



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS
UNIES

Affaire n° UNDT/NY/2022/052

Jugement n° UNDT/2023/055

Date : 14 juin 2023

Français

Original : anglais

Juge : M. Alexander W. Hunter, Jr.

Greffe : New York

Greffier : M. Isaac Endeley

GOLDENBERG
contre
LE SECRETAIRE GENERAL
DE
L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT

Conseils de la requérante :

Christopher Davis

Nicholas Bittner

Conseil du défendeur :

Yehuda Goor, Section des recours de la Division du droit administratif du Bureau des ressources humaines, Secrétariat de l'ONU

Introduction

1. Fonctionnaire du Département de la sûreté et de la sécurité (« DSS »), la requérante a contesté l'avis rendu par la Division de la gestion de la santé et de la sécurité et de l'hygiène du travail (la « Division ») au sujet de sa demande tendant à être autorisée à télétravailler pendant cinq jours par semaine pour raisons personnelles et médicales.

2. Par réponse du 1^{er} décembre 2022, le défendeur a fait valoir que la requête était irrecevable *ratione materiae*, l'avis de la Division ne constituant pas une décision administrative définitive susceptible de recours, et, subsidiairement, qu'elle était dénuée de fondement.

3. Le 15 mars 2023, l'affaire a été attribuée au juge de céans.

4. Pour les motifs exposés ci-après, le Tribunal rejette la requête.

Faits

5. La requérante est une assistante de bureau de la classe G-5 du DSS (New York), titulaire d'un engagement continu.

6. De la mi-mars 2020 au mois d'avril 2022, les fonctionnaires, y compris la requérante, ont été autorisés à télétravailler à temps plein en raison de la COVID-19.

7. En mars 2022, la requérante a directement saisi son premier notateur (« PN ») de pièces attestant qu'elle devait, à titre d'aménagement du travail, être autorisée à télétravailler cinq jours par semaine pour raisons médicales et personnelles, ces dernières tenant au fait qu'elle devait s'occuper d'un parent âgé. La requérante a fait sa demande « par anticipation à l'institution de la politique dite de « Nouvelle normalité » à l'ONU venue prescrire à tout fonctionnaire de se rendre au service au moins deux fois par semaine. Le PN a rejeté sa demande.

8. Le 30 mars 2022, la requérante a soumis au Directeur de sa Division (le « Directeur ») une demande tendant à pouvoir télétravailler cinq jours par semaine.

9. Saisi de sa demande, le Directeur a autorisé la requérante à télétravailler cinq jours par semaine à titre temporaire, en attendant qu'il examine sa demande.

10. S'étant entretenu avec elle début mai 2022, le Directeur a informé la requérante qu'il n'approuverait pas sa demande d'autorisation de télétravail cinq jours par semaine pour raisons personnelles. S'agissant des raisons médicales invoquées à l'appui de sa demande d'autorisation de télétravail à temps plein, le Directeur lui ayant précisé que l'approbation en était subordonnée à une recommandation de la Division, la requérante a sollicité l'avis de cette dernière le 15 mai 2022.

11. Le 17 mai 2022, la Division a informé la requérante qu'après examen, sa demande d'avis concernant un aménagement de modalités de travail n'avait pas été approuvée.

12. Toujours le 17 mai 2022, la requérante a, dans sa réponse, demandé à la Division de réexaminer son cas. Cette dernière l'ayant informée que pour qu'il soit donné suite à sa demande de réexamen, elle devait au préalable en faire la demande au Directeur du Service médical, la requérante a introduit une demande à cet effet le 2 juin 2022.

13. Le 30 juin 2022, les supérieurs hiérarchiques de la requérante l'ont informée qu'ils continueraient de l'autoriser à télétravailler à temps plein dans l'attente de la recommandation de la Division.

14. Le 18 juillet 2022, le médecin saisi (le « Médecin ») a informé la requérante que sa demande n'avait pas été approuvée par la Division et que l'avis originel du 17 mai 2022 demeurerait valide.

15. Le 3 août 2022, le Service administratif du DSS s'est directement enquis auprès de la Division du sort réservé à la demande d'avis de la requérante. Répondant le même

jour, la Division a réitéré l'avis qu'elle avait précédemment donné à la requérante le 18 juillet 2022.

16. Le 31 octobre 2022, la requérante a saisi le Tribunal du contentieux de sa requête.

Examen

Sur la question préliminaire de la recevabilité

17. Le défendeur soutient que la requête est irrecevable *ratione materiae*, la requérante ayant choisi d'attaquer l'avis de la Division et non la décision de son supérieur hiérarchique. Or, il fait valoir que l'avis de la Division n'est pas une décision administrative susceptible de recours et que la requérante avait été plus d'une fois informée de ce fait.

18. Il résulte du dossier que, pour décider de ne pas autoriser la requérante à télétravailler cinq jours par semaine, le supérieur hiérarchique de la fonctionnaire s'est essentiellement fondé sur l'avis de la Division selon lequel un aménagement des modalités de travail n'était pas justifié en l'espèce. Par suite, tout en relevant qu'en effet, l'avis de la Division, ayant principalement valeur médicale, ne constitue pas une décision administrative susceptible de recours, le Tribunal se considère compétent pour connaître de la décision du Directeur fondée sur l'avis de la Division en date du 3 août 2022. En conséquence, le Tribunal juge la requête recevable *ratione materiae* relativement à la décision prise par le Directeur concernant la demande de la requérante tendant à être autorisée à télétravailler cinq jours par semaine pour raisons personnelles et médicales.

Sur le rejet de la demande d'autorisation de télétravail cinq jours par semaine

Cadre juridique applicable

19. Aux termes de la section 3.7 de la circulaire du Secrétaire général ST/SGB/2019/3 portant aménagement des modalités de travail (la « politique d'aménagement des modalités de travail »), tout supérieur hiérarchique a le pouvoir discrétionnaire général d'autoriser tel(le) fonctionnaire à télétravailler jusqu'à trois jours par semaine :

3.7. Un supérieur hiérarchique peut autoriser un fonctionnaire à télétravailler, dans le lieu d'affectation, jusqu'à un maximum de trois jours par semaine et à raison de demi-journées ou de journées complètes, de manière régulière ou ponctuelle, suivant l'accord qui aura été conclu.

3.8. Si leur situation personnelle l'exige, il peut être envisagé d'autoriser des fonctionnaires à télétravailler dans leur lieu d'affectation pendant un nombre de jours supérieur au nombre maximal de jours fixé à la section 3.7 ci-dessus.

20. Comme il échet en l'espèce, la politique d'aménagement des modalités de travail prescrit ce qui suit en sa section 2.2 :

Certaines formules d'aménagement peuvent être conseillées par le Directeur du Service médical ou un médecin agréé, comme moyens de tenir compte d'exemptions ou de limitations prescrites pour raisons médicales dans le cadre d'un programme de retour au travail d'une durée limitée.

21. La requérante a attaqué le rejet de sa demande d'autorisation de télétravail pendant cinq jours par semaine pour raisons personnelles et médicales. À l'appui de la demande originelle d'aménagement raisonnable qu'elle a directement soumise à son PN en mars 2022, la requérante avait joint des pièces attestant que des raisons tant personnelles que médicales justifiaient l'aménagement de ses modalités de travail l'autorisant à télétravailler cinq jours par semaine. Le PN a rejeté sa demande.

22. Le 4 mai, 2022, le Directeur a informé la requérante par écrit que sa demande ne pouvait être approuvée que « si sa situation personnelle l'exigeait » et que toute décision du Directeur était subordonnée à l'évaluation de sa situation médicale par la Division.

23. La requérante a fait valoir que sa « situation personnelle exigeait bel et bien » l'aménagement demandé, parce qu'elle était chargée de procurer des soins à un proche parent âgé. Elle soutient que sa demande d'aménagement de travail pour raisons personnelles n'a pas été formellement examinée au regard de l'obligation de soin d'un proche qui pesait sur elle. Plus précisément, la requérante affirme avoir expliqué plus d'une fois au Directeur et à sa hiérarchie que, tout récemment admis à l'hôpital, son proche venait d'en sortir, ce qui répondait à la définition de l'expression « événements soudains et imprévus » justifiant l'aménagement des modalités de travail en application de la politique d'aménagement des modalités de travail pour « soins à personne âgée ». La requérante affirme que, lui ayant promis de « réfléchir » à la question, le Directeur ne lui a cependant jamais répondu.

24. S'agissant de la situation médicale de la requérante, un médecin a décidé le 18 juillet 2022, après l'avoir évaluée, que celle-ci ne justifiait pas d'autoriser la fonctionnaire à télétravailler cinq jours par semaine au titre de l'aménagement des modalités de travail.

25. Faisant observer qu'elle pouvait autoriser tout fonctionnaire à télétravailler cinq jours par semaine pour des périodes allant de trois à six mois selon la situation de l'intéressé, la requérante fait valoir que l'Administration n'a jamais envisagé cette solution.

26. Le défendeur soutient à l'opposé que la décision contestée était un exercice régulier par le Directeur du pouvoir discrétionnaire qu'il tient de sa qualité de supérieur hiérarchique. Il déclare que l'Administration a soigneusement apprécié la situation personnelle et l'état de santé de la requérante au regard des exigences opérationnelles de l'Organisation et du surcroît de charge de travail qui en résulterait pour les autres

fonctionnaires. En l'espèce, la décision prise par l'Administration de ne pas autoriser la requérante à télétravailler cinq jours par semaine – c'est-à-dire, pendant toute la semaine de travail – constituait un exercice légitime, rationnel, conforme à la procédure et proportionné de son pouvoir discrétionnaire. Le défendeur fait valoir que les supérieurs hiérarchiques de la requérante ont régulièrement exercé leur pouvoir discrétionnaire en rejetant la demande de cette dernière après avoir examiné et pesé tous les faits et circonstances pertinents. Tel qu'il résulte de la politique d'aménagement des modalités de travail, le fonctionnaire n'a nullement le droit à un aménagement. Au contraire, le supérieur hiérarchique doit mettre en balance les besoins et l'intérêt du fonctionnaire, d'une part, et les exigences du service, ainsi que le surcroît de travail que l'approbation de la demande de l'intéressé occasionnerait à ses collègues, d'autre part. En l'espèce, le défendeur rappelle que la requérante était déjà autorisée à télétravailler trois jours par semaine. Il soutient que le retour de la requérante au bureau était dicté par un impératif opérationnel. Outre la requérante, le Bureau pour l'Europe et les Amériques ne compte qu'un seul autre agent des services généraux. Le défendeur affirme donc qu'en l'absence de la requérante, cet agent doit seul répondre aux sollicitations de visiteurs en personne. Ce fait était également venu militer contre la solution consistant à autoriser la requérante à télétravailler pendant toute la semaine et justifiait au contraire d'exiger d'elle qu'elle se rende au service deux jours par semaine.

27. Le Tribunal relève que la politique d'aménagement du travail confère à tout supérieur hiérarchique le pouvoir discrétionnaire général d'autoriser tel(le) fonctionnaire à télétravailler jusqu'à un maximum de trois jours par semaine. Lorsque « l'exige la situation personnelle » de tel(le) fonctionnaire, son supérieur hiérarchique a plus de latitude pour l'autoriser à télétravailler jusqu'à cinq jours par semaine. Il résulte de la politique d'aménagement des modalités de travail que « l'aménagement des modalités n'est pas un droit », qu'il « procède d'une démarche volontaire » et qu'il doit « être convenu entre les fonctionnaires et le personnel d'encadrement ».

28. Il résulte également de la politique d'aménagement des modalités de travail que certaines formules d'aménagement peuvent être conseillées par le Directeur du Service médical ou un médecin agréé, comme moyens de tenir compte d'exemptions ou de limitations prescrites pour raisons médicales dans le cadre d'un programme de retour au travail d'une durée limitée.

29. D'emblée, le Tribunal se doit de rappeler que le Tribunal du contentieux a pour seul office de rechercher si l'Administration a fait de son pouvoir discrétionnaire un exercice fondé en droit, rationnel, raisonnable et conforme à la procédure, de manière à éviter toute injustice, toute illégalité ou tout arbitraire [arrêt *Nadeau* (2017-UNAT-733)]. À cet égard, le Tribunal peut rechercher si l'Administration a méconnu des éléments pertinents et retenu des éléments non pertinents et si la décision est absurde ou inique. Il ne lui appartient pas de substituer sa propre décision à celle du Secrétaire général [arrêt *Sanwidi* (2010-UNAT-084)].

30. La requérante a invoqué des motifs tenant à sa situation personnelle et médicale à l'appui de sa demande tendant à obtenir l'autorisation de télétravailler cinq jours par semaine. S'agissant du motif tiré de la situation médicale de la requérante, le Tribunal conclut qu'en décidant de ne pas approuver sa demande pour ce motif, le Directeur s'est à juste raison fondé sur l'avis de la Division défavorable à la demande d'aménagement du travail aux fins de télétravail pendant toute la semaine de travail. En outre, le Directeur a raisonnablement agi en autorisant la requérante à télétravailler cinq jours par semaine à titre temporaire, en attendant l'issue de l'examen de sa demande par la Division.

31. Le Tribunal relève que la requérante n'a informé ni le Directeur ni ses autres supérieurs hiérarchiques de l'avis du Médecin saisi en date du 17 mai 2022 et de sa demande d'examen, ayant continué de télétravailler cinq jours par semaine en vertu de l'aménagement de travail temporaire qui lui avait été accordé. Le 27 juillet 2022, sans leur révéler la décision du Directeur du Service médical défavorable à sa demande d'autorisation de télétravail, la requérante a demandé à ses supérieurs hiérarchiques de

prolonger l'autorisation de télétravailler cinq jours par semaine à titre temporaire jusqu'à la fin du mois d'août 2022 prétendument dans l'attente de l'avis de la Division. Il reste à savoir pourquoi la requérante n'a pas informé en temps utile ses supérieurs hiérarchiques de l'issue de l'examen de sa demande par la Division. S'il n'ignore pas que la pandémie de COVID-19 a été une source de stress pour tous les fonctionnaires et que la requérante tentait de concilier sa vie personnelle et ses obligations professionnelles, le Tribunal estime que la requérante aurait gagné à être franche avec sa hiérarchie.

32. La requérante prétend être « une personne handicapée », que « l'aménagement de travail demandé est raisonnable » et que « le fait pour ses supérieurs de le lui refuser constitue une discrimination fondée sur le [handicap] ». Elle affirme également qu'aucune disposition de la politique d'aménagement des modalités de travail ne doit s'interpréter comme primant le droit de tout fonctionnaire handicapé à un aménagement raisonnable. Le Tribunal relève que, ayant examiné l'état de santé de la requérante à deux reprises, la Division a conclu qu'il n'y avait pas lieu de consentir un aménagement de modalités de travail à cette dernière. Le Tribunal estime que le Directeur s'est à juste titre fondé sur l'avis rendu par la Division concernant l'état de santé de la requérante.

33. Le Tribunal note que la politique d'aménagement des modalités de travail a essentiellement pour vocation de donner aux fonctionnaires une souplesse qui permette de mieux concilier vie personnelle et vie professionnelle et de soutenir les fonctionnaires en proie à des difficultés d'ordre personnel. S'il est vrai que les difficultés personnelles sont censées être généralement imprévues et temporaires, le supérieur hiérarchique a bel et bien l'obligation d'exercer le pouvoir discrétionnaire qui est le sien en toute bonne foi [voir, par exemple, arrêt *Jafari* (2019-UNAT-927)].

34. En la présente espèce, le Tribunal relève que le Directeur a précisé à la requérante qu'il est des cas, par exemple en présence de circonstances soudaines, imprévues exigeant la prestation d'un concours immédiat et temporaire à une personne

où le fonctionnaire qui fournit des soins à un parent âgé peut être considéré comme vivant une situation personnelle qui exige l'aménagement de son travail. Le Directeur a ajouté que la requérante avait décrit sa situation comme étant permanente et, comme telle, similaire à celle de nombre de fonctionnaires chargés de procurer des soins à un parent âgé, à un conjoint, à des enfants mineurs ou à d'autres proches. Le Directeur a informé la requérante qu'il était disposé à l'autoriser à télétravailler trois jours par semaine, conformément à la politique en vigueur.

35. Après avoir examiné le dossier, le Tribunal estime que les supérieurs hiérarchiques de la requérante auraient pu être plus sensibles et conciliants face à la situation de celle-ci relativement à l'état de son parent âgé et on ignore pourquoi le Directeur n'a pas répondu au fait que la requérante lui avait fait savoir que son parent venait de sortir de l'hôpital. Le Tribunal considère que ces circonstances caractériseraient une « situation personnelle » qui « exige » l'aménagement des conditions de travail et qu'en outre, tout supérieur hiérarchique a bel et bien le pouvoir discrétionnaire de consentir des aménagements pour des intervalles de temps limités.

36. Force est cependant au Tribunal de retenir également que la requérante avait en fait été autorisée à télétravailler à temps plein pendant près de quatre mois (d'avril à août 2022) en attendant l'issue de l'examen de sa demande. Le défendeur a également soutenu, dans sa réponse datée du 1^{er} décembre 2022, que la requérante « télétravaillait cinq jours par semaine depuis mars 2020 et n'était toujours pas revenue au bureau ». Il suit de là que la requérante télétravaillait cinq jours par semaine depuis plus de deux ans et demi, sinon plus longtemps. À l'évidence, ayant été absente du bureau pendant un plus long intervalle de temps à ce stade, la requérante prétend pourtant devoir toujours bénéficier du même aménagement de travail. Si l'on peut comprendre que la requérante souhaite s'occuper à temps plein de son parent âgé, ce souhait ne fait pas naître à la charge de l'Administration l'obligation de l'autoriser à ne pas se rendre au bureau. Nombreux sont les fonctionnaires sur lesquels pèse une obligation de prestation de soins qu'ils doivent concilier avec leurs responsabilités professionnelles.

37. Le Tribunal relève également que le retour de la requérante au bureau est dicté par un impératif opérationnel. C'est à raison que le Directeur a mis en balance, d'une part, cet impératif opérationnel et, d'autre part, le parti d'autoriser la requérante à télétravailler pendant la semaine tout entière au lieu de se rendre au bureau deux jours par semaine.

38. Dans ces conditions, le Tribunal conclut qu'il n'était ni déraisonnable ni irrégulier d'exiger de la requérante qu'elle se rende au bureau deux jours par semaine. L'Administration a donc régulièrement exercé le pouvoir discrétionnaire qui est le sien en rejetant la demande de la requérante tendant à être autorisée à télétravailler la semaine tout entière.

39. De ce qui précède le Tribunal conclut que la requérante a bénéficié d'un aménagement raisonnable au regard de sa situation. Elle a pu télétravailler à temps plein de mars 2020 à décembre 2022. En outre, si sa situation venait à l'exiger de nouveau, elle pourrait présenter une demande d'aménagement de travail pour un intervalle de temps déterminé. Le Tribunal observe que la politique d'aménagement des modalités de travail a vocation non pas à donner au fonctionnaire la possibilité de télétravailler à temps plein pour des intervalles de temps indéterminés à son lieu d'affectation mais à ménager à tout supérieur hiérarchique une certaine souplesse pour apprécier au cas par cas ce qu'exige la situation personnelle de tel(le) ou tel(le) fonctionnaire. Elle fait au supérieur hiérarchique comme au fonctionnaire l'obligation d'agir de bonne foi.

40. Il suit de là que la décision contestée était régulière.

Conclusion

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

(Signé)

M. Alexander W. Hunter, Jr.

Ainsi jugé le 14 juin 2023

Enregistré au Greffe le 14 juin 2023

(Signé)

Isaac Endeley, Greffier, New York