



TRIBUNAL
DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
DES NATIONS UNIES

Affaire n° : UNDT/GVA/2017/115
Ordonnance n° : 259 (GVA/2017)
Date : 22 décembre 2017
Français
Original : anglais

Juge : M. Rowan Downing
Greffe : Genève
Greffier : M. René M. Vargas M.

LOOSE

c.

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL
DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

**ORDONNANCE CONCERNANT
UNE REQUÊTE EN SURSIS À EXÉCUTION
PENDANT LE CONTRÔLE HIÉRARCHIQUE**

Conseil du requérant :

Mohamed Abdou, Bureau de l'aide juridique au personnel

Conseil du défendeur :

Bettina Gerber, Office des Nations Unies à Genève

Cornelius Fischer, Office des Nations Unies à Genève

Introduction

1. Par une requête déposée le 15 décembre 2017, la requérante a demandé le sursis à exécution, pendant le contrôle hiérarchique, de la décision de ne pas renouveler son engagement de durée déterminée après le 31 décembre 2017.
2. La requête a été communiquée au défendeur, qui a déposé sa réponse le 19 décembre 2017.

Faits

3. La requérante a commencé à travailler pour l'Organisation le 5 mai 2011 comme spécialiste des questions politiques (P-3) à l'Unité d'appui à l'application de la Convention sur certaines armes classiques, qui relève du Bureau des affaires de désarmement, dans le cadre d'un premier engagement de durée déterminée de deux ans.
4. Les Hautes Parties contractantes à la Convention ont créé l'Unité d'appui en 2009, la chargeant d'appuyer leurs travaux en préparant et en organisant les sessions ordinaires. L'Unité d'appui est dotée de deux postes dont l'un est actuellement occupé par la requérante, financés exclusivement par des ressources extrabudgétaires provenant des contributions des États parties. Les deux fonctionnaires de l'Unité relèvent du Service de gestion des ressources humaines de l'Office des Nations Unies à Genève.
5. Le 17 janvier 2017, face à des difficultés financières persistantes devenues manifestes lorsque l'ONU a mis en service son nouveau progiciel de gestion intégré, UMOJA, le Directeur par intérim du Service du secrétariat de la Conférence du désarmement et de l'appui à la Conférence, le Chef du Service de gestion des ressources humaines de l'Office des Nations Unies à Genève et le Chef du Service de la gestion des ressources financières de l'Office ont tenu une réunion sur les conséquences que les difficultés financières de la Convention sur les armes biologiques et de la Convention sur certaines armes classiques auraient pour leurs unités d'appui respectives situées au Service de Genève du Bureau des affaires de désarmement. Les fonctionnaires des deux unités d'appui, dont la requérante, ont assisté à cette réunion.
6. D'après la « note au dossier » de cette réunion, le Chef du Service de la gestion des ressources financières a expliqué que conformément aux règles de l'Organisation, les contributions financières destinées à la Convention sur certaines armes classiques, de nature extrabudgétaire, devaient être reçues et comptabilisées avant qu'une activité ne puisse être entreprise.
7. Il a également informé les participants à la réunion que la Convention avait commencé l'année avec un déficit de 137 000 dollars et que si sa situation financière ne s'améliorait pas, les fonds dont elle disposait alors ne permettraient pas de proroger les engagements au-delà de leur date d'expiration. Enfin, il a précisé que les États qui avaient versé des contributions plus élevées en 2016 pour permettre l'organisation de réunions pouvaient récupérer cet excédent en 2017, ce qui accentuerait le déficit en 2017, puisque moins de liquidités parviendraient au fonds d'affectation spéciale.
8. À la même réunion, le Chef du Service de gestion des ressources humaines a dit notamment que même si le titulaire d'un engagement de durée déterminée n'était pas fondé à escompter le renouvellement de son engagement ou la conversion de son engagement en tout autre type d'engagement, l'Administration informerait dès que

possible les fonctionnaires concernés en leur donnant un mois de préavis. Elle a également expliqué que leurs candidatures à des postes vacants pourraient être accompagnées d'une mention indiquant que leur entité avait fait l'objet d'une réduction d'effectifs, afin qu'elles soient examinées en priorité s'ils étaient recommandés pour un poste.

9. Le 15 septembre 2017, la direction du Bureau des affaires de désarmement et la Chef du Service de gestion des ressources humaines ont rencontré le personnel des unités d'appui de la Convention. La requérante a alors été oralement informée que son engagement de durée déterminée ne serait pas renouvelé, faute de financement.

10. Par un mémorandum daté du 19 septembre 2017, la requérante a été informée par écrit que son engagement de durée déterminée ne serait pas renouvelé après le 31 décembre 2017 faute de financement et que le Bureau de la gestion des ressources humaines avait autorisé l'ajout dans Inspira d'une mention indiquant que son poste avait été supprimé pour cause de réduction d'effectifs.

11. Dans son rapport du 24 octobre 2017 établi en application de la décision 6 de la cinquième Conférence d'examen de la Convention sur certaines armes classiques (CCW/MSP/2017/2), le Président de la Convention a informé les Hautes Parties contractantes de ce qui suit :

4. La crise financière a perduré en 2017, et des arriérés importants hérités des années antérieures sont restés impayés. Ceux [les Hautes Parties contractantes] qui ont payé les sommes dues en 2016 se voient bénéficier de crédits du fait des mesures adoptées alors pour réduire les coûts, mais cela a eu pour effet pervers de réduire les rentrées de fonds. Les réunions prévues en avril puis en août au titre de la Convention ont dû être annulées. Il a fallu, dans un premier temps, prolonger mois après mois les contrats des membres du personnel de l'Unité d'appui à l'application, qui assume les fonctions de secrétariat de la Convention.

12. En annexe à ce rapport, le Président a joint une proposition de règles de gestion financière pour les réunions se tenant au titre de la Convention et des Protocoles y annexés.

13. Le 17 novembre 2017, la requérante a demandé le contrôle hiérarchique de la décision de ne pas renouveler son engagement de durée déterminée après le 31 décembre 2017.

Moyens des parties

14. Les principaux moyens de la requérante peuvent être résumés comme suit :

Irrégularité de prime abord

a. La décision du 19 septembre 2017 de ne pas renouveler son engagement n'est pas étayée par des faits, elle est inutile, elle est prématurée et *ultra vires*, et elle ne peut être justifiée par aucun objectif opérationnel ;

b. Pour ce qui est du premier point, il convient de noter que, le 22 septembre 2017, l'un des États parties à la Convention, à savoir le Brésil, a honoré ses arriérés, ce qui a contribué à dégager un excédent permettant de financer les traitements du personnel des unités d'appui en 2018. En outre, en novembre 2017, les Hautes Parties contractantes ont approuvé les budgets de 2018 pour le Protocole II modifié et le Protocole V, dans lesquels était prévu un poste P-3 pour l'Unité d'appui à l'application ;

c. Pour ce qui est du deuxième point, un engagement de durée déterminée ne comporte pas d'obligation de notification du non-renouvellement, et moins encore plusieurs mois avant son expiration. Par ailleurs, l'existence de fonds suffisants pour financer le poste de la requérante ne pouvait être déterminée qu'en fin d'exercice, après une évaluation exhaustive des contributions des États membres et des arriérés de paiement, et non sur la base de l'évaluation de la situation financière faite le 17 janvier 2017. Enfin, l'Administration n'a pas attendu que les États parties se prononcent en connaissance de cause, procédant immédiatement au non-renouvellement de l'engagement et à la suppression du poste sans véritablement envisager que la situation financière puisse s'améliorer avant la fin de l'engagement de la requérante. Elle n'a pas non plus jugé utile de revoir sa décision après que le Brésil s'est acquitté de sa contribution ni ensuite lorsque des crédits ont été alloués pour le poste de la requérante dans les budgets de 2018 des Protocoles II et V ;

d. Pour ce qui est du troisième point, le poste de la requérante, créé par décision des États parties à la Convention, ne peut être supprimé sans leur approbation. Une autorisation du Bureau de la gestion des ressources humaines ne suffit pas ;

e. Pour ce qui est du quatrième point, l'autre fonctionnaire de l'Unité d'appui, à savoir son chef, a également reçu une lettre l'informant qu'il était mis un terme à son engagement continu. Prises ensemble, ces lettres montrent que l'Administration entendait clairement supprimer l'Unité d'appui. En l'absence d'approbation des États parties à la Convention, une telle suppression est irrégulière en soi, et de surcroît ne se justifie par aucun objectif opérationnel. En outre, supprimer l'Unité d'appui sans donner aux États parties suffisamment d'informations ni leur permettre d'en débattre à la prochaine conférence annuelle est contraire aux grands objectifs stratégiques qui en ont justifié la création ;

Urgence

f. Si la décision contestée est appliquée, la requérante perdra son emploi le 31 décembre 2017 ;

Domage irréparable

g. Comme il a été dit dans *Kasmani* (UNDT/2009/017) et *Diop* (UNDT/2012/029), le non-renouvellement de l'engagement de durée déterminée de la requérante entraînerait, outre un préjudice économique, une perte de perspectives de carrière et une perte d'estime de soi, et pourrait causer d'incalculables dommages à sa réputation. Ce préjudice irréparable ne saurait être compensé par l'octroi de dommages-intérêts.

15. Les principaux moyens du défendeur peuvent être résumés comme suit :

Irrégularité de prime abord

a. La décision n'est pas irrégulière de prime abord. La requérante n'était pas fondée à escompter le renouvellement de son engagement. De plus, on lui a donné une raison valable justifiant ce non-renouvellement et les difficultés budgétaires qui ont conduit à cette décision lui ont été communiquées bien avant

qu'elle ne soit prise. Enfin, l'Administration l'a informée du non-renouvellement plus de 30 jours avant l'expiration de son engagement ;

b. Le manque de fonds était un motif objectif et raisonnable de ne pas renouveler l'engagement de la requérante. À cet égard, une décision administrative doit être évaluée compte tenu des circonstances dans lesquelles elle a été prise, et la décision contestée en l'espèce se fondait sur les informations disponibles au moment où elle a été prise et sur les prévisions concernant la situation financière de la Convention ;

c. En outre, la Convention sur certaines armes classiques approuve le montant estimatif des dépenses pour l'année suivante, qui sert de base au calcul des contributions des États parties. En d'autres termes, des engagements financiers ne peuvent être pris que lorsque des fonds ont été reçus et depuis la mise en service d'UMOJA, il n'est plus possible de mener comme par le passé des activités en escomptant l'arrivée de fonds ;

d. Le manque de fonds reste un motif valable et objectif pour justifier la décision contestée même après qu'un État partie a payé ses arriérés. L'excédent dégagé à la fin de 2017, dû à des mesures de réduction des coûts, et le paiement de ces arriérés ne suffisent pas pour financer le poste de la requérante en 2018. Le 25 novembre 2017, les Hautes Parties contractantes ont décidé de consacrer des réunions au paiement des dépenses de personnel. La décision contestée aurait été annulée si la situation financière de la Convention avait changé au point qu'il soit possible de conserver les effectifs de l'Unité d'appui tout en organisant les réunions et activités de la Convention en 2018 ;

e. La décision contestée n'était pas prématurée : elle découle d'un processus entamé en janvier 2017, tout au long duquel la requérante a été tenue informée de la situation financière de la Convention et de l'incidence qu'elle pourrait avoir sur son engagement ;

f. La décision contestée n'a pas été prise *ultra vires* : l'Administration l'a prise dans la limite des pouvoirs que lui confère la Convention pour ce qui est de gérer les questions d'effectifs et de personnel concernant les fonctionnaires (dont les engagements sont régis par le Statut et le Règlement du personnel de l'ONU), surtout en l'absence de fonds suffisants pour prolonger un engagement ;

g. Il n'a pas été décidé de supprimer l'Unité d'appui, ce qui aurait nécessité le consentement exprès de la Convention. L'Administration ne fait qu'aider la Convention à appliquer sa décision de donner la priorité à la tenue des réunions et de fonctionner sans l'appui de l'unité en question, en comptant sur celui de son Président et de services fournis notamment par le Département de l'Assemblée générale et de la gestion des conférences de l'Office des Nations Unies à Genève ;

Urgence

h. Le critère de l'urgence n'est pas satisfait, puisque la requérante a demandé le contrôle hiérarchique de la décision contestée près de deux mois après en avoir été informée. Comme le Tribunal du contentieux administratif a déjà eu l'occasion de le dire, un requérant souhaitant obtenir son aide d'urgence doit la lui demander dès que possible ;

Domage irréparable

- i. Il n'y a eu aucun dommage irréparable. Le Tribunal a dit déjà qu'une simple perte financière ne suffisait pas à satisfaire le critère de dommage irréparable. La requérante n'a pas apporté la preuve qu'outre un préjudice économique, la décision contestée causerait une perte de perspectives de carrière et une perte d'estime de soi et pourrait causer d'incalculables dommages à sa réputation.

Examen

16. Le paragraphe 2 de l'article 2 du Statut du Tribunal et le paragraphe 1 de l'article 13 de son règlement de procédure l'autorisent à suspendre l'exécution d'une décision en instance de contrôle hiérarchique lorsqu'elle paraît de prime abord irrégulière, en cas d'urgence particulière et lorsque son application causerait un préjudice irréparable au fonctionnaire concerné. Ces trois conditions sont cumulatives et doivent donc être réunies pour que le sursis à exécution puisse être octroyé [ordonnances *Ding* (n° 88, GVA/2014), *Essis* (n° 89, NBI/2015), *Carlton* (n° 262, NY/2014)].

Irrégularité de prime abord

17. Le Tribunal rappelle qu'il faut, pour que le présent critère soit rempli, que la régularité de la décision contestée soit entachée de doutes sérieux et raisonnables [(*Hepworth* UNDT/2009/003, *Corcoran* UNDT/2009/071, *Miyazaki* UNDT/2009/076, *Berger* UNDT/2011/134, *Chattopadhyay* UNDT/2011/198 et *Wang* (UNDT/2012/08 ; ordonnances *Corna* n° 90 (GVA/2010), *Bchir* n° 77 (NBI/2013) et *Kompass* n° 99 (GVA/2015)].

18. En l'espèce, il s'agit de déterminer si :

- a. Le motif invoqué à l'appui de la décision contestée, à savoir le manque de fonds, peut être raisonnablement mis en doute ;
- b. La décision contestée était prématurée ;
- c. La décision contestée était *ultra vires* ;
- d. La décision contestée n'était étayée par aucun objectif opérationnel.

19. Pour ce qui est du premier point, le Tribunal note que, comme l'a indiqué le défendeur, son examen doit porter sur les éléments qui étaient disponibles au moment où la décision contestée a été prise, c'est-à-dire le 19 septembre 2017.

20. Au vu des moyens présentés par les parties et des éléments dont il dispose, le Tribunal estime que le 19 septembre 2017, la situation financière de la Convention justifiait la décision prise par l'Administration de ne pas renouveler l'engagement de durée déterminée de la requérante au-delà du 31 décembre 2017 faute de fonds.

21. En effet, dès janvier 2017, toutes les personnes concernées ont été informées des incidences que pourrait avoir le déficit financier de la Convention. En outre, la même année, des réunions de la Convention ont dû être reportées puis annulées. Les inquiétudes concernant la situation financière de la Convention ont également été exprimées auprès du Président de la Convention et par celui-ci, et communiquées aux Hautes Parties contractantes.

22. Le Tribunal note qu'il parviendrait à la même conclusion même s'il tenait compte des événements survenus après la date de la décision contestée. Le défendeur a reconnu qu'un État partie à la Convention, le Brésil, avait payé ses arriérés peu de temps après

que la décision contestée a été notifiée à la requérante. Il ne partage cependant pas l'avis de celle-ci selon lequel l'excédent découlant notamment de ce paiement suffirait à financer le poste qu'elle occupe à l'Unité d'appui. Le Tribunal estime que cette conclusion est raisonnable et étayée par les éléments du dossier. En outre, le défendeur a indiqué que si, après analyse de la situation financière de la Convention, il s'était avéré que les fonds disponibles suffisaient à financer le poste de la requérante, la décision contestée aurait été annulée. Ce point dépasse le cadre de la présente requête mais le Tribunal n'a aucune raison de mettre en doute cette affirmation.

23. Le Tribunal rappelle également que le Chef du Service de la gestion des ressources financières a expliqué à plusieurs reprises aux fonctionnaires de la Convention et aux Hautes Parties contractantes à quel point la situation financière de la Convention était difficile et pourquoi un excédent ne pouvait être considéré comme une rentrée de fonds suffisante pour couvrir les coûts des réunions et de personnel. Le Président de la Convention l'a également mentionné dans son rapport du 24 octobre 2017 (voir par. 11 ci-dessus).

24. Réaffirmant que la régularité de la décision contestée doit être évaluée sur la base des informations disponibles au moment où elle a été prise, le Tribunal estime qu'il ressort de ce qui précède que l'Administration a agi de bonne foi, avant et après septembre 2017, et que la décision se justifiait effectivement car les ressources dont elle disposait ne suffisaient pas à financer l'engagement de la requérante en 2018.

25. Pour ce qui est du deuxième point, et dans le même ordre d'idée, le Tribunal est d'avis que la décision contestée n'était pas prématurée. En tenant la requérante et les autres fonctionnaires concernés informés de la situation financière des deux conventions et en informant à l'avance la requérante que son engagement ne serait pas renouvelé, l'Administration a agi de façon juste et régulière. Contrairement à ce qu'affirme la requérante, il n'y a pas eu en janvier 2017 d'évaluation de la situation financière de la Convention visant à déterminer si son engagement serait prolongé au-delà du 31 décembre 2017. À ce moment, l'Administration ne faisait que commencer à évaluer la situation dans son ensemble et elle en a suivi l'évolution depuis lors. L'évaluation de la situation et des perspectives, notamment en ce qui concerne le financement de l'engagement de la requérante en 2018, ne s'est faite qu'en septembre 2017, moment où la décision contestée a été prise et notifiée à la requérante.

26. Pour ce qui est des troisième et quatrième points, le Tribunal considère que la décision contestée n'était pas *ultra vires*. Le défendeur a reconnu qu'une décision de supprimer des postes de l'Unité d'appui nécessitait l'approbation des Hautes Parties contractantes, qui n'a pas été demandée en l'espèce. Le Tribunal note cependant que la décision contestée de ne pas renouveler l'engagement de la requérante ne porte pas sur la suppression du poste qu'elle occupait mais se fonde sur le fait que les fonds disponibles ne suffisaient pas pour couvrir un poste financé exclusivement au moyen de ressources extrabudgétaires, ce qui ne saurait équivaloir à une suppression de poste au sens d'un non-renouvellement d'engagement à un poste financé à partir du budget ordinaire.

27. L'approbation des Hautes Parties contractantes n'était donc pas nécessaire en l'espèce et le Tribunal estime que les éléments dont il dispose montrent clairement que les fonds disponibles ne permettaient pas de financer à la fois les réunions de la Convention et les coûts de personnel. La décision de ne pas prolonger l'engagement de la requérante se fondait donc bien sur des raisons opérationnelles et se justifiait par le manque de fonds.

28. Compte tenu de ce qui précède, le Tribunal estime que le critère de l'irrégularité de prime abord n'est pas satisfait en l'espèce. Comme le premier critère d'octroi d'un sursis à exécution n'est pas rempli, il ne doit pas examiner les deux autres conditions.

Dispositif

29. Par ces motifs, la demande en sursis à exécution est rejetée.

(Signé)

Rowan Downing, juge

Ainsi ordonné le 22 décembre 2017

Enregistré au Greffe le 22 décembre 2017 à Genève

(Signé)

René M. Vargas M., greffier