient des patrouilles et d'autres opérations militaires dans leur secteur de responsabilité. Dans les budgets précédents, l'existence de postes d'assistant multilingue recruté sur le plan national est restée stable, en fonction de la taille des unités militaires et de police. Cette façon de faire était toutefois mal adaptée aux variations d'effectif des troupes. La Mission était incapable de réagir rapidement à une surcharge, parce qu'il faut un cycle budgétaire complet pour modifier le tableau d'effectifs. Chose plus importante encore, les unités militaires sont désormais plus mobiles. Elles peuvent être appelées à se déplacer entre les différents secteurs de responsabilité de la Brigade, en conformité avec le concept de déploiement mobile, souple et rapide.

33. En conséquence, il n'est plus viable d'utiliser des postes de la catégorie des services généraux pour recruter des assistants multilingues au service d'une force devenue hautement mobile, qui se déploie à bref délai et exige parfois un accroissement subit de ses effectifs pour une durée limitée.

34. L'externalisation est l'un des moyens dont dispose l'Organisation pour rationaliser ses travaux conformément à la résolution 59/289 de l'Assemblée générale, par laquelle celle-ci a prié le Secrétaire général de continuer à rechercher les possibilités d'externalisation en se fondant sur les considérations et objectifs fixés par elle. L'externalisation n'a pas pour seul but de réduire les coûts, mais permet également à l'Organisation de réaliser des gains d'efficacité et de se concentrer sur son mandat principal, tout en s'assurant la souplesse qu'exige le dynamisme des missions de maintien de la paix.

35. La MONUSCO externalise déjà un certain nombre de fonctions et considère que l'externalisation des services linguistiques correspond aux besoins actuels de la force militaire. La circulaire [ST/IC/2005/30](#) (Externalisation et effets sur le personnel), émise le 15 juin 2005, fixe des orientations pour les directeurs de programme lorsqu'ils envisagent l'externalisation. Conformément à ces orientations, la MONUSCO a informé de l'externalisation des services linguistiques les représentants du personnel, qui ont eu la possibilité de réagir.

*Le défendeur n'a enfreint aucune des dispositions de l'instruction administrative [ST/AI/2013/4](#).*

36. Est hors de propos l'affirmation du requérant selon laquelle l'Organisation aurait enfreint le paragraphe b) de la section 3.7 de l'instruction administrative [ST/AI/2013/4](#). La section 1.1 du même texte définit la portée et le fonctionnement du régime permettant au Secrétariat de l'ONU de s'assurer directement les services temporaires de consultants et de vacataires afin de faire face aux priorités de l'Organisation de façon rapide, souple et efficace.

37. Ce n'est pas dans le cadre de la directive administrative [ST/AI/2013/4](#) que la MONUSCO a engagé des assistants multilingues. Elle a plutôt décidé de recruter des vacataires au titre d'accords gérés par l'UNOPS et régis par le Règlement financier et les règles de gestion financière de ce dernier.

38. À supposer que le requérant soit fondé à soutenir que l'octroi de contrats de vacataire par l'UNOPS contrevenait aux règles applicables, pareille violation n'aurait pas pour effet de rendre irrégulier le non-renouvellement de son engagement. Dans l'hypothèse où son engagement au titre d'un accord géré par l'UNOPS serait contraire aux règles de passation des contrats de l'UNOPS, la sanction consisterait, non pas à lui verser une indemnité pécuniaire, mais à annuler l'accord en question.

## **Examen**

### *Recevabilité*

39. Ainsi que l'a dit le Tribunal d'appel en l'affaire *Lee*<sup>3</sup>, les mesures préalables à la suppression de poste n'ont pas d'effet direct sur les conditions d'emploi. Aussi les actes tels que la sélection par le Secrétaire général des postes qui dont la suppression devrait être recommandée ne constituent-ils pas des décisions susceptibles d'examen par le Tribunal du contentieux administratif. Le requérant est recevable à contester la décision administrative résultant de la restructuration, une fois qu'elle a été prise<sup>4</sup>. La décision administrative attaquée, toutefois, est celle de ne pas renouveler son engagement de durée déterminée au-delà du 30 juin 2015. Le Tribunal considère qu'il s'agit là d'une décision administrative susceptible de contestation, puisqu'elle a un impact direct sur les conditions d'emploi du requérant.

40. Cela posé, comme l'a dit le Tribunal d'appel dans l'affaire *Ovcharenko et al.*<sup>5</sup>, la décision administrative prise en application des décisions de l'Assemblée générale est régulière et le Secrétaire général n'encourt aucune responsabilité pour son exécution. En outre, les décisions de l'Assemblée générale s'imposent à ce dernier, de sorte que la décision administrative attaquée doit être considérée comme régulière, ayant été prise par lui conformément aux prescriptions de normes supérieures. Il s'ensuit que, en pratique, le contrôle de la régularité en pareil cas se résume à vérifier que le poste supprimé est bien celui qu'occupait le requérant.

41. Les éléments de preuve dont dispose le Tribunal montrent sans conteste que l'Assemblée générale a souscrit à la recommandation du Secrétaire général tendant à la suppression de 80 postes d'assistant multilingue, dont celui qu'occupait le requérant. Le Tribunal en conclut que la décision de ne pas renouveler l'engagement de durée déterminée de celui-ci était régulière, car il s'agissait, de la part du Secrétaire général, d'une mesure légitime d'exécution de la décision de l'Assemblée générale.

---

<sup>3</sup> Arrêt *Lee*, 2014-UNAT-481.

<sup>4</sup> Arrêt *Lee*, *ibid.*, par. 51 : « Bien qu'elle ne soit pas recevable à contester le pouvoir discrétionnaire du Secrétaire général de restructurer l'organisation ou de supprimer son poste, M<sup>me</sup> Lee peut contester la décision administrative résultant de cette restructuration une fois qu'elle a été prise. »

<sup>5</sup> 2015-UNAT-530. Par ailleurs, dans sa résolution [67/241](#) (Administration de la justice à l'Organisation des Nations Unies), l'Assemblée générale a réaffirmé que « ses résolutions, tout comme les décisions de la Commission de la fonction publique internationale, lient le Secrétaire général et l'Organisation ».

*Le défendeur a-t-il enfreint les dispositions de l'instruction administrative ST/AI/2013/4?*

42. Le requérant avance que l'Organisation a enfreint le paragraphe b) de la section 3.7 de l'instruction administrative [ST/AI/2013/4](#), dont voici le libellé :

*Recrutement d'anciens fonctionnaires ou de fonctionnaires retraités*

3.7 Il ne peut être fait appel aux services d'un ancien fonctionnaire ou d'un fonctionnaire à la retraite au titre d'un engagement à titre temporaire que si les conditions suivantes sont remplies :

[...]

b) Un ancien fonctionnaire/fonctionnaire retraité ne peut être rengagé pour exécuter les fonctions afférentes au poste qu'il occupait avant de quitter l'organisme qui l'employait ou de partir à la retraite, ni engagé pour occuper un poste qu'il a quitté, ou qu'il occupait au moment de son départ à la retraite;

43. À la lumière de la décision de l'Assemblée générale, le Tribunal considère que la question de l'observation de l'instruction administrative [ST/AI/2013/4](#) est sans rapport avec celle de la régularité de la suppression du poste du requérant. En outre, il est d'accord avec le défendeur pour dire qu'il n'en a pas été valablement saisi, seule celle de ne pas prolonger l'engagement du requérant ayant été portée devant lui.

44. En conclusion, le Tribunal considère que le non-renouvellement de l'engagement de durée déterminée du requérant était régulier.

#### **Dispositif**

45. La requête est en conséquence rejetée dans son intégralité.

---

Agnieszka Klonowiecka-Milart, juge  
Ainsi jugé le 24 août 2017

Enregistré au greffe le 24 août 2017  
Pour Abena Kwakye-Berko, greffière, Nairobi

\_\_\_\_\_, auxiliaire de justice