

**Tribunal administratif**

Distr. limitée  
31 janvier 2005  
Français  
Original : anglais

## TRIBUNAL ADMINISTRATIF

Jugement N° 1213

Affaire N° 1302

Contre : Le Secrétaire général  
de l'Organisation  
des Nations Unies

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES,

Composé de M. Julio Barboza, Président, M<sup>me</sup> Brigitte Stern, Vice-Présidente  
et M. Dayendra Sena Wijewardane;

Attendu qu'à la demande d'une ancienne fonctionnaire de l'Organisation des Nations Unies, le Président du Tribunal a, avec l'assentiment du défendeur, prorogé le délai pour l'introduction d'une requête devant le Tribunal jusqu'au 31 janvier 2003 puis, par deux décisions successives, jusqu'au 31 juillet 2003;

Attendu que le 11 juillet 2003 la requérante a introduit une requête dont les conclusions étaient en partie libellées comme suit :

**« I. Conclusions**

...

1. La requérante prie respectueusement le Tribunal d'ordonner à l'Administration de produire des documents ...

...

2. La requérante demande la tenue d'une procédure orale, ...

**B. Mesures demandées**

3. La requérante prie respectueusement le Tribunal :
  - a. De déclarer que les nouvelles règles actuellement appliquées sont invalides et que les anciennes règles demeureront en vigueur jusqu'à ce qu'elles soient remplacées par des règles juridiquement valides;
  - b. À défaut, d'ordonner l'annulation de la partie des nouvelles règles qui prévoit la conversion automatique des engagements pour une durée

déterminée en des engagements pour une durée indéfinie, et de la partie des nouvelles règles assimilant les droits des fonctionnaires du [Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR)] auxquels de “nouveaux” engagements de durée indéfinie ont été octroyés à ceux des fonctionnaires titulaires d’ “anciens” engagements de durée indéfinie;

- c. D’octroyer à la requérante un montant de 7 500 dollars des États-Unis au titre des honoraires et défens;
- d. D’octroyer un montant égal à deux ans de traitement net de base à la requérante au titre du préjudice moral;
- e. D’accorder à la requérante toute autre réparation que le Tribunal jugera équitable, nécessaire et justifiée, notamment pour rétablir la requérante dans la situation qui était la sienne en matière de sécurité d’emploi avant la mise en application des nouvelles règles. »

Attendu qu’à la demande du défendeur, le Président du Tribunal a prorogé le délai fixé pour le dépôt de la réplique du défendeur jusqu’au 7 novembre 2003 puis, par décisions successives, jusqu’au 30 avril 2004;

Attendu que le défendeur a déposé sa réplique le 30 avril 2004;

Attendu que la requérante a déposé des observations écrites le 30 juillet 2004;

Attendu que le 23 novembre 2004, le Tribunal a décidé de ne pas tenir de procédure orale en l’espèce;

Attendu que l’exposé des faits, y compris les états de service de la requérante, figurant dans le rapport de la Commission paritaire de recours est en partie libellé comme suit :

**« État de service [de la requérante]**

... La [requérante] est entrée au service du HCR à Genève le 9 septembre 1974 en qualité de commis dactylographe à la classe GS-2. Son engagement de courte durée a été renouvelé plusieurs fois jusqu’au 1<sup>er</sup> juin 1975, date à laquelle un engagement pour une durée déterminée d’un an lui a été accordé en qualité de commis dactylographe bilingue ... à la classe G-3... Cet engagement a été [ultérieurement] renouvelé...

... Au 1<sup>er</sup> janvier 1978, [la requérante] est titulaire d’un “engagement de durée indéfinie”. Elle est actuellement affectée au Bureau de l’Asie centrale, de l’Asie du Sud-Ouest, de l’Afrique du Nord et du Moyen-Orient, à la classe GS-7, en qualité de secrétaire.

...

**Résumé des faits**

...

... Le 2 juillet 1999, par un mémorandum intérieur/mémorandum (bureaux extérieurs) n° 65/1999, le Haut-Commissaire a informé tous les fonctionnaires en poste au Siège et hors Siège d’une nouvelle politique de gestion des ressources humaines en ce qui concerne les engagements, affectations et promotions, devant entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2000.

... Par un autre mémorandum, n° 82/1999 daté du 23 août 1999, le Directeur de la Division de la gestion des ressources humaines du HCR (Genève) ... a communiqué à tous les fonctionnaires en poste au Siège et hors Siège de nouvelles informations sur la nouvelle politique...

... Le 20 décembre 1999, la [requérante] a écrit au Secrétaire général lui demandant de réexaminer “les décisions prises par le [HCR] à compter du 2 juillet 1999 qui visaient à instituer une « nouvelle politique en ce qui concerne les affectations, les promotions et les engagements » au HCR”.

... Le même jour, la [requérante] a également présenté à la Commission paritaire de recours [de Genève] une demande de suspension de l'application de la nouvelle politique.

...

... Dans son rapport daté du 30 décembre 1999, la Commission paritaire de recours, après avoir examiné la demande de suspension, a recommandé que celle-ci soit rejetée au motif qu'elle n'avait relevé aucune preuve ... attestant que “cette nouvelle politique porterait directement et irréparablement atteinte aux droits [de la requérante] en sa qualité de fonctionnaire” et qu'elle jugeait que “ladite politique n'affecte pas les conditions d'emploi [de la requérante]...”.

... [Le] 4 janvier 2000, ... le Secrétaire général [a informé la requérante qu'il avait accepté] la recommandation de la Commission paritaire de recours.

... Le 24 mars 2000, la [requérante a introduit un recours sur le fond devant la Commission paritaire de recours.]

... »

La Commission paritaire de recours a adopté son rapport le 27 mai 2002. Ses conclusions et recommandations étaient en partie libellées comme suit :

*« Conclusions et recommandations »*

52. Pour les raisons qui précèdent, la Commission conclut que le recours est **irrecevable** parce que la requérante est forclosée et, subsidiairement, parce qu'une des conditions de la recevabilité d'un recours n'est pas remplie, à savoir qu'il n'y a aucune décision administrative que la requérante puisse contester.

53. Ayant ainsi conclu, la Commission estime qu'elle ne serait pas fondée à examiner l'affaire plus avant quant au fond.

54. Par ces motifs, la Commission recommande à l'unanimité au Secrétaire général de rejeter le présent recours. »

Le 31 octobre 2002, le Haut-Commissaire a informé tous les fonctionnaires du HCR de sa décision de geler, avec effet à compter du 1<sup>er</sup> novembre 2002, l'octroi d'engagements de durée indéfinie aux fonctionnaires nouvellement recrutés.

Le 2 décembre 2002, le Secrétaire général adjoint à la gestion a transmis un exemplaire du rapport de la Commission paritaire de recours à la requérante et l'a informée que le Secrétaire général avait décidé d'accepter la recommandation unanime de la Commission et de considérer l'affaire comme close.

Le 11 juillet 2003, la requérante a introduit la requête susmentionnée devant le Tribunal.

Attendu que les principaux moyens de la requérante sont les suivants :

1. La Commission paritaire de recours a commis une erreur en décidant que le recours de la requérante était irrecevable parce que tardif et en n'identifiant aucune « décision administrative ». La requérante conteste l'application des nouvelles règles, entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2000. La requérante a demandé que la décision soit reconsidérée le 20 décembre 1999, tout à fait dans les délais fixés pour l'introduction d'un recours.

2. Le nombre croissant de fonctionnaires titulaires d'engagements de « durée indéfinie » menace les droits acquis et la sécurité de l'emploi de nombreux fonctionnaires, y compris la requérante.

3. La promulgation de la nouvelle politique était ultra vires et entachée d'irrégularités de procédure.

4. Les nouvelles règles violent les droits que le principe de l'égalité de traitement confère à la requérante en l'exposant à un licenciement alors que d'autres agents des services généraux de l'Organisation des Nations Unies titulaires du même type d'engagement conservent le bénéfice d'un engagement de durée indéfinie sans courir le même risque de licenciement en cas de réduction des effectifs.

Attendu que le principal moyen du défendeur est le suivant :

C'est à juste titre que la Commission paritaire de recours a conclu que la demande adressée par la requérante au Secrétaire général afin qu'il reconsidère les décisions contestées était tardive et donc irrecevable.

Ayant délibéré du 1<sup>er</sup> au 24 novembre 2004, le Tribunal rend le jugement suivant :

I. La requérante a contesté devant la Commission paritaire de recours l'application de nouvelles règles de politique générale promulguées par le HCR, qui sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2000. Ayant examiné l'affaire, la Commission paritaire de recours a jugé que le recours était irrecevable et le Secrétaire général a accepté la recommandation de la Commission et rejeté le recours. C'est cette décision que la requérante conteste.

II. Le Tribunal doit d'abord se prononcer sur la recevabilité. S'il juge la requête irrecevable, il n'aura pas à l'examiner au fond.

La condition essentielle de la recevabilité d'un recours est qu'il existe une « décision administrative » contestée. La requérante fait valoir que la décision contestée est une série de nouvelles règles qui sont entrées en vigueur en 2000 et qui, selon elle, pourraient lui causer un préjudice en cas de réduction d'effectifs. La requérante soutient que dans le cadre des anciennes règles, sa qualité de titulaire d'un engagement de durée indéfinie lui assurait une sécurité d'emploi à laquelle les nouvelles règles portent atteinte. Dans son jugement n° 1157, *Andronov* (2003), le Tribunal s'est récemment prononcé comme suit sur la question de savoir ce qui constitue une décision administrative :

« Il n'y a pas de litige sur ce qu'est une "décision administrative". Dans tous les systèmes de droit administratif, une "décision administrative" est une décision unilatérale prise par l'Administration dans un cas individuel précis (acte administratif individuel), qui produit des conséquences juridiques directes sur l'ordre juridique. Ainsi, la décision administrative se distingue d'autres actes administratifs, tels ceux qui ont un effet réglementaire (et sont habituellement désignés comme étant des règles ou des règlements), et de ceux qui n'ont pas de conséquences juridiques directes. Les décisions administratives sont donc qualifiées par le fait qu'elles sont prises par l'Administration, qu'elles sont unilatérales et d'application individuelle, et qu'elles ont des conséquences juridiques directes. Elles ne sont pas nécessairement écrites, sinon la protection juridique des employés risquerait d'être affaiblie dans les cas où l'Administration prend des décisions sans recourir à la forme écrite. Ces décisions non écrites sont communément désignées, dans les systèmes de droit administratif, comme des décisions administratives *implicites*. »

III. Conformément à sa jurisprudence *Andronov* (ibid.), le Tribunal estime qu'en l'espèce il n'y a aucune décision administrative susceptible de faire l'objet d'un recours, car les nouvelles règles ne peuvent être considérées comme une décision, et la requête est en conséquence irrecevable *ratione materiae*.

Le Tribunal note qu'à l'appui de sa requête, la requérante invoque notamment le jugement n° 1852, affaire *Macchino Farías* (1999), dans lequel le Tribunal administratif de l'OIT était saisi d'une décision similaire. La requérante ne cite que partiellement le dispositif de cette décision du Tribunal administratif de l'OIT qui, dans son intégralité, était ainsi libellé :

« 1. ... [I] est manifeste que l'on peut déduire ... des allégations ... que [le requérant] cherchait à empêcher l'abrogation des anciens Règlement du personnel recruté localement et Statut combiné du personnel et leur remplacement par le nouveau Règlement du personnel recruté localement à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1998.

2. Le requérant n'identifie pas une décision ... lui faisant directement grief. Il cherche uniquement à empêcher l'entrée en vigueur du nouveau Règlement, apparemment par crainte que son application ne porte atteinte à ses droits acquis.

3. La requête est manifestement irrecevable. La jurisprudence du Tribunal est constante : un requérant ne peut pas attaquer une disposition d'application générale à moins que, et jusqu'à ce que, son application ne lui porte préjudice. En l'espèce, il s'agit d'une requête dirigée contre des textes d'ordre général qui n'est liée à aucune application spécifique au requérant des dispositions attaquées. Elle ne saurait donc être accueillie par le Tribunal. »

Il est ainsi évident que la décision du Tribunal administratif de l'OIT n'étaye pas la thèse de la requérante, car elle est conforme à l'approche adoptée par le Tribunal de céans en ce qui concerne ce qui doit être considéré comme une décision pouvant faire l'objet d'un recours.

De plus, si l'on suit la logique du jugement précité du Tribunal administratif de l'OIT et la jurisprudence du Tribunal de céans, la requérante doit démontrer qu'elle a subi un préjudice parce que la décision contestée a abouti à une violation

de ses conditions d'emploi. (Voir jugement n° 1220 (rendu à la présente session).) En l'espèce, la requérante n'a pas établi de manière convaincante l'existence d'une atteinte spécifique et concrète portée à ses droits ou conditions d'emploi. Elle soutient qu'antérieurement une réduction de personnel aurait d'abord affecté les fonctionnaires titulaires d'engagements pour une durée déterminée, et qu'elle est désormais placée en fait dans la même catégorie que ceux-ci. Il semble au Tribunal que la requérante se trompait lorsqu'elle estimait jouir de la sécurité dans son emploi, car lorsque l'Administration décide de réduire les effectifs, des critères additionnels interviennent, comme le comportement professionnel des fonctionnaires concernés et leur ancienneté à l'Organisation. Quoiqu'il en soit, la requérante ne prétend pas avoir été victime d'une réduction d'effectifs, et ce qu'elle désigne comme un dommage est, au pire, uniquement un risque. Le risque n'équivaut pas au préjudice et ne peut se substituer à celui-ci. Si l'Administration avait procédé à une réduction des effectifs et si de ce fait il avait été mis fin à l'engagement de la requérante, celle-ci aurait alors pu se pourvoir en faisant valoir qu'il avait été mis fin à son engagement en raison des nouvelles règles et parce que le grand nombre de titulaires d'engagements de durée indéfinie ayant résulté de celles-ci avait été la cause de sa cessation de service. Il lui aurait encore néanmoins appartenu de prouver que les nouvelles règles portaient atteinte à ses droits, mais le Tribunal n'est pas saisi de cette question. À moins que la requérante puisse démontrer qu'une décision spécifique lui a causé un préjudice, son recours vise à obtenir un « avis consultatif » que le Tribunal n'est pas compétent pour lui donner.

IV. La requérante fait valoir qu'elle avait le droit à ce que son recours soit examiné quant au fond et que le rejet de celui-ci pour un motif de procédure a violé ses droits. Le Tribunal a du mal à comprendre cet argument. Les aspects procéduraux du droit et l'obligation des parties de les respecter sont reconnus dans tous les systèmes juridiques, et le Tribunal ne fait pas exception, comme il l'a rappelé dans son jugement n° 1106, *Iqbal* (2003) :

« Le Tribunal rappelle l'importance qu'il attache au respect des règles de procédure, qui sont de la plus grande importance pour garantir le bon fonctionnement de l'Organisation. »

La recevabilité d'un recours, et l'insistance du Tribunal sur cette recevabilité, ne peuvent être considérées comme constituant une violation des droits d'un fonctionnaire. Les règles de procédure ont la même valeur juridique que les règles de fond et doivent donc être respectées, et non être écartées ou contournées parce qu'elles sont « seulement » procédurales. De nombreuses affaires ont été tranchées par différents tribunaux appliquant des systèmes juridiques très variés sur la base de la procédure. Dans ces affaires, on a considéré que la forme primait le fond. La présente espèce en est un nouvel exemple et l'argument de la requérante à cet égard est rejeté.

V. Enfin, le Tribunal note que dans son rapport la Commission paritaire de recours a conclu que le recours était irrecevable pour deux motifs : *ratione temporis* et *ratione materiae*. Le Tribunal suppose que la Commission paritaire de recours entendait ainsi déclarer que si le recours n'avait pas été irrecevable *ratione materiae*, et avait en fait visé une décision administrative susceptible d'être contestée, elle aurait tout de même jugé le recours irrecevable *ratione temporis*. À défaut, le raisonnement de la Commission paritaire de recours serait contradictoire, parce que la Commission semblerait considérer simultanément que le recours est

irrecevable parce qu'il n'y a pas de décision et parce qu'il n'a pas été formé dans le délai de deux mois à compter de la date de la décision (non existante), en violation de la décision 111.2 a) du Règlement du personnel.

VI. Par ces motifs, la requête est rejetée dans son intégralité.

*(Signatures)*

**Julio Barboza**  
Président

**Brigitte Stern**  
Vice-Présidente

**Dayendra Sena Wijewardane**  
Membre

New York, le 24 novembre 2004

**Maritza Struyvenberg**  
Secrétaire exécutive