



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS
UNIES

Affaire n° UNDT/NY/2020/050

Jugement n° UNDT/2021/102

Date : 24 août 2021

Français

Original : anglais

Juge : M^{me} Joelle Adda

Greffé : New York

Greffier : M^{me} Nerea Suero Fontecha

DETTORI

c.

LE SECRETAIRE GENERAL
DE
L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT

Conseil de la requérante :

Omar Yousef Shehabi, Bureau de l'aide juridique au personnel

Conseil du défendeur :

Matthias Schuster, UNICEF

Alister Cumming, UNICEF

Introduction

1. La requérante, ancienne membre du personnel du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (« UNICEF »), conteste 1) la décision de la réaffecter dans le cadre de la politique de mobilité et de rotation du personnel de l'UNICEF, alors qu'elle était non affectée à dessein, qu'elle était en congé de maladie et qu'elle avait déposé une demande d'ajournement de sa participation à la rotation pour raisons médicales (la « décision portant affectation ») et 2) la décision de la licencier pour abandon de poste au motif qu'elle avait refusé son affectation (la « décision portant licenciement »).
2. Le défendeur soutient que la requête est sans fondement.
3. Par les motifs exposés ci-dessous, la requête est rejetée.

Faits

4. Le 4 juillet 2018, la requérante a déposé un signalement de faute professionnelle commise par un haut fonctionnaire de l'UNICEF.
5. Le 21 décembre 2020, le Tribunal a rendu le jugement UNDT/2020/213 dans lequel il a rejeté en partie le recours formé par la requérante contre la décision de l'UNICEF de ne pas donner suite au signalement de faute professionnelle qu'elle avait déposé le 4 juillet 2018. Le Tribunal a statué que ce recours n'était pas recevable étant donné que la décision avait été annulée par l'UNICEF et la plainte, renvoyée au Bureau de l'audit interne et des investigations de l'UNICEF pour un examen complémentaire.
6. Le Tribunal a également renvoyé l'affaire aux fins d'action récursoire contre le Chef des enquêtes du Bureau de l'audit interne et des investigations.
7. Le 30 août 2019, la requérante a été officiellement informée qu'elle participerait à l'exercice de mobilité (campagne de réaffectations) de 2019.
8. Le 29 mai 2020, après plusieurs périodes pendant lesquelles la requérante était en congé maladie, la Division de la gestion des soins et de la sécurité et de la santé au

travail a informé l'UNICEF et la requérante que, sur la base de son évaluation, celle-ci était apte à travailler à plein temps dans tout lieu d'affectation famille autorisée, SAUF à New York.

9. Le 16 juillet 2020, la Division des ressources humaines de l'UNICEF a pris contact avec la requérante pour lui proposer une mutation latérale au poste de spécialiste de la gestion des programmes, de la classe P-4, à pourvoir à Genève au Bureau de la collecte de fonds et des partenariats dans le secteur privé (« le poste »).

10. Le même jour, la requérante a répondu que le poste ne répondait à aucun des critères dont elle avait précédemment discuté avec la Division des ressources humaines. Elle demandait s'il existait d'autres possibilités, car elle estimait que le poste ne lui convenait absolument pas.

11. Le 17 juillet 2020, la Division des ressources humaines a répondu que la réserve de postes disponibles était limitée et que le responsable du poste à pourvoir estimait que la requérante était une candidate tout indiquée. Elle confirmait que, tout en continuant à chercher des solutions de rechange, elle n'avait rien d'autre à offrir à ce moment-là et donnait à la requérante un délai de 10 jours ouvrables pour confirmer qu'elle acceptait le poste.

12. Le 30 juillet 2020, la requérante a informé le chef du personnel de l'UNICEF qu'elle ne pensait pas que le poste était une affectation qui lui convenait et qu'elle souhaitait envisager d'autres possibilités.

13. Le 6 août 2020, le chef du personnel a répondu que, de l'avis de l'UNICEF, le poste était tout indiqué pour la requérante, que celle-ci avait été déclarée apte au travail sur le plan médical et qu'il ne lui restait guère d'autres possibilités à envisager.

14. Le 17 août 2020, le responsable de la Division des ressources humaines a informé la requérante que toutes les autres possibilités d'affectation étaient épuisées et lui a de nouveau offert le poste. Il lui indiquait en outre que, comme elle cesserait d'occuper son actuel poste temporaire le 31 août 2020, si elle n'acceptait pas le poste

à pourvoir, des mesures seraient prises en conséquence en application de la directive CF/EXD/2015-002 relative à la mobilité et à la rotation du personnel (« la directive »), dont la section 7 prévoyait notamment la mise en congé spécial sans traitement ou la cessation de service.

15. Le 24 septembre 2020, le Directeur adjoint de la Division des ressources humaines a informé la requérante que la Directrice générale adjointe chargée de la gestion avait décidé, conformément à la section 7 de la directive, de réaffecter la requérante au poste à compter du 1^{er} octobre 2020, moyennant un accord initial de travail à distance jusqu'au 31 décembre 2020.

16. La requérante était priée de confirmer au plus tard le 29 septembre 2020 qu'elle acceptait sa réaffectation.

17. Le 24 décembre 2020, le Bureau de l'audit interne et des investigations a informé la requérante qu'il ne donnerait pas suite à plainte pour faute professionnelle qu'elle avait déposée le 4 juillet 2018.

18. Le 25 septembre 2020, la Division de la gestion des soins et de la sécurité et de la santé au travail a informé l'UNICEF que la demande d'aménagement spécial de la requérante était en cours d'évaluation par le Groupe des astreintes spéciales et a en outre confirmé sa conclusion précédente selon laquelle la requérante était apte, sur le plan médical, à travailler dans un lieu d'affectation autre que New York.

19. Le 29 septembre 2020, la requérante a informé l'UNICEF qu'elle n'acceptait pas d'être réaffectée au poste.

20. À la même date, le 29 septembre 2020, le Groupe des astreintes spéciales n'a pas approuvé la demande qu'avait présentée la requérante aux fins de l'ajournement de son inclusion dans l'exercice de mobilité de 2020.

21. Par une lettre datée du 1^{er} octobre 2020, le Directeur de la Division des ressources humaines a fait savoir à la requérante que, comme suite à son refus

d'accepter la réaffectation, elle serait licenciée pour abandon de poste en application des sections 13 et suivantes de la directive et conformément à la disposition 9.3 du règlement du personnel, ce à compter du 31 décembre 2020.

Examen

Décision portant affectation

22. Les moyens invoqués par la requérante contre la décision portant affectation peuvent être résumés comme suit : 1) L'UNICEF a irrégulièrement inclus la requérante dans son programme de mobilité ; 2) l'UNICEF n'a pas respecté la procédure applicable parce qu'il n'a pas attendu la décision finale concernant la demande d'ajournement de la requérante ; 3) l'affectation à un poste en dehors de New York constituait une représaille contre la requérante à la suite du signalement de faute fait par celle-ci ; (4) l'UNICEF a en toute irrégularité fait pression sur la Division de la gestion des soins et de la sécurité et de la santé au travail pour qu'elle déclare la requérante apte à travailler, en représailles du signalement de faute fait par celle-ci.

23. Le défendeur affirme en réponse que la décision portant affectation était régulière et conforme à la procédure.

24. Le Tribunal rappelle qu'aux termes de l'alinéa c) de l'article 1.2 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.

25. En ce qui concerne d'une manière générale l'examen par le Tribunal du pouvoir discrétionnaire de l'Administration, la jurisprudence constante du Tribunal d'appel, énoncée dans l'affaire *Sanwidi* 2010-UNAT-082, prévoit ce qui suit :

40. Pour apprécier si le Secrétaire général a fait un usage régulier de son pouvoir discrétionnaire en matière administrative, le Tribunal du contentieux administratif doit déterminer si la décision est licite, rationnelle, régulière et proportionnée. Le Tribunal peut rechercher si

des éléments utiles ont été écartés ou si des éléments inutiles ont été pris en considération et vérifier si la décision est absurde ou inique. Toutefois, il ne lui appartient pas d'apprécier le bien-fondé du choix opéré par le Secrétaire général parmi les différentes possibilités qui s'offraient à lui. Il ne lui revient pas non plus de substituer sa propre décision à celle du Secrétaire général.

26. En ce qui concerne le pouvoir discrétionnaire qu'a l'Administration de réaffecter des membres du personnel, le Tribunal d'appel a récemment résumé sa jurisprudence constante dans l'arrêt rendu en l'affaire *Dieng* 2021-UNAT-1118, où il a déclaré ce qui suit :

54. Il ne fait aucun doute que, conformément à notre jurisprudence, citée à propos, l'Administration a le pouvoir discrétionnaire de réaffecter un membre du personnel à un autre poste de la même classe. Nous avons également déclaré qu'une méthode admise pour déterminer si la réaffectation d'un fonctionnaire à un autre poste était régulière consistait à évaluer si la classe du nouveau poste correspondait à celle du fonctionnaire, si les responsabilités associées au poste correspondaient au niveau de responsabilité du fonctionnaire, si les fonctions à exercer correspondaient aux compétences et aptitudes du fonctionnaire et si le fonctionnaire avait une expérience substantielle dans le domaine considéré. À cet égard, la direction a toute latitude pour nommer un fonctionnaire à un autre lieu d'affectation ou l'affecter à d'autres fonctions, en tant que de besoin, compte étant tenu des intérêts supérieurs de l'Organisation, de la capacité d'adaptation et des compétences du fonctionnaire, ainsi que d'autres facteurs.

55. Notre jurisprudence ne prévoit cependant pas une validation automatique des réaffectations de fonctionnaires par l'Administration. Comme il a été signalé, l'exercice par l'Administration de son pouvoir discrétionnaire de réaffecter des fonctionnaires doit satisfaire à tous les critères pertinents qui le régissent, à savoir qu'une telle réaffectation est régulière si elle est raisonnable dans les circonstances propres à chaque cas et ne cause aucun préjudice économique au fonctionnaire concerné. Elle doit également être conforme aux règles de procédure et de fond et ne doit pas être arbitraire.

27. La requérante a été officiellement informée le 30 août 2019 de son inclusion dans l'exercice de mobilité. Elle fait valoir qu'elle ne remplissait pas les conditions requises pour participer au programme de mobilité et qu'elle a été irrégulièrement écartée du poste qu'elle occupait avant son départ en congé de maladie. Or, il n'existe

aucune preuve que la requérante ait contesté cette décision et, par conséquent, le Tribunal est à présent dans l'incapacité de l'examiner.

28. La requérante fait en outre valoir que son inclusion dans les exercices de mobilité de 2019 et de 2020 étaient des mesures de rétorsion à son égard parce qu'elle avait signalé en juillet 2018 une faute commise par un haut fonctionnaire de l'UNICEF.

29. La requérante affirme également que la décision, prise par la Division de la gestion des soins et de la sécurité et de la santé au travail, de la déclarer apte à travailler à Genève, ainsi que le rejet de sa demande d'ajournement, sont le résultat d'une pression indue exercée par l'UNICEF en vue de la punir pour avoir signalé la faute.

30. Le Tribunal relève que la requérante déduit un motif indu de la suite des faits qui ont conduit à sa réaffectation. Elle n'apporte cependant aucune preuve de l'existence d'un lien entre sa dénonciation de la faute et la décision, prise par la Division de la gestion des soins et de la sécurité et de la santé au travail, de la déclarer apte à travailler en dehors de New York ou le rejet de sa demande d'ajournement par le Groupe des astreintes spéciales.

31. Plus important encore, aucune preuve versée au dossier n'indique, et la requérante n'affirme pas davantage, que des représailles aient été constatées conformément à la politique de l'UNICEF relative à la protection des lanceurs d'alerte contre les représailles (DHR/POLICY/2018-001).

32. Il convient également de noter que la requérante n'a pas démontré, ni même prétendu, avoir contesté la décision finale de ne pas donner suite à son signalement de faute professionnelle, prise le 24 décembre 2020 par le Bureau de l'audit des investigations.

33. Dans ces conditions, le Tribunal n'est pas en mesure d'examiner les allégations de la requérante selon lesquelles la décision contestée a été prise à titre de représailles.

34. La requérante prétend en outre qu'elle a été laissée « à dessein sans affectation » pendant un certain temps avant d'être affectée au poste. Elle semble également se plaindre de la suppression de son poste au profit d'un cadre supérieur nouvellement sélectionné.

35. Or, ici encore, aucune de ces décisions n'a été contestée et, par conséquent, l'examen de leur régularité sort du cadre de la présente espèce.

36. En résumé, le Tribunal rappelle qu'il existe une procédure pour contester toute décision administrative qu'un membre du personnel estime être en violation de ses droits contractuels. La requérante, qui est représentée par un conseil professionnel, ne saurait contourner les procédures applicables pour se référer indirectement dans la présente affaire à des décisions qu'elle n'a pas contestées en temps utile et faire à présent valoir qu'elles font partie d'une succession d'injustices à son égard. Céder devant cette tactique reviendrait à bouleverser l'ordre juridique et administratif de l'Organisation.

37. En ce qui concerne la procédure applicable à la décision portant affectation, la requérante affirme que le poste ne lui convenait pas. Les éléments versés au dossier montrent, comme indiqué ci-dessus, qu'elle a effectivement refusé l'affectation pour ce motif.

38. La teneur de la discussion concernant l'aptitude de la requérante à occuper le poste ressort de l'échange de correspondance entre celle-ci et la Division des ressources humaines.

39. Le 16 juillet 2020, la requérante a écrit à la Division des ressources humaines pour lui indiquer qu'elle avait eu une conversation avec l'Équipe d'appui aux cadres supérieurs de la Division au sujet du poste. Elle déclarait que le poste ne répondait à aucun des critères dont elle avait précédemment discuté avec la Division – laissant envisager un poste à caractère technique, dans le domaine de la politique sociale, des questions de genre ou de la protection de l'enfance, conformément à la progression de

carrière de tous ses homologues du Bureau de la Directrice générale. Elle avait jusqu'à présent, dans l'exercice de ses fonctions, seulement été chargée de la gestion des programmes, et n'avait pas de compétences professionnelles dans les domaines des partenariats, du financement ou de la communication.

40. Le 17 juillet 2020, l'Équipe d'appui aux cadres supérieurs lui répondait ce qui suit :

Au cours de la période écoulée, nous n'avons ménagé aucun effort pour identifier toute nouvelle possibilité concernant votre carrière, en tenant compte de vos compétences, des recommandations du Service médical commun des Nations Unies ainsi que de votre situation au vu des résultats de l'exercice de mobilité de 2019. Nous avons dans un premier temps trouvé une affectation temporaire, en guise de solution provisoire, mais cela n'a malheureusement pas abouti. Dans le cadre de nos efforts pour trouver un poste qui vous convienne, nous vous avons également demandé de mettre à jour votre profil et de nous informer de toute candidature que vous présenteriez à des postes de l'UNICEF ou d'autres organismes.

Comme nous l'avons dit, et compte tenu des conditions restrictives susmentionnées, l'ensemble des postes disponibles est limité. Nous avons néanmoins identifié un poste à la Division de la collecte de fonds et des partenariats dans le secteur privé, qui correspond à votre profil et peut être pourvu par voie de mutation latérale. C'est aussi une excellente occasion de tirer parti de vos compétences et d'acquérir des connaissances dans un nouveau domaine d'activité qui revêt une importance capitale pour l'organisation. Nous estimons que votre expérience antérieure de cadre supérieure au Cabinet de la Directrice générale est en rapport direct avec les principales fonctions du poste à pourvoir. Vos aptitudes à la communication, à la planification et à la présentation ainsi qu'à la réflexion stratégique sont des compétences requises pour l'occuper. Le poste est situé à Genève, un lieu d'affectation [siège], qui répond à la recommandation du Service médical commun des Nations Unies, et le bureau de recrutement considère que vous êtes une candidate tout indiquée.

41. Le Tribunal relève que la requérante est en désaccord avec l'évaluation faite par l'UNICEF de son aptitude à occuper le poste. Elle n'a cependant pas démontré que celui-ci ne correspondait pas à ses compétences et aptitudes. Dans sa correspondance électronique, elle fait valoir que le poste ne relève pas du domaine technique dont elle

s'occupe actuellement et ne répond pas à ses aspirations professionnelles et, dans les écritures déposées en l'espèce, elle exprime une nette préférence pour rester au lieu d'affectation de New York.

42. Si ces critères sont parfaitement compréhensibles du point de vue de la requérante, ils ne suffisent pas à démontrer que la réaffectation était irrégulière à la lumière de la jurisprudence. Le Tribunal rappelle que l'Administration conserve le pouvoir discrétionnaire, délimité par certains paramètres, de réaffecter le personnel dans l'intérêt de l'Organisation. La requérante n'apporte aucunement en l'espèce la preuve que ces paramètres n'aient pas été respectés dans la sélection du poste qui lui a été attribué.

43. La requérante fait en outre valoir que la décision finale de l'UNICEF l'a mise devant un fait accompli, puisqu'elle a été prise avant même que celle concernant sa demande d'ajournement ait été rendue.

44. Même si l'on accordait à la requérante que l'UNICEF aurait dû attendre de connaître l'avis du Groupe des astreintes spéciales avant de finaliser la décision portant affectation, cette éventuelle erreur de procédure n'a pas eu d'incidence sur la décision finale étant donné que le rejet de la demande d'ajournement est intervenu avant que celle-ci ne devienne applicable.

45. Compte tenu de ce qui précède, la requérante n'a pas démontré que la décision portant affectation ait été irrégulière.

Décision portant licenciement

46. Aux termes de la disposition 9.3 du Règlement du personnel, « “[l’]abandon de poste” s’entend de la cessation de service, autre qu’une démission, dont l’intéressé prend l’initiative ; il ne vaut pas licenciement au sens du présent Règlement. »

47. Dans la requête, la requérante affirme que, puisque l’UNICEF a agi de façon irrégulière en prenant la décision portant affectation, la décision de la licencier est également irrégulière.

48. Le défendeur fait valoir que la décision portant licenciement a été prise conformément au cadre réglementaire applicable après le refus par la requérante de prendre ses nouvelles fonctions.

49. Le Tribunal note que la requérante admet qu’elle a refusé d’accepter son affectation. Étant donné que le Tribunal n’a constaté aucune irrégularité dans la décision portant affectation, le refus par la requérante de prendre ses fonctions à son nouveau poste était injustifié.

50. Les éléments versés au dossier montrent que l’UNICEF a averti la requérante des conséquences auxquelles elle s’exposait si elle n’acceptait pas son affectation. Dès lors que la requérante a été déclarée apte au travail et que sa demande d’ajournement a été refusée, sa décision de ne pas prendre ses fonctions constitue un abandon de poste, conformément à la disposition 9.3 du Règlement du personnel.

51. Le Tribunal rappelle que le Statut et le Règlement du personnel, ainsi que d’autres dispositions applicables, offrent aux fonctionnaires des voies de recours pour contester les décisions administratives qu’ils estiment contraires à leurs droits en tant que fonctionnaires. Les fonctionnaires n’ont cependant pas le droit de choisir unilatéralement les décisions qu’ils respectent et celles qu’ils ne respectent pas. Cela reviendrait, comme le fait observer le défendeur, à leur accorder un droit de veto qui aurait pour effet de paralyser l’administration.

52. En l'espèce, la requérante a choisi, avant d'avoir épuisé les voies de recours contre la décision portant affectation, de ne pas se présenter au travail. Rien ne justifie cette façon de procéder et il convient par conséquent de rejeter la requête.

Demande d'audience

53. À la fin de ses conclusions en réplique, la requérante déclare que la présente affaire abonde en points de faits litigieux et qu'une audience est absolument nécessaire. Elle prie instamment le Tribunal d'en tenir une.

54. Dans l'ordonnance n° 65 (NY/2021) du 16 juillet 2021, le Tribunal a conclu qu'en principe, l'affaire pouvait être jugée sur pièces et a accordé à la requérante trois semaines pour déposer une réplique. À la demande de la requérante, ce délai a été prorogé d'une semaine.

55. Or, bien qu'elle soit représentée par un conseil professionnel, la requérante n'a indiqué dans aucune de ses deux écritures quels faits pertinents étaient insuffisamment étayés par les preuves documentaires versées au dossier et devaient donc l'être par une déposition orale.

56. Une simple déclaration selon laquelle l'abondance des faits contestés appelle la tenue d'une audience dans cette affaire, alors que les parties sont toutes deux représentées par des conseils professionnels expérimentés et qu'elles ont eu amplement l'occasion d'être entendues, ne constitue pas une raison suffisante pour que le Tribunal convoque une audience.

57. Le Tribunal estime en outre, comme il a déjà indiqué, que les faits pertinents en l'espèce sont clairement établis par les preuves documentaires versées au dossier. La tenue d'une audience dans cette affaire ne répond donc nullement aux besoins d'une administration efficace de la justice.

Dispositif

58. Par ces motifs, le Tribunal rejette la requête.

(Signé)

M^{me} Joelle Adda, juge

Ainsi jugé le 24 août 2021

Enregistré au Greffe le 24 août 2021

(Signé)

Nerea Suero Fontecha, Greffière, New York