

UNAT/1709

Jugement n°: UNDT/2011/045

Date:

3 mars 2011

Français

Original: anglais

Devant : Juge Goolam Meeran

Greffe: New York

Greffier: Santiago Villalpando

ROSENBERG

contre

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT

Conseil de la requérante :

George Irving

Conseil de la défenderesse :

Fabrizio Mastrogirolamo, Programme des Nations Unies pour le développement

Requête

- 1. Le 29 juin 2009, la requérante a introduit un recours devant l'ancien Tribunal administratif des Nations Unies contre le refus du Secrétaire général de prendre des mesures par suite d'une enquête et d'un rapport de la Commission paritaire de recours.
- 2. La requérante a fait valoir que la Commission paritaire de recours avait omis de prendre en considération de nombreuses preuves qui lui avaient été communiquées par écrit et, en conséquence de cela, n'était pas parvenue à la conclusion que la requérante avait été victime d'une mesure préméditée prise par de hauts responsables du Programme des Nations Unies pour le développement (« le PNUD ») qui souhaitaient la remplacer par un candidat externe présélectionné.
- 3. La requérante a demandé au Tribunal administratif des Nations Unies d'annuler la décision du Secrétaire général et d'ordonner sa réintégration avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2007. En outre, elle a demandé au Tribunal de conclure que la Commission paritaire de recours avait commis des erreurs de droit et de fait en ne recommandant pas que la requérante soit convenablement indemnisée pour le tort subi et la violation de ses droits.
- 4. La requérante a demandé à recevoir une indemnité équivalant à trois ans de traitement de base net en réparation de la violation de ses droits et du préjudice moral en résultant. Au lieu de solliciter une exécution en nature, elle a demandé au Tribunal de lui accorder trois ans de traitement de base net compte tenu des circonstances particulières de l'espèce. Enfin, à titre de dépens, elle a demandé 10 000 dollars des États-Unis pour couvrir ses frais juridiques et 500 dollars des États-Unis pour ses frais et débours.
- 5. Le 7 janvier 2010, les parties ont été informées que l'affaire avait été renvoyée au Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies en application du paragraphe 45 de la résolution 63/253 adoptée par l'Assemblée générale le

24 décembre 2008, et de la Section 4 de la Circulaire ST/SGB/2009/11 (Mesures de transition liées à la mise en place du nouveau système d'administration de la justice).

Contexte

6. La requérante avait derrière elle une longue et remarquable carrière dans le domaine du développement et de la réduction de la pauvreté. Elle est titulaire d'un doctorat en études germaniques de l'Université de Stanford, pour lequel elle a mené une analyse multidisciplinaire des sociétés et cultures germanophones. Dans le cadre de ses études, elle s'est spécialisée tant en sociologie qu'en économie politique. Elle jouit d'une grande expérience professionnelle et académique, y compris dans l'enseignement et la recherche. Avant de travailler pour le PNUD, elle occupait un poste de chercheur principal à l'Institut des études politiques et économiques internationales de l'Académie des sciences de Russie à Moscou. Elle a travaillé en tant que consultante pour plusieurs organismes des Nations Unies et a publié des articles dans plusieurs revues professionnelles en anglais, allemand et russe.

Questions en jeu

- 7. Dans des observations qu'elles ont déposées conjointement le 28 mai 2010, les parties sont convenues que les questions de droit en l'espèce pouvaient se résumer comme suit :
 - a. La requérante était-elle juridiquement fondée à escompter le renouvellement de son engagement relevant de la série 200 du Règlement du personnel ?
 - b. L'organisation a-t-elle utilisé à bon escient son pouvoir discrétionnaire en supprimant le poste de la requérante ? et
 - c. La candidature de la requérante aux postes nouvellement créés au sein du Groupe de la lutte contre la pauvreté (Bureau des politiques de développement, PNUD) a-t-elle été pleinement et équitablement examinée ?

Il convient de relever que le libellé convenu par les parties pour les questions en jeu ne présente pas le même degré de précision et de clarification, s'agissant de la forme et non du fond, que le recours introduit devant l'ancien Tribunal administratif des Nations Unies, au titre duquel la requérante avait demandé au Tribunal de « conclure et juger que la Commission paritaire de recours a commis des erreurs de fait et de droit en ne lui accordant pas d'indemnité appropriée et suffisante pour réparer le préjudice qu'elle a subi du fait de la violation des droits que lui reconnaissent le Statut et le Règlement du personnel ».

8. Il convient avant toute chose de rappeler que, dans une affaire de ce genre, le présent Tribunal n'a pas à mener une enquête approfondie sur les allégations de la requérante, mais doit examiner la question de savoir si la plainte selon laquelle la Commission paritaire de recours a commis une erreur de droit ou de fait est fondée ou non. Le Tribunal a pour tâche principale de déterminer si la Commission s'est trompée ou si sa décision est entachée d'un vice de procédure, et notamment d'examiner si elle a ignoré des preuves matérielles, si elle est parvenue à des conclusions erronées sur la base des preuves telles qu'elle les a considérées, si elle a omis de tenir pleinement compte des éléments de preuve produits ou si elle n'a pas appliqué les bons principes juridiques. Si le Tribunal devait juger que la Commission n'a pas commis de vice de procédure, d'erreur de fait ou d'erreur de droit, et qu'elle est parvenue à la même conclusion que tout comité ayant convenablement appliqué le droit et examiné les faits, le Tribunal ne sera pas en mesure de retenir la plainte. La question de savoir si le Tribunal lui-même aurait pu parvenir à une autre conclusion est sans importance. Il est rappelé aux parties que lorsque le Tribunal est saisi de recours initialement formés devant l'ancien Tribunal administratif des Nations Unies et soumis aux procédures de la Commission et du Comité paritaire de discipline, ses pouvoirs d'enquête sont, dans une certaine mesure, limités. Il s'agit-là d'un problème largement lié à des circonstances historiques et qui ne se posera pas lorsque des requêtes sont directement introduites devant le Tribunal du contentieux administratif conformément aux procédures régissant le nouveau système interne d'administration de la justice introduit le 1^{er} juillet 2009.

Principes juridiques pertinents

9. La décision de renouveler ou non un engagement de durée déterminée relève de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire. Toutefois, de nombreux jugements rendus par l'ancien Tribunal administratif des Nations Unies ont établi que ce pouvoir n'était pas absolu et qu'il devait être exercé sans préjugé ni discrimination ou motif étranger quelconque.

10. Il est intéressant de renvoyer à des jugements d'autres tribunaux internationaux. Dans le Jugement No 269 rendu dans l'affaire *Gracia de Muñiz* (1979), dans laquelle la requérante a contesté la décision de supprimer son poste, le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail a très utilement décrit dans quelle mesure de telles décisions, prises en l'espèce par le Directeur général de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), pouvaient être réexaminées :

[L]es décisions qu'il prend à ce sujet ne sont pas soustraites entièrement au contrôle du Tribunal. Elles sont susceptibles d'être annulées si elles violent une règle de procédure ou de forme, reposent sur une erreur de fait ou de droit, omettent de tenir compte de faits essentiels, sont entachées de détournement de pouvoir ou tirent du dossier des conclusions manifestement erronées. Notamment, le Tribunal retiendra l'existence d'un détournement de pouvoir au cas où la suppression d'un poste, au lieu de se fonder sur des considérations objectives et pertinentes, procède de l'intention d'éliminer un agent contre lequel un motif de congédiement ne peut être invoqué.

11. La requérante était titulaire d'un engagement relevant de la série 200. Par leur nature, ces engagements ont une durée limitée et n'emportent aucune attente juridique de renouvellement. Il ressort de la jurisprudence de l'ancien Tribunal administratif des Nations Unies que s'il n'existe pas de droit absolu au renouvellement de ces contrats, les circonstances entourant les décisions en la matière peuvent susciter une attente de renouvellement, et que la décision de renouveller ou non un contrat ne saurait être arbitraire ou abusive.

Jugement n°: UNDT/2011/045

12. L'ancienne disposition 204.3 du Règlement du personnel disposait comme suit :

Types de nomination

Les agents sont nommés à titre temporaire, dans les conditions ci-après :

- a) Les agents nommés à titre temporaire sont engagés pour une durée déterminée, leur engagement prenant fin, sans préavis, à la date indiquée dans la lettre de nomination. Les intéressés peuvent être nommés aux fins de service dans une ou plusieurs régions de mission et pour une courte durée, pour une durée moyenne ou pour une longue durée, au sens de l'alinéa f) de la disposition 200.2;
- b) Les agents initialement nommés pour moins d'un an mais dont l'engagement est ultérieurement prolongé de telle façon que la période totale convenue de service continu soit au moins égale à un an mais inférieure à cinq ans sont réputés engagés pour une durée moyenne à compter de la date à laquelle leur engagement est prolongé ou transformé en engagement pour une durée moyenne ;
- c) Les agents engagés pour une durée moyenne qui ont accompli cinq années de service continu et dont l'engagement est prolongé pour un an au moins sont réputés engagés pour une longue durée à compter de la date à laquelle ils ont accompli cinq années de service continu;
- d) L'engagement temporaire n'autorise pas son titulaire à compter sur une prolongation.

Relativement aux représailles

13. Un requérant devra prouver que le décideur avait connaissance de l'acte (que j'appellerais « l'acte ayant entraîné des mesures de protection ») qui, selon lui, a déclenché la décision prise à son détriment. En l'espèce, la requérante fait valoir que le 13 juillet 2006 elle a signalé qu'un des principaux décideurs, M^{me} Nora Lustig, alors Directrice du Groupe de la lutte contre la pauvreté du Bureau des politiques de développement, se serait rendue coupable de harcèlement et d'abus à l'encontre d'un collègue. L'étape suivante consisterait à prouver qu'il y avait un lien de causalité entre cet acte et la décision portant préjudice. Il est utile dans pareil cas d'appliquer le critère du facteur déterminant (ou du « n'eut été »). En d'autres termes, n'eut été

l'acte qui a déclenché des mesures de protection, le résultat aurait-il été différent ou plus favorable ?

Relativement à la restructuration organisationnelle

- 14. Il existe un principe largement appliqué par les cours et tribunaux internationaux du travail : un employeur est en droit de réorganiser le travail ou ses activités pour répondre aux besoins et objectifs qu'il a fixés à un moment donné. La cour ou le tribunal du travail n'a pas à dicter à un employeur comment organiser son travail ou ses activités. La cour ne s'immiscera pas dans une véritable restructuration organisationnelle, même si le plaignant a pu y perdre son emploi. Toutefois, la cour prendra soin de veiller à ce qu'aucune décision en matière de restructuration et de réorganisation n'ait été prise dans le dessein inavoué de nuire à la partie requérante dans l'affaire dont elle est saisie. Réorganiser et restructurer le travail ne saurait servir de mécanisme pour se débarrasser d'un employé que la direction peut considérer gênant ou dont la présence continue n'est plus jugée souhaitable. Les problèmes liés au comportement d'un individu doivent être réglés conformément aux procédures internes applicables.
- 15. Le Tribunal déterminera si la défenderesse a exercé son pouvoir d'appréciation à bon escient en rendant la décision en l'espèce, et si celle-ci correspond à ce que la défenderesse croyait sincèrement être une décision de gestion appropriée pour faire face à ses besoins et obligations, tels que définis à l'époque. Il convient en outre de garder à l'esprit que même si la décision de restructuration relevait d'un exercice légitime des pouvoirs de gestion, les membres du personnel doivent être traités équitablement dans le cadre des mesures prises pour mettre en œuvre ladite décision. Mais surtout, il incombe au responsable concerné de tenir compte du fait que la réorganisation et la restructuration du travail ou de l'environnement de travail suscitent inévitablement une anxiété considérable. Les membres du personnel affectés par une telle décision ont le droit d'être traités avec équité, tact et respect, d'autant plus si leur fonction ou leur emploi peut être menacé.

16. Au paragraphe 10 du Jugement n° 2933 (2006), le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail énonce comme suit :

Selon la jurisprudence constante du Tribunal, les décisions relatives à la restructuration des services d'une organisation internationale, telle une suppression de poste, relèvent du pouvoir d'appréciation du chef exécutif de celle-ci et ne peuvent faire l'objet, en conséquence, que d'un contrôle restreint. S'il incombe ainsi au Tribunal de vérifier notamment si cette décision a été prise dans le respect des règles de compétence, de forme ou de procédure, si elle ne repose pas sur une erreur de fait ou de droit et si elle n'est pas entachée de détournement de pouvoir, il ne saurait, en revanche, se prononcer sur son bien-fondé. Il ne lui appartient pas, en effet, de substituer sa propre appréciation à celle de l'organisation [...].

Établissement des faits

- 17. Le 10 décembre 2001, la requérante a rejoint le Bureau des politiques de développement à la faveur d'un engagement de durée moyenne relevant de la série 200. Elle occupait le poste de conseiller pour les politiques en matière de réduction de la pauvreté (classe L-5) au sein du PNUD à Bratislava. En 2002, elle a été réaffectée au Groupe de la lutte contre la pauvreté à New York en qualité de conseillère pour les politiques. Son contrat venait à expiration le 31 décembre 2006.
- 18. Le 14 juillet 2006, la requérante a rencontré M^{me} Greet de Leeuw, conseillère en ressources humaines du Bureau des politiques de développement, afin de lui signaler un incident au cours duquel M^{me} Lustig aurait traité un collègue de manière inappropriée. Le 14 août 2006, la requérante s'est rendue au Bureau de l'audit et des études de performance pour déposer une plainte contre M^{me} Lustig.
- 19. Dans une lettre en date du 29 août 2006, la requérante s'est vu notifier la décision de ne pas prolonger son contrat. Il était dit que son poste allait être supprimé à compter du 1^{er} octobre 2006. Son engagement a été prolongé jusqu'au 31 décembre 2006.
- 20. Le 11 septembre 2006, la requérante, M^{me} Lustig et d'autres membres du personnel se sont réunis pour clarifier les raisons pour lesquelles le poste de la

Jugement n°: UNDT/2011/045

requérante avait été supprimé. La requérante n'a pas jugé les raisons invoquées satisfaisantes.

- 21. Le 26 septembre 2006, la requérante a présenté, en vain, une demande de réexamen administratif de la décision de supprimer son poste. Le même jour, elle a officiellement porté plainte contre M^{me} Lustig pour harcèlement, abus d'autorité et représailles. Une mission d'établissement des faits a été mise en place afin d'enquêter sur la plainte contre M^{me} Lustig. Le 21 novembre 2006, sur la base des conclusions de la mission, le Bureau des ressources humaines du PNUD a produit un rapport concernant la plainte déposée par la requérante à l'encontre de M^{me} Lustig.
- 22. Au paragraphe 107 de ce rapport, il est indiqué que si des incidents ne s'étaient pas produits sur une base régulière pour créer un environnement hostile, il y avait toutefois incontestablement un sérieux problème « qui s'ajoute à une situation intimidante pour le personnel ». Au paragraphe 108 de ce même rapport, la mission d'établissement des faits formule des observations sur un ensemble complexe de paramètres et facteurs qui, selon ses dires, « ont contribué à créer un climat permanent de stress, d'incertitude et d'inconfort, et ont parfois laissé place à un sentiment d'aliénation, de crainte et d'intimidation » chez les membres du personnel. Le Directeur du Bureau des politiques de développement a souligné qu'on ne lui avait jamais rapporté aucun cas de harcèlement. Toutefois, il a reconnu que « le nouveau style de direction était quelque peu sévère » et qu'il fallait arrondir les angles. Il convient de relever que le rapport de la mission a également fait état d'une attitude positive et d'un comportement respectueux de la part de M^{me} Lustig. Il appartient au Tribunal de déterminer si M^{me} Lustig a exercé des mesures de représailles à l'encontre de la requérante en choisissant délibérément de s'assurer qu'il n'y aurait pas de place pour elle dans la nouvelle structure.
- 23. La requérante avance que le fait qu'elle ait signalé l'incident (le 14 juillet 2006), au cours duquel M^{me} Lustig aurait harcelé un collègue, constitue l'acte ayant entraîné des mesures de protection et à raison duquel la défenderesse a exercé des mesures de représailles à son encontre. Le Tribunal devait établir s'il

existait un lien de causalité entre l'acte consistant à porter plainte et la décision de restructuration. Ni le Tribunal ni la Commission paritaire de recours n'ont vu de document indiquant qu'il avait été envisagé, avant juillet 2006, de redéfinir ou de supprimer le poste. Toutefois, le Tribunal a entendu le témoignage probant de M. Shoji Nishimoto, ancien administrateur et directeur assistant du Bureau des politiques de développement, selon lequel, dès le début du mois d'avril 2006, le Directeur du Bureau avait identifié le poste de la requérante comme pouvant faire l'objet d'une révision dans le contexte des modifications structurelles et fonctionnelles à apporter en réponse au Sommet mondial sur la pauvreté tenu en 2005. Le Tribunal a également entendu M^{me} de Leeuw indiquer qu'avant la fin juin 2006, M. Selim Jahan, chef du groupe chargé des stratégies et politiques de réduction de la pauvreté, lui avait demandé son avis concernant la redéfinition du poste occupé par M^{me} Rosenberg.

24. Enfin, selon le paragraphe 127 du rapport de la mission d'établissement des faits, celle-ci a pu interroger l'intégralité des 19 témoins cités dans le rapport, 16 en personne et 3 par téléphone. En outre, la mission a contacté deux autres témoins par courrier électronique et a reçu leurs réponses par courrier électronique. À l'issue d'un examen approfondi, la mission d'établissement des faits est parvenue à la conclusion que l'exercice de restructuration avait été mené pour répondre à de véritables besoins organisationnels.

Jugement

25. M. Nishimoto a clairement indiqué que le profil du poste de la requérante avait été redéfini pour répondre à la nouvelle exigence de base visant à renforcer la direction pour que celle-ci soit à même de gérer un groupe d'économistes hautement qualifiés et d'assurer la coordination avec d'autres institutions. La direction préférait une personne titulaire d'un diplôme d'études supérieures en économie, de préférence un doctorat, et possédant une expérience avérée de la gestion d'économistes de haut niveau. M^{me} de Leeuw a confirmé que les hauts responsables recherchaient une personne éminemment qualifiée, jouissant de compétences et d'une expérience en

tant que microéconomiste. Elle a fait savoir que le Bureau des ressources humaines n'avait pas à s'interroger sur les besoins du Bureau des politiques de développement ou du Groupe de la lutte contre la pauvreté. Il était indéniable que la requérante n'était pas titulaire du diplôme universitaire de microéconomiste requis, et qu'elle n'avait jamais non plus eu l'occasion de diriger une équipe d'éminents économistes. En outre, la restructuration proposée avait été envisagée avant que la requérante ne commette l'acte ayant entraîné des mesures de protection. Au vu des circonstances de l'espèce, la Commission paritaire de recours a conclu à bon droit que la requérante n'avait pas été victime de mesures de représailles ni d'un quelconque traitement déloyal destiné à se débarrasser d'elle.

La requérante était-elle juridiquement fondée à escompter le renouvellement de son engagement ?

26. La requérante était titulaire d'un engagement de durée déterminée relevant de la série 200. Son contrat devait venir à expiration le 30 juin 2006. Le poste qu'elle occupait a été supprimé le 1^{er} octobre 2006 pour des raisons opérationnelles. Elle ne satisfaisait pas au critère énoncé à l'ancienne disposition 204.3 du Règlement du personnel, dans la mesure où les cinq années de service qu'elle avait accomplies n'avaient pas été prolongées pour un an supplémentaire. La requérante n'a pas présenté de fait à l'appui de son affirmation selon laquelle elle était juridiquement fondée à escompter le renouvellement de son engagement, affirmation qui n'a pas non plus pu être étayée au moyen des preuves produites.

Suppression du poste

27. La Commission paritaire de recours s'est en partie fondée sur les conclusions de la mission d'établissement des faits selon lesquelles, dès avril 2006, il avait été envisagé de redéfinir le poste de la requérante. Compte tenu des circonstances et des preuves examinées, la Commission est parvenue à bon droit à la conclusion que la redéfinition du poste était intervenue avant que la requérante n'ait allégué que M^{me} Lustig avait commis une faute. La Commission a conclu à l'unanimité que la requérante n'avait pas présenté suffisamment d'éléments de preuve attestant que le

poste qu'elle occupait alors avait été supprimé pour des motifs autres que ceux fournis par la défenderesse et montrant que les raisons de cette décision étaient illégitimes ou illicites. Compte tenu des circonstances, la Commission a décidé de ne faire aucune recommandation au sujet du recours de la requérante. Après avoir examiné le rapport de la Commission, le Secrétaire général a décidé qu'il ne lui appartenait pas de donner suite au recours en question. En l'espèce, le Tribunal estime que le Secrétaire général, suivant en cela l'examen mené par la Commission et le rapport qu'elle a produit, a eu raison de classer la présente affaire sans suite. La décision de supprimer le poste occupé par la requérante relevait d'un exercice valide et légitime des pouvoirs discrétionnaires de gestion et n'était pas entachée d'un abus d'autorité ou dictée par d'autres motifs illicites.

La nomination de la requérante au sein de la nouvelle structure a-t-elle été pleinement et équitablement examinée ?

- 28. Le Tribunal a entendu des témoignages et examiné des documents portant sur la plainte de la requérante selon laquelle elle n'avait pas été sélectionnée pour un des postes vacants au sein de la nouvelle structure car sa candidature n'avait pas été dûment examinée. M. Mastrogirolamo, le conseil de la défenderesse, a fait valoir que cette plainte aurait dû, dans un premier temps, être déposée à des fins de réexamen administratif conformément à la procédure applicable à l'époque. Sans aborder les problèmes juridiques et factuels susceptibles d'affecter la recevabilité de la plainte, le Tribunal a d'abord examiné si l'on pouvait à juste titre avancer que la candidature de la requérante n'avait pas été pleinement et équitablement examinée.
- 29. Les preuves versées au dossier, y compris les dépositions des témoins concernés, n'ont pas permis d'appuyer l'affirmation selon laquelle les procédures de sélection étaient entachées d'irrégularité, notamment dans la mesure où la défenderesse disposait de larges pouvoirs discrétionnaires en matière de nominations. Aucune preuve n'a attesté que la requérante n'avait pas été sélectionnée car sa candidature n'avait pas été dûment examinée.

Jugement n°: UNDT/2011/045

30. Des arguments de poids s'opposent aux allégations de la requérante. Les hauts responsables étaient convenus qu'il était nécessaire de renforcer leurs capacités en macroéconomie et microéconomie, et avaient entre autres décidé que le candidat retenu devait bénéficier d'une solide expérience dans le domaine de la microéconomie. La requérante ne satisfaisait pas à ce critère essentiel. Le personnel de direction était habilité à établir des critères de sélection afin de pouvoir s'acquitter de son mandat et de son programme de travail révisés. À moins que le Tribunal ne dispose de preuves étayant l'affirmation selon laquelle les critères de base ont été élaborés en vue d'écarter la candidature de la requérante, il ne saurait s'immiscer dans cette affaire. Or, aucune preuve concluante n'a été produite en ce sens.

- 31. La requérante a été lésée par une restructuration organisationnelle et un changement de priorité qui lui ont fait perdre la possibilité de conserver son emploi. Dans la mesure où aucune preuve n'étaye son allégation selon laquelle sa candidature à d'autres postes, comme suite à la restructuration, n'avait pas été pleinement et équitablement examinée, le Tribunal n'estime pas nécessaire de se pencher sur la recevabilité de ces allégations.
- 32. Il est normal que la requérante, qui peut se prévaloir d'un impressionnant parcours, s'estime lésée par les conséquences de la restructuration. Toutefois, la défenderesse était habilitée à procéder à ces modifications structurelles et fonctionnelles en réponse au Sommet mondial sur la pauvreté tenu en 2005, et à fixer des critères de sélection pour pouvoir s'acquitter du programme de travail. Dès lors qu'il n'a pas été établi que l'exercice de restructuration et la redéfinition du poste de la requérante étaient mus par le dessein inavoué d'empêcher la requérante de conserver un poste, le Tribunal ne peut que rejeter la présente requête.

Jugement n° : UNDT/2011/045

Décision

33. La requête est rejetée comme irrecevable.

(Signé)

Juge Goolam Meeran

Ainsi jugé le 3 mars 2011

Enregistré au Greffe le 3 mars 2011

(Signé)

Santiago Villalpando, Greffier, New York