



TRIBUNAL
DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
DES NATIONS UNIES

Affaire n° : UNDT/NY/2017/020
Jugement n° : UNDT/2018/044
Date : 23 mars 2018
Original : anglais

Juge : M. Alexander W. Hunter
Greffe : New York
Greffier : M. Morten Albert Michelsen (Greffier par intérim)

TEO

contre

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE
L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT SUR LA RECEVABILITÉ

Conseil de la requérante :

Michael Brazao, Bureau de l'aide juridique au personnel

Conseil du défendeur :

Jérôme Blanchard, Groupe des affaires juridiques du Service de la gestion des ressources humaines de l'Office des Nations Unies à Genève

Introduction

1. La requérante, spécialiste des droits de l'homme de la classe P-3 (échelon 8) au Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), a déposé une requête, dans laquelle elle expose la décision contestée comme suit (certains passages sont soulignés dans l'original) :

Comme la présente requête le fera ressortir, la décision contestée porte sur deux éléments inextricablement liés :

A : La réaffectation de la requérante par son employeur, le HCDH, à un poste de temporaire (autre que pour les réunions) contrairement à ce qui lui avait été expressément indiqué par écrit dans le cadre d'un processus de recherche de postes équivalents, à savoir qu'elle serait mutée de la Section de l'Asie et du Pacifique [...] du HCDH à Genève, où elle occupait son ancien poste, à la Section des objectifs de développement durable du HCDH à New York, où elle occuperait un poste inscrit au budget ordinaire ;

B : Le fait que l'employeur n'a pas confié à la requérante des fonctions correspondant au poste à la Section des objectifs de développement durable qu'elle avait accepté de bonne foi conformément au processus de recherche de postes équivalents susmentionné.

2. Dans sa réponse, le défendeur fait valoir que la requête, dans son intégralité, n'est pas recevable *ratione materiae* dans la mesure où elle ne concerne pas une décision administrative au sens de l'alinéa a) du paragraphe 2 de la disposition 11 du Règlement du personnel, du Statut du Tribunal et de la jurisprudence applicable. Outre ses arguments relatifs à la recevabilité, le défendeur soutient que la requête est dénuée de fondement.

Rappel des faits

3. Sans préjudice de toute constatation qu'il pourrait faire ultérieurement et afin de poser le contexte du présent jugement sur la recevabilité, le Tribunal reproduit ci-après la présentation des faits telle qu'elle figure dans la requête de la requérante, tout en notant que le présent jugement concerne uniquement des questions juridiques et que le défendeur ne semble pas contester ladite présentation :

[...] La requérante est une spécialiste des droits de l'homme de la classe P-3 au Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH). Du 4 avril 2008 au 31 octobre 2011, elle a occupé divers postes de la classe P-3 à la Section de l'Asie et du Pacifique, qui relève de la Division des opérations sur le terrain et de la coopération technique du HCDH, dans le cadre d'engagements successifs relevant de la série 100 régis par le Règlement du personnel alors en vigueur. Le 3 décembre 2011, elle a été nommée à un poste de la classe P-3

inscrit au budget ordinaire à la même Section dans le cadre d'un engagement de durée déterminée régi par le Règlement du personnel actuellement en vigueur.

[...] Depuis lors et jusqu'au 23 septembre 2016, elle a également été temporairement affectée, à trois reprises, à des postes de la classe P-4 à la Division des opérations sur le terrain et de la coopération technique tout en gardant un lien avec son poste initial de la classe P-3 inscrit au budget ordinaire.

[...] Pendant toute la période indiquée ci-dessus jusqu'au 23 septembre 2016, elle a travaillé au bureau du HCDH à Genève.

[...] Le 10 septembre 2015, elle a reçu un mémorandum intitulé « Mutations dans de nouveaux centres régionaux », conjointement adressé par le Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme de l'époque, [nom caviardé], la Haute-Commissaire adjointe des Nations Unies aux droits de l'homme de l'époque, [nom caviardé], et le Sous-Secrétaire général aux droits de l'homme, [nom caviardé]. [référence à l'annexe supprimée] Dans ledit mémorandum, les hauts responsables du HCDH ont informé la requérante qu'un groupe de travail interne sur les mouvements du personnel, chargé d'élaborer un cadre visant à améliorer et à rendre plus efficace l'exécution du mandat du HCDH, avait été créé en juin [...] Ce cadre avait pour objectif d'opérer les changements nécessaires pour permettre au Haut-Commissariat de fonctionner plus efficacement compte tenu, dans la mesure du possible, des besoins et préférences du personnel.

[...] Les hauts responsables du HCDH ont en outre informé la requérante de ce qui suit :

« En tant que titulaire d'un des postes concernés, vous devriez en principe être transférée avec votre poste. **Toutefois, si ne vous souhaitez pas conserver votre poste et être transférée avec lui, vous pourrez, comme d'autres membres du personnel du Haut-Commissariat, faire l'objet d'une mutation latérale. Vous aurez ainsi la possibilité d'exprimer vos préférences pour tels ou tels lieux d'affectation ou postes disponibles, y compris les postes des membres du personnel d'autres lieux d'affectation qui choisissent cette option. Le processus sera coordonné par le groupe de travail sur les mouvements du personnel** [...] Le groupe directeur examinera les recommandations et le Haut-Commissaire décidera des mutations d'ici à la fin du mois de novembre, mais celles-ci n'auront pas lieu avant le premier semestre de 2016 et se feront en consultation avec les membres du personnel concernés. »
[Non souligné dans l'original]

L'option soulignée dans la citation ci-dessus, que la requérante a décidé de choisir, est officieusement appelée « processus de recherche de postes équivalents » au HCDH.

[...] Le 9 décembre 2015, [la requérante] a reçu un mémorandum intitulé « Mutations dans le cadre de l'initiative de restructuration du Haut-Commissariat », adressé par le Chef des Services de la gestion et de l'appui au programme, [nom caviardé]. Dans ledit mémorandum, [le Chef des Services de la gestion et de l'appui au programme] indiquait ce qui suit :

« Je vous écris au sujet du processus interne de recherche de postes équivalents mis en œuvre dans le cadre de l'initiative de restructuration, auquel vous avez accepté de participer en déclinant la proposition qui vous avait été faite d'être transférée en même temps que votre poste sur le terrain. [...] »

Je vous confirme, par la présente, que le Haut-Commissaire a décidé, à condition que le budget nécessaire soit approuvé par l'Assemblée générale, de vous muter au poste de spécialiste des droits de l'homme à la Section des objectifs du Millénaire pour le développement de la RRDD [acronyme inconnu] à New York, qui était votre deuxième choix. Vous recevrez une confirmation officielle de la mise à exécution de la décision, qui n'aura pas lieu avant 2016, une fois que l'Assemblée générale aura approuvé le budget définitif à la fin de l'année. À ce stade, PSMS/HRMS [acronymes inconnus] se mettront en contact avec vous au sujet des dates de votre transfert. » [Non souligné dans l'original]

[...] La « Section des objectifs du Millénaire pour le développement de la RDD[D] » mentionnée dans les mémorandums en question a par la suite été renommée « Section des objectifs de développement durable », qui est la Section où un poste a finalement été promis à la requérante et où celle-ci a accepté d'être transférée, comme en témoignent les pièces de correspondance examinées ci-après dans le rappel de la procédure. Pour éviter toute confusion, la requérante tient simplement à informer le Tribunal que malgré le changement de nom, pendant toute la période considérée, la Division dans laquelle un poste inscrit au budget ordinaire lui avait été promis à l'issue du processus de recherche de postes équivalents était la même.

[...] Dans un autre mémorandum, intitulé « Proposition de mutation latérale dans le cadre de l'initiative de restructuration du HCDH », qu'il a adressé à la requérante le 15 janvier 2016, [le Chef des Services de la gestion et de l'appui au programme] a rappelé ce qui suit :

« [C]omme vous le savez désormais, l'Assemblée générale a décidé de différer sa décision d'approuver les propositions budgétaires du Haut-Commissariat dans le cadre de l'initiative de restructuration, en attendant de prendre connaissance du rapport final qui doit lui être présenté ultérieurement cette année à sa soixante et onzième session. Dans ces conditions, il ne sera pas possible de donner suite aux décisions susmentionnées. [...] En attendant, des solutions continuent d'être examinées en vue de mettre en œuvre les aspects de l'initiative relevant de l'autorité du Haut-Commissaire et nous espérons que cet examen débouchera sur des possibilités concernant certains mouvements de postes et de personnel. Il faudra à cet égard reconsidérer les incidences sur le recrutement et les affectations, sur la base des processus de recherche de postes équivalents qui ont été menés à bonne fin. Cela fera bien évidemment l'objet d'une étroite concertation avec les fonctionnaires concernés. »

[...] Le 18 mars 2016, [le Chef des Services de la gestion et de l'appui au programme] a indiqué à la requérante, par téléphone, qu'elle avait récemment été affectée à un poste de temporaire de la classe P-4 et lui a demandé si elle souhaitait toujours participer au processus de recherche de postes équivalents, ce qui supposait qu'elle abandonne son poste initial de la classe P-3 inscrit au budget ordinaire à la Section de l'Asie et du Pacifique et qu'elle soit réaffectée au poste inscrit au budget ordinaire de la classe P-3 à la Section des objectifs de développement durable pour lequel elle avait été sélectionnée dans le cadre du processus. [Le Chef des Services de la gestion et de l'appui au programme] a précisé que des dispositions seraient prises pour transférer de Genève à New York plusieurs postes de la Section des objectifs de développement durable, notamment le poste de la classe P-3 en question, et que ce transfert ne dépendrait pas de la décision que devait prendre l'Assemblée générale. Il ne pouvait fournir de date exacte, mais a affirmé que le transfert pourrait avoir lieu avant la fin de l'année 2016. La requérante a répondu que cette possibilité l'intéressait toujours, mais qu'elle ne souhaitait se prononcer définitivement qu'une fois la date du transfert fixée.

[...] Le 30 mai 2016, [le Chef des Services de la gestion et de l'appui au programme] a appelé la requérante pour l'informer que le processus de recherche de postes équivalents prendrait effet le 1^{er} septembre 2016 et lui a demandé de décider si elle souhaitait toujours être réaffectée à un poste à New York à cette date. La requérante a informé le Chef qu'elle avait des doutes quant à la date proposée [motif caviardé afin de respecter la vie privée de la requérante]. Elle a par conséquent demandé s'il était possible de faire preuve de souplesse quant à la date du transfert.

[...] Le 31 mai 2016, [le Chef des Services de la gestion et de l'appui au programme] a informé la requérante qu'il n'était pas possible de reculer la date de la mutation car la Section des objectifs de développement durable devait être opérationnelle à New York dès que possible. Il [caviardé pour respect de la vie privé] [a ajouté] que le transfert ne pouvait être reporté à décembre 2016. [...]

[...] Par un message électronique adressé au [Chef des Services de la gestion et de l'appui au programme] et au Chef de HRMS le 8 juin 2016, à la suite de consultations avec la Haute-Commissaire adjointe aux droits de l'homme, la requérante a accepté le poste proposé à New York. [...]

[...] Par un message électronique de HRMS daté du 28 juin 2016, la requérante a été informée que sa mutation à New York avait été officiellement approuvée avec effet au 1^{er} septembre 2016 et que ses partenaires des ressources humaines de l'Office des Nations Unies à Genève lui communiqueraient des renseignements détaillés sur les modalités de sa mutation. [...]

[...] Le 22 juillet 2016, n'ayant toujours pas reçu de confirmation officielle de sa mutation à New York, qui devait avoir lieu dans à peine plus d'un mois, la requérante a discuté avec [le Chef des Services de la gestion et de l'appui au programme] de la possibilité de fixer une autre date qui convienne à tout le monde. Le même jour, [le Chef des Services de la gestion et de l'appui au programme] a adressé à la requérante un mémorandum intitulé « Votre mutation dans le cadre de l'initiative de restructuration du Haut-Commissariat ». [...] Dans ledit mémorandum, [le Chef des Services de la gestion et de l'appui au programme] informait la requérante de ce qui suit :

« [C]omme précédemment indiqué, le Contrôleur a approuvé le transfert à New York des postes de la Section des objectifs de développement durable du Haut-Commissariat [anciennement dénommée Section des objectifs du Millénaire pour le développement] à compter du 1^{er} septembre 2016, ce qui permet de mettre à exécution les décisions du Haut-Commissaire concernant les mutations latérales. J'ai donc le plaisir de confirmer votre mutation au poste P-3 (#30501032) à la Section des objectifs de développement durable à New York le 23 septembre 2016 comme convenu. Des renseignements détaillés sur les modalités de votre mutation vous seront communiqués séparément par l'Office des Nations Unies à Genève dans les prochains jours ». [Non souligné dans l'original]

[...] Le 29 août 2016 ou autour de cette date, la requérante a appris que le titulaire [nom caviardé] du poste qu'elle était censée occuper dans moins d'un mois à la Section des objectifs de développement durable à New York, était revenu, au terme du même processus de recherche de postes équivalents mené dans le cadre de l'initiative de restructuration du Haut-Commissariat que celui auquel la requérante avait participé systématiquement et de bonne foi depuis septembre 2015, sur sa décision de quitter son poste et d'être mutée à un nouveau poste. Elle a également appris que [le titulaire] envisageait d'engager une action en justice afin de ne pas être muté ; elle risquait donc de ne pas avoir de poste à occuper à son arrivée à New York à peine quelques semaines plus tard. Elle a fait part de son inquiétude par oral au [Chef des Services de la gestion et de l'appui au programme], qui lui a dit de continuer à se préparer pour sa mutation car, d'après lui, si [le titulaire] engageait une action, celle-ci serait probablement « irrecevable ».

[...] Le 14 septembre 2016, soit à peine neuf jours avant la date prévue de sa mutation à New York, la requérante a appris que [le titulaire du poste] qu'elle s'apprêtait à occuper sous peu avait déposé devant le Tribunal une requête en sursis à l'exécution de la décision du Haut-Commissariat de le muter latéralement en attendant que le contrôle hiérarchique de la décision en question soit mené à bien. La requérante a immédiatement adressé au [Chef des Services de la gestion et de l'appui au programme], en mettant en copie la direction du Haut-Commissariat et de l'Office des Nations Unies à Genève, un message électronique dans lequel elle relevait que les préparatifs de sa mutation étaient bien avancés et que, s'il était donné suite à la requête du titulaire du poste, les conséquences pour elle et sa famille pourraient être désastreuses. Elle ajoutait qu'elle avait déjà résilié le bail de son appartement et désinscrit son enfant de l'école, et que son conjoint avait démissionné de son poste [à l'ONU]. Elle informait également les divers destinataires qu'il était trop tard pour qu'elle et sa famille restent à Genève, compte tenu de l'imminence de son départ pour New York, le 23 septembre 2016, et demandait à la direction de trouver d'autres solutions. [...]

[...] Le 16 septembre 2016, [le Chef des Services de la gestion et de l'appui au programme] a répondu, par écrit, que la requérante pourrait être provisoirement affectée à un poste vacant à New York le temps que le problème lié au refus du titulaire de quitter son poste à la Section des objectifs de développement durable soit réglé. Il ajoutait que si le problème mettait du temps

à se résoudre, la requérante pourrait être affectée, pour une durée d'un an à compter de janvier 2017, à un poste vacant dans le cadre duquel elle s'occuperait de questions relatives à l'Asie et au Pacifique à partir de janvier 2017. Il indiquait toutefois, qu'il ne s'attendait pas à ce qu'un tel plan d'urgence soit nécessaire et que, malgré le malencontreux retournement de situation survenu récemment, la requérante et sa famille devraient se rendre à New York le 23 septembre 2016, comme prévu. [...]

[...] Le 19 septembre 2016, [le] Tribunal [à Genève] a accordé le sursis à exécution demandé par [le titulaire] [...]

[...] La requérante a appris le 20 septembre 2016 que le sursis à exécution avait été ordonné. Le même jour, elle a informé [le titulaire], oralement et par écrit, qu'elle était prête à faire preuve d'une certaine souplesse dans l'immédiat, le temps que la situation soit réglée, mais qu'elle comptait que les avantages et prestations qu'elle s'apprêtait à recevoir en occupant le poste à la Section des objectifs de développement durable ne seraient en rien compromis, quelle que soit la solution trouvée par l'Administration. Elle a en outre souligné qu'en acceptant le poste de la classe P-3 à la Section des objectifs de développement durable à New York, elle avait fait un certain nombre de sacrifices professionnels, notamment celui de refuser un poste de temporaire de la classe P-4 à Genève, dont le financement était assuré pour une durée d'au moins 15 mois et pourrait être reconduit. Elle a déclaré que, pour sa sécurité professionnelle et le bien de sa famille, elle n'accepterait pas d'être affectée à long terme à un poste financé de manière temporaire et a demandé à être mutée à un poste de la classe P-3 inscrit au budget ordinaire qui soit semblable au poste à la Section des objectifs de développement durable qu'elle avait accepté de bonne foi [référence à l'annexe omise].

[...] Par un message électronique daté du 21 septembre 2016, [le Chef des Services de la gestion et de l'appui au programme] a dit à la requérante qu'il savait qu'elle avait participé de bonne foi au processus de recherche de postes équivalents et s'est engagé à faire le nécessaire pour qu'elle soit mutée à New York en attendant que le problème de la non-disponibilité de son poste soit résolu. Il ajoutait que, à titre de mesure transitoire, la requérante devrait assumer pendant une période indéterminée des fonctions différentes de ce qui était prévu. Il espérait que l'affaire concernant [le titulaire] serait bientôt réglée de façon que la requérante puisse prendre ses fonctions au poste que le titulaire occupait à la Section des objectifs de développement durable, mais déclarait ne pouvoir rien promettre à cet égard, l'affaire étant en instance devant [le] Tribunal. Il ne pouvait en outre garantir que la requérante serait affectée à un poste inscrit au budget ordinaire à l'issue du processus, ni qu'elle pourrait s'occuper de tel ou tel dossier. Il lui promettait toutefois qu'il s'emploierait avec elle à trouver une autre solution à long terme si nécessaire et la soutiendrait si elle décidait finalement de ne pas aller à New York. [...]

[...] Le 22 septembre 2016, la requérante a répondu [au titulaire] qu'elle ne pouvait annuler son départ à New York à la dernière minute dans la mesure où elle avait fait tout le nécessaire pour quitter Genève et était censée prendre ses fonctions à New York le lendemain même. Elle demandait que l'Administration publie un mémorandum officiel concernant sa mutation. [...]

[...] Le 23 septembre 2016, [le Chef des Services de la gestion et de l'appui au programme] a adressé à la requérante un mémorandum intitulé « Votre mutation au Bureau de New York ». [...] Exposé à nouveau la situation résultant de l'ordonnance portant suspension de la décision administrative de réaffecter [le titulaire] du poste que la requérante devait occuper, [le Chef des Services de la gestion et de l'appui au programme] indiquait qu'il comprenait parfaitement les difficultés que cette situation avait engendrées pour la requérante et sa famille. Il rassurait la requérante en lui affirmant qu'il ferait « tout son possible pour l'engagement » de la réaffecter au poste à la Section des objectifs de développement durable « conformément à la décision du Haut-Commissaire aux droits de l'homme datée du 9 décembre 2015 ». Il lui indiquait ensuite que sa mutation à New York prenait effet le jour même, à savoir le 23 septembre 2016. [...] Il l'informait que, « [a]u vu des circonstances et en attendant les conclusions du contrôle hiérarchique », elle serait « provisoirement affectée à un poste de temporaire » et « assumerait provisoirement les fonctions de spécialiste des droits de l'homme à l'appui du bureau de New York ».

[...] Le 27 septembre 2016, la requérante a reçu une lettre d'un spécialiste des ressources humaines de HSRMS de l'Office des Nations Unies à Genève, [nom caviardé] (ci-après dénommée « la décision administrative »), qui se lisait comme suit :

« La présente lettre remplace la précédente, datée du 22 août [sic] [...] 2016. Nous confirmons que vous avez été temporairement affectée au poste de spécialiste des droits de l'homme (P-3) au Haut-Commissariat aux droits de l'homme à New York pour une période initiale de trois mois. Cette affectation temporaire prend effet le 23 septembre 2016. » [...]

[...] Depuis son entrée en fonctions à New York jusqu'en décembre 2016, la requérante a exercé des fonctions qui ne correspondaient pas à celles qui avaient été convenues dans le cadre du processus de recherche de postes équivalents. Son travail portait sur la Troisième Commission de l'Assemblée générale.

[...] Le 23 décembre 2016 ou autour de cette date, la « période initiale de trois mois » prévue dans la lettre susmentionnée était écoulée. Depuis lors, la requérante n'a reçu aucun mémorandum ou communication officielle de l'Administration concernant ses attributions.

[...] De fin décembre 2016 jusqu'au moment de l'introduction de la présente requête, la requérante s'est occupée de questions relatives à l'Asie et au Pacifique à la Section « des situations de pays » et a, de temps à autre, exercé des fonctions d'appui aux programmes en cas de sous-effectif.

[...] Les fonctions exercées par la requérante depuis son entrée en fonctions à New York fin septembre 2016 jusqu'à présent ne correspondent donc pas à celles du poste à la Section des objectifs de développement durable que l'Administration s'était engagée par contrat à lui attribuer.

[...] Le 18 novembre 2016, la requérante a demandé le contrôle hiérarchique de la [prétendue] décision administrative susmentionnée. Par une lettre datée du même jour, le Groupe du contrôle hiérarchique a accusé réception de la demande de contrôle hiérarchique formée par [la requérante]. [...]

[...]

4. Dans sa réponse, le défendeur indique que, par une lettre datée du 6 mars 2017 concernant l'affaire du fonctionnaire occupant le poste à la Section des objectifs de développement durable, le Groupe du contrôle hiérarchique a établi que l'affaire n'était pas recevable *ratione temporis*.

Rappel de la procédure

5. Le 15 mars 2017, la requérante a introduit sa requête.

6. Le 17 mars 2017, le Greffe a accusé réception de la requête introduite le 15 mars 2017 et, conformément au paragraphe 4 de l'article 8 du Règlement de procédure du Tribunal, il l'a transmise au défendeur et enjoint à celui-ci de déposer une réponse au plus tard le 17 avril 2017, conformément à l'article 10 dudit Règlement de procédure.

7. Le 17 avril 2017, le défendeur a déposé sa réponse.

8. Le juge Alexander W. Hunter, Jr. a été saisi de l'affaire le 8 janvier 2018.

9. Par l'ordonnance n° 10 (NY/2018) du 19 janvier 2018, le Tribunal a enjoint à la requérante de répliquer à la réponse du défendeur, notamment en ce qui concerne l'argument d'irrecevabilité, au plus tard le 2 février 2018.

10. Le 29 janvier 2018, la requérante a demandé à bénéficier d'un délai supplémentaire pour répliquer à la réponse du défendeur. Elle a fait savoir au Tribunal que son conseil, parti en congé le 18 janvier 2018 et revenu le 29 janvier 2018, n'avait eu connaissance de l'ordre donné par le Tribunal dans son ordonnance n° 10 (NY/2018) qu'à son retour. Compte tenu de ces circonstances, la requérante a demandé une prorogation d'une semaine du délai du 2 février 2018 afin de pouvoir bénéficier de l'assistance effective de son conseil.

11. Par l'ordonnance n° 22 (NY/2018) du 31 janvier 2018, le Tribunal a accueilli la demande de prorogation déposée par la requérante et enjoint à celle-ci de répliquer à la réponse du défendeur, notamment quant à l'argument d'irrecevabilité, au plus tard le 9 février 2018.

12. Le 8 février 2018, la requérante a déposé une réplique à la réponse du défendeur.

13. Le 12 février 2018, par l'ordonnance n° 35 (NY/2018), le Tribunal a enjoint aux parties de participer à une conférence de mise en état, fixée au 22 février 2018.

14. Le 22 février 2018, le Tribunal a conduit la conférence de mise en état, à laquelle le conseil de la requérante et le conseil du défendeur ont participé par téléphone. La requérante était présente en personne dans la salle d'audience à New York. À la conférence, le Tribunal a noté, entre autres, que l'espèce semblait soulever une question préliminaire de recevabilité *ratione materiae*. Les deux parties ont convenu que la question de la recevabilité pouvait être traitée sur pièces en tant que question préliminaire.

15. Par l'ordonnance n° 45 (NY/2018) du 26 février 2018, le Tribunal a ordonné ce qui suit (soulignement supprimé) :

[...] Il est ordonné au défendeur de répondre aux arguments de la requérante sur la recevabilité de la requête d'ici au lundi 5 mars 2018 à 17 heures. Le défendeur doit en particulier fournir une explication détaillée à l'appui de son affirmation selon laquelle la source de financement du poste d'un fonctionnaire est une question d'ordre purement opérationnel et n'a pas d'incidence sur les conditions d'emploi de la requérante, et produire des pièces justificatives (notamment des copies des lettres de nomination de la requérante antérieures et postérieures à la décision contestée).

[...] La requérante peut fournir des précisions supplémentaires et produire d'autres pièces justificatives, si elle en a, à l'appui de son affirmation selon laquelle la décision contestée lui a causé un préjudice économique, d'ici au lundi 5 mars 2018 à 17 heures.

[...] Toutes conclusions finales sur la question de la recevabilité doivent être déposées d'ici au mercredi 14 mars 2018 à 17 heures.

16. Conformément à l'ordonnance n° 45 (NY/2018) du 2 mars 2018, la requérante a déposé des conclusions sur le préjudice économique qu'elle a subi du fait de la décision administrative, auxquelles elle a joint une déclaration solennelle signée.

17. Le 5 mars 2018, le défendeur a déposé sa réponse aux arguments de la requérante sur la recevabilité, conformément à l'ordonnance n° 45 (NY/2018).

18. Les 13 et 14 mars 2018, la requérante et le défendeur ont chacun déposé leurs conclusions finales quant à la recevabilité.

Conclusions finales des parties quant à la recevabilité

19. Les arguments du défendeur quant à la recevabilité peuvent se résumer comme suit :

a. La requérante n'a pas établi pour quelle raison et de quelle façon son transfert à New York, en décembre 2016, aurait été différent si elle avait été affectée à un poste

inscrit au budget ordinaire. Elle n'a pas expliqué de quelle manière ses droits avaient été enfreints du fait dudit transfert;

b. Dans l'affaire *Andronov*, comme l'a confirmé le Tribunal d'appel des Nations Unies dans son arrêt rendu dans l'affaire *Al-Surkhi et al.* (2013-UNAT-304), l'ancien Tribunal administratif des Nations Unies a statué que les décisions administratives étaient qualifiées par le fait qu'elles étaient prises par l'Administration, qu'elles étaient unilatérales et d'application individuelle, et qu'elles avaient des conséquences juridiques directes (voir jugement n° 1157 (2003) du Tribunal administratif). Dans l'arrêt *Lee* (2014-UNAT 481), le Tribunal d'appel a dit qu'une décision administrative susceptible de contrôle juridictionnel se caractérisait essentiellement par ses conséquences juridiques directes sur les conditions d'emploi du fonctionnaire. Une décision n'ayant ni conséquences juridiques négatives ni incidences ne constitue pas une « décision administrative » aux fins du paragraphe 1 a) de l'article 2 du Statut du Tribunal du contentieux administratif (*Maloof* 2017-UNAT-806);

c. La constatation de conséquences directes et négatives est essentielle pour déterminer si une décision administrative est visée par le paragraphe 1 de l'article 2 du Statut du Tribunal du contentieux administratif. Une décision administrative n'est pas susceptible de recours s'il n'est pas démontré que ladite décision [en l'occurrence, le transfert de la requérante à New York en décembre 2016 à un poste de temporaire (autre que pour les réunions)] a effectivement eu des conséquences négatives pour la partie requérante lorsqu'elle a été prise;

d. L'affirmation de la requérante selon laquelle la décision contestée constitue une décision administrative dans la mesure où elle aurait fortement nuit à ses perspectives de carrière est trop hypothétique. Le défendeur souligne que la demande de la requérante porte sur une période de 17 mois. Pendant cette période, la requérante a perçu et accumulé, au moins, les mêmes prestations que si elle avait été affectée à un poste inscrit au budget ordinaire. De plus, en ce qui concerne l'argument de la requérante selon lequel elle a renoncé à un poste de P-4 à Genève, le défendeur comprend qu'elle y aurait de toute façon renoncé au moment de son transfert;

e. En outre, à ce stade, il n'est pas possible d'aborder la question du formulaire que le conjoint de la requérante doit déposer pour obtenir un permis de travail. Ce point particulier ne relève pas des conditions d'emploi ou du contrat de travail de la

requérante. Le défendeur note simplement que la requérante est titulaire d'un engagement de durée déterminée jusqu'en 2022, sur lequel le transfert n'a eu aucun effet;

f. Le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires, comité d'experts élu par l'Assemblée générale, dans son rapport cité par la requérante, ne prétend pas qu'un fonctionnaire ait droit à un poste particulier.

20. Les moyens de la requérante quant à la recevabilité peuvent se résumer comme suit :

a. Le transfert non consenti de la requérante d'un poste inscrit au budget ordinaire à un poste de temporaire (autre que pour les réunions) constitue une décision administrative contestable ayant causé un préjudice économique manifeste. En conséquence, l'exception préliminaire invoquée par le défendeur pour affirmer que la requête n'est pas recevable doit être rejetée.

b. Dans l'ordonnance *Chemingui* n° 245 (NBI/2015), le Tribunal du contentieux administratif a déclaré que la décision de destituer un fonctionnaire d'un poste inscrit au budget ordinaire sans son consentement semblait de prime abord irrégulière. En l'affaire *Chemingui*, comme en l'espèce, le défendeur a affirmé que la décision de transférer le requérant avait été prise pour « raisons opérationnelles » et que le poste auquel il était affecté était de la même classe que son poste actuel et assorti de responsabilités correspondant à son niveau, à ses qualifications et à ses compétences. En concluant que la décision de transférer le fonctionnaire d'un poste inscrit au budget ordinaire à un poste de temporaire (autre que pour les réunions) était de prime abord irrégulière, le Tribunal du contentieux administratif a affirmé qu'il était manifeste que l'engagement était de durée limitée et que le poste en question, qui émergeait au budget à la rubrique Personnel temporaire (autre que pour les réunions), n'offrait donc pas le même niveau de sécurité que le poste alors occupé par le requérant. Le Tribunal a en outre affirmé que le « préjudice économique » qui pourrait résulter du transfert du requérant à un poste offrant moins de sécurité n'avait pas besoin d'être explicité ;

c. Le simple bon sens permet de comprendre, sans qu'il soit besoin de l'explicitier (pour reprendre le langage de l'ordonnance *Chemingui*), que le transfert non consenti d'un fonctionnaire d'un poste inscrit au budget ordinaire à un poste de temporaire (autre que pour les réunions) nuit à la sécurité de l'emploi du fonctionnaire. La requérante expose, dans les moyens qu'elle a déposés le 2 mars 2018, le préjudice économique

qu'elle a subi du fait de la décision de l'Administration, déclarant notamment que ses perspectives de carrière avaient été considérablement compromises, que son conjoint avait eu des difficultés à trouver un emploi à New York en raison de problèmes liés à l'obtention d'un permis de travail, et qu'elle avait subi des incidences financières négatives en raison de difficultés liées à la scolarisation de son enfant et à la négociation d'un bail. Le transfert non consenti de la requérante d'un poste inscrit au budget ordinaire à un poste de temporaire (autre que pour les réunions) est une décision administrative contestable qui lui a causé un préjudice économique manifeste et l'argument du défendeur quant à la recevabilité doit donc être rejeté;

d. Dans les avis de vacance de poste publiés sur Inspira (le site Web de recrutement de l'ONU), le numéro de référence est généré en fonction des caractéristiques du poste. Il est formé d'abréviations représentant l'année, la famille d'emplois, le département, un numéro généré par le système, le type de poste et le lieu d'affectation ou les multiples lieux d'affectation, ainsi que d'une lettre indiquant la nature du poste. Cette lettre est un « R » si le poste est inscrit au budget ordinaire et un « X » s'il est financé par des contributions volontaires ou des ressources extrabudgétaires, y compris au titre du personnel temporaire (autre que pour les réunions). Le texte de l'avis de vacance indique en outre souvent la source de financement. De ce fait, celle-ci étant connue, elle constitue également un facteur déterminant sur lequel les candidats peuvent fonder leur décision de postuler à un poste ou d'accepter un poste;

e. C'était le cas de la requérante, qui a tenu compte de ce facteur en faisant son choix lors du processus de recherche de postes équivalents auquel elle a participé en 2015. Il ressort clairement des moyens de la requérante relatifs au préjudice économique que les différentes sources de financement des postes ne sont pas une question d'ordre « purement opérationnel », comme l'estime l'Administration, et qu'elles ont des conséquences concrètes pour les fonctionnaires. En l'espèce, du fait de la nature limitée de la source de financement des divers engagements temporaires de la requérante, celle-ci a effectué plusieurs courtes périodes de service à New York au lieu de la période continue qu'elle aurait effectuée si le poste avait été inscrit au budget ordinaire. Ce fait a eu une incidence indirecte sur la demande de permis de travail de son conjoint. La négligence et un manque de discernement de l'Administration ont donc eu une incidence sur la situation financière de sa famille et, par extension, sur la capacité

à long terme de la requérante de conserver la sécurité de l'emploi prévue dans sa lettre de nomination, pour une durée prolongée et indéterminée;

f. Comme la requérante l'expose dans ses moyens sur le préjudice économique subi, ses perspectives professionnelles ont aussi pâti du fait qu'elle a assumé différentes responsabilités à court terme, jusqu'à ce qu'elle soit nommée à son poste actuel (qui expire le 30 juin 2018) à l'issue d'un concours. Les perspectives de carrière de son conjoint en ont également souffert;

g. Le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires a eu l'occasion de formuler des observations sur l'utilisation appropriée des postes de temporaire (autre que pour les réunions) dans son premier rapport sur le projet de budget-programme pour l'exercice biennal 2012-2013. Il y a souligné « que le personnel temporaire autre que pour les réunions [était] destiné à fournir un appui supplémentaire durant les périodes de pointe, ainsi qu'à remplacer les membres du personnel qui [étaient] en congé de maternité ou en congé de maladie de longue durée » et estimé « que l'on devrait y avoir recours uniquement à ces fins et que, par conséquent, le financement devrait en être limité dans le temps ».

Examen

21. Selon la jurisprudence constante du Tribunal d'appel, le Tribunal du contentieux administratif est compétent, en vertu de son statut, pour examiner sa propre compétence ou juridiction et peut exercer cette compétence même si les parties ou les autorités administratives ne soulèvent pas la question, car il s'agit d'une question de droit [voir *Tintukasiri et al.* (2015-UNAT-526), par. 20, ainsi que, par exemple, *O'Neill* (2011-UNAT-182), *Christensen* (2013-UNAT-335) et *Babiker* (2016-UNAT-672)]. En conséquence, lors de l'examen de la question de la recevabilité, le Tribunal du contentieux administratif n'est nullement limité par les conclusions et les prétentions des parties et peut évaluer la question sans tenir compte de celles-ci.

22. Le Tribunal considère que la question au cœur de l'affaire de la requérante est la licéité de son affectation à un poste de temporaire (spécialiste des droits de l'homme) et non à un poste inscrit au budget ordinaire à la Section des objectifs de développement durable, lorsqu'elle a été transférée de Genève à New York dans le cadre du processus de recherche de postes équivalents. La requérante affirme que ce transfert lui a porté préjudice car on ne lui a pas attribué des fonctions correspondantes à celles qu'elle aurait eu à la Section des objectifs

de développement durable, et qu'il a en outre entraîné, entre autres, des pertes économiques et des préjudices d'ordre moral.

23. Le principal argument du défendeur quant à l'irrecevabilité de la requête *ratione materiae* est, essentiellement, que la source de financement du poste d'un fonctionnaire n'a pas d'incidence sur les conditions d'emploi ou le contrat de travail dudit fonctionnaire et que celui-ci n'est pas habilité à demander à être affecté à un poste inscrit au budget ordinaire. Le simple fait d'occuper un poste n'habilite pas un fonctionnaire à demeurer audit poste, ou à un poste équivalent. Les fonctionnaires n'ont que les droits découlant d'un certain type de contrat. Même si le Tribunal en conclut autrement, le défendeur soutient que la requête ne concerne pas une décision administrative susceptible de recours car, de même qu'il avait été établi dans l'arrêt *Warintarawat* (2012-UNAT-208), la décision contestée n'a pas eu d'incidence négative sur les droits de la requérante et note que cette dernière, à qui incombait la charge de la preuve, n'a pas démontré le contraire.

24. La requérante, pour sa part, fait valoir que son transfert constituait une décision administrative attaquable qui avait eu une incidence négative sur ses conditions d'emploi dans la mesure où, du point de vue de la sécurité de l'emploi, il était préférable d'occuper un poste inscrit au budget ordinaire plutôt qu'un poste de temporaire (autre que pour les réunions), car la source de financement du premier type de poste était plus sûre que celle du second. Précisément, en l'espèce, en réponse à l'ordonnance n° 45 (NY/2018), la requérante affirme que son affectation à un poste temporaire autre que pour les réunions et non à un poste inscrit au budget ordinaire avait eu une incidence négative sur elle et que ses perspectives de carrière comme celles de son conjoint avaient pâti des circonstances découlant de la décision contestée, qui avait eu des conséquences négatives sur le plan économique et, par extension, sur le plan moral, en raison du préjudice qu'elle avait causé dans leur vie professionnelle et privée. La requérante mentionne notamment le manque d'avancement professionnel, la difficulté pour son époux d'obtenir un permis de travail à New York, et des problèmes financiers liés à la scolarisation de son enfant et à la conclusion d'un bail.

25. Le Tribunal fait observer que, dans l'arrêt *Lee* (2014-UNAT-481), le Tribunal d'appel a défini une décision susceptible de recours de la façon suivante [comme confirmé, par exemple, dans les arrêts *Harb* (2016-UNAT-643), *Faye* (2016-UNAT-654), *Faye* (2016-UNAT-657), *Hassanin* (2017-UNAT-759), *Zachariah* (2017-UNAT-764), *Fasanella* (2017-UNAT-765) et *Smith* (2017-UNAT-768)]:

49. Nous avons toujours affirmé qu'une décision administrative contestable était caractérisée par le fait qu'elle devait avoir des incidences juridiques directes sur les conditions d'emploi d'un fonctionnaire [jugement n° 1157 de l'ancien Tribunal administratif des Nations Unies, *Andronov* (2003), par. V]; elle devait avoir une incidence directe sur ses conditions d'emploi ou son contrat de travail [*Andati-Amwayi* 2010-UNAT-058]. Le Tribunal du contentieux administratif a considéré à raison que la décision contestée par M^{me} Lee n'avait pas d'incidences juridiques directes sur son emploi.

50. Le Tribunal du contentieux administratif a également pris dûment en considération la nature de la décision, le cadre juridique dans lequel la décision a été prise et les conséquences de la décision [arrêt *Bauzá Mercére* (2014-UNAT-404), citant *Andati-Amwayi*], pour déterminer que M^{me} Lee ne contestait pas une décision administrative susceptible de recours.

26. Le Tribunal fait en outre observer que les décisions de l'Administration relatives à l'organisation de ses activités sont généralement attaquables, car, bien que le Secrétaire général, en ce qui concerne l'organisation des activités, ait de vastes pouvoirs discrétionnaires il est bien établi que ceux-ci ne sont pas sans limites et qu'une décision peut être contestée sur la base de son caractère arbitraire, ou au motif qu'elle a été prise en violation de procédures obligatoires, pour des motivations irrégulières ou de mauvaise foi [voir *Lauritzen* (2013-UNAT-282), par. 28, ainsi que *Rees* (2012-UNAT-266) et *Awe* (2016-UNAT-667)].

27. Se référant à *Warintarawat* (2012-UNAT-208), dans sa réponse, le défendeur déclare que ce principe ne s'applique pas si la décision en cause n'a pas eu d'incidences négatives sur les droits de la requérante et qu'il incombe à celle-ci de le démontrer. Dans l'affaire *Warintarawat*, le Tribunal d'appel a déclaré ce qui suit:

11. Pour faire reste de droit, il convient d'ajouter que l'appelant n'a pu démontrer que la décision qu'il avait contestée affectait de manière négative ses conditions d'emploi ou son contrat de travail, plus particulièrement ses droits et avantages sociaux en matière d'assurance-maladie. Lors même que l'Administration n'aurait pas respecté la disposition 8.1 du Règlement provisoire du personnel en prenant la décision de confier à une entreprise externe la mission de traiter les demandes de remboursement de soins médicaux, l'appelant ne démontre pas qu'il en serait résulté un changement dans ses droits et avantages sociaux en matière d'assurance-maladie. Il n'avance aucun argument sérieux conduisant à remettre en cause le jugement du [Tribunal du contentieux administratif] selon lequel la décision alors contestée n'était pas une « décision administrative » entrant dans le champ de compétence de ce Tribunal.

28. En l'espèce, sans examiner l'affaire au fond et donc sans tenir compte des détails des questions de fond, il s'agit essentiellement de déterminer, quant à la recevabilité, si l'affectation à un poste de temporaire (autre que pour les réunions) et non à un poste inscrit au budget ordinaire est une décision contestable ayant une incidence négative sur les conditions du contrat

de travail que la requérante a conclu avec l'Organisation. Si le Tribunal estime que c'est effectivement le cas, la requête est recevable. En l'espèce, en examinant l'affaire au fond, le Tribunal se penchera sur les questions suivantes : a) la requérante avait-elle le droit d'être affectée à un poste inscrit au budget ordinaire; b) si oui, ce droit a-t-il été enfreint lorsqu'elle a été affectée à un poste de temporaire (autre que pour les réunions); c) si oui, la requérante a-t-elle de ce fait subi un préjudice ?

29. Les parties conviennent que, lorsqu'elle a été transférée de Genève à New York, la requérante a été affectée à un poste de temporaire (autre que pour les réunions) et non à un poste inscrit au budget ordinaire, et que ces deux postes sont financés par des sources différentes.

30. À cet égard, la requérante soutient que son affectation à un poste de temporaire (autre que pour les réunions) et non à un poste inscrit au budget ordinaire a nui à la sécurité de l'emploi dont elle jouissait car, par définition, la source de financement du poste de temporaire est plus incertaine. Le défendeur, dans sa réponse, affirme que la source de financement du poste d'un fonctionnaire est une question d'ordre purement opérationnel et qu'elle n'a pas d'incidence sur le contrat de travail ou les conditions d'emploi dudit fonctionnaire. Cependant, il ne conteste nullement que, comme l'affirme la requérante, un poste de temporaire (autre que pour les réunions) n'offre pas la même sécurité de l'emploi qu'un poste inscrit au budget ordinaire. Également dans sa réponse à l'ordonnance n° 45 (NY/2018), le défendeur joint les deux dernières lettres de nomination de la requérante, qui montrent : a) qu'en décembre 2015, on lui a proposé un engagement de durée déterminée de deux ans en qualité de spécialiste des droits de l'homme (P-3) au Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme à Genève; b) qu'en décembre 2017, on lui aurait proposé de proroger de cinq ans ledit engagement.

31. Le Tribunal note que, conformément au paragraphe 1 a) de l'article 2 de son statut, les expressions « contrat » et « conditions d'emploi » « englobent tous les Statuts et règlements applicables et tous textes administratifs en vigueur au moment de l'inobservation alléguée ». Il note également que, en renouvelant son engagement de durée déterminée pour cinq ans en décembre 2017, l'Administration avait offert à la requérante le plus long engagement de durée déterminée autorisé en application du paragraphe 4.3 de l'instruction administrative [ST/AI/2013/1](#) (Administration des engagements à durée déterminée) (et du paragraphe 2.2 en cas de nouvel engagement).

32. Cependant, cela ne change rien à la possibilité – au risque – qu’il soit mis fin à l’engagement de durée déterminée de cinq ans de la requérante en raison d’une suppression de postes ou d’une compression d’effectifs en application du paragraphe c) i) de la disposition 9.6 du Règlement du personnel, qui énonce ce qui suit:

c) Le Secrétaire général peut, par décision motivée, mettre fin à l’engagement de tout fonctionnaire nommé à titre temporaire, pour une durée déterminée ou à titre continu conformément aux conditions attachées à sa nomination ou pour l’une des raisons ci-après :

i) Suppression de postes ou compression d’effectifs

33. Il est bien établi qu’une raison fréquente et généralement acceptée de la suppression d’un poste est la perte de son financement. À cet égard, s’appuyant sur les moyens soumis par les parties, le Tribunal ne peut que conclure qu’alors qu’un poste inscrit au budget ordinaire est financé par le budget ordinaire, la source de financement d’un poste de temporaire (autre que pour les réunions) est différente et de nature provisoire, instable et incertaine. En conséquence, le risque qu’il soit mis fin à l’engagement de durée déterminée de la requérante en raison d’un manque de fonds variera inévitablement en fonction de la source de financement, et il est normal de présumer que, du point de vue du financement, un poste inscrit au budget ordinaire est plus sûr qu’un poste de temporaire (autre que pour les réunions). Dans cet ordre d’idées, dans l’arrêt *Toure* (2016-UNAT-660), le Tribunal d’appel a considéré que la requérante, en l’espèce, n’occupait pas un poste inscrit au budget ordinaire, mais un poste de nature temporaire qui pouvait être supprimé par le Secrétaire exécutif compétent sans qu’il lui soit nécessaire de demander l’approbation (voir par. 36).

34. En conclusion, l’affectation de la requérante à un poste de temporaire (autre que pour les réunions) et non à un poste inscrit au budget ordinaire a forcément eu une incidence négative sur la sécurité de l’emploi dont elle jouissait et, partant, sur les conditions de son contrat de travail.

35. La requête porte donc sur une décision administrative susceptible de recours en application du paragraphe 1 a) de l’article 2 du Statut du Tribunal du contentieux administratif.

Dispositif

36. La requête est recevable.

(Signé)
Alexander W. Hunter, Jr., juge

Ainsi jugé le 23 mars 2018

Enregistré au Greffe le 23 mars 2018

(Signé)
Morten Albert Michelsen, Greffier par intérim, New York