



Tribunal administratif

Distr.
LIMITÉE

T/DEC/591

25 juin 1993

FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

TRIBUNAL ADMINISTRATIF

Jugement No 591

Affaire No 653 : UDOVIK

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

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES,

Composé comme suit : M. Jerome Ackerman, président; M. Ioan Voicu; M. Mikuin
Leliel Balanda;

Attendu qu'à la demande de Larissa Udovik, ancienne fonctionnaire de l'Organisation des Nations Unies, le Président du Tribunal a, avec l'accord du défendeur, successivement prorogé aux 31 août, 22 octobre 1991, 31 mars et 30 avril 1992 le délai pour l'introduction d'une requête devant le Tribunal;

Attendu que, le 30 avril 1992, la requérante a introduit une requête dans laquelle elle priait le Tribunal :

" ...

- a) D'entériner la recommandation unanime de la Commission paritaire de recours tendant à ce que la requérante 'soit promue à titre personnel de la classe G-4 à la classe G-6 avec effet rétroactif au 1er janvier 1985 et que son traitement et ses indemnités pour la période allant du 1er janvier 1985 jusqu'à son licenciement, ainsi que son indemnité de licenciement ultérieure, soient ajustés en conséquence' (...), et
- b) D'accorder à la requérante toute autre réparation, y compris le

versement d'intérêts, qu'il pourra juger juste et appropriée."

Attendu que le défendeur a produit sa réplique le 15 septembre 1992;

Attendu que la requérante a déposé des observations écrites le 16 octobre 1992;

Attendu que, le 4 juin 1993, le Tribunal a posé des questions au défendeur, qui y a répondu les 8 et 11 juin 1993;

Attendu que la requérante a présenté des observations sur les réponses du défendeur le 16 juin 1993;

Attendu que les faits de la cause sont les suivants :

La requérante est entrée au service de l'Organisation le 8 novembre 1967 comme commis de langue anglaise au Département des affaires économiques et sociales. Elle a reçu un engagement de durée déterminée de trois mois à la classe G-2, qui a été converti en un engagement de stage avec effet au 8 février 1968 et en un engagement permanent avec effet au 1er novembre 1969. Le 22 mars 1972, l'engagement de la requérante a été résilié pour services non satisfaisants. La requérante ayant demandé un réexamen administratif de cette décision, le Secrétaire général a annulé le licenciement sur recommandation de l'Organe subsidiaire des nominations et des promotions. La requérante a été réintégrée avec effet rétroactif au 22 mars 1972.

Le 1er mai 1973, la requérante a été réaffectée au Service de vérification interne des comptes du Département de l'administration et de la gestion. Son titre fonctionnel a été changé en commis à la vérification des comptes avec effet au 1er octobre 1974. Elle a été promue à la classe G-4 avec effet au 1er avril 1976 comme commis principal à la vérification des comptes.

Après la mise en place de la nouvelle structure à sept classes pour les services généraux et les catégories apparentées, à New York, le poste de la requérante a été reclassé G-7 en décembre 1985.

Le 19 mai 1986, le Directeur adjoint de la Division de la coordination des politiques

(Bureau des services du personnel) a informé les chefs des services administratifs et les fonctionnaires d'administration de tous les départements que l'application des résultats du classement des emplois "ne devrait normalement pas dépendre du caractère satisfaisant des services" mais que, "lorsqu'une mesure a été prise pour retenir une augmentation périodique de traitement ou engager une procédure de licenciement pour services non satisfaisants ou qu'une référence écrite à des services non satisfaisants a été portée au dossier avant la date de mise en application, le Chef du Service de l'administration du personnel devrait être consulté".

Le même jour, le Chef du Service administratif du Département de l'administration et de la gestion a écrit au Bureau des services du personnel pour recommander que l'engagement permanent de la requérante soit résilié pour services non satisfaisants.

Le 24 mars 1987, le Chef du Service administratif du Département de l'administration et de la gestion a fait savoir à la requérante qu'"étant donné la mesure prise par le Département pour [la] licencier pour services non satisfaisants, l'application des résultats de l'opération de classement [était] suspendue dans [son] cas."

Le 5 juin 1987, le Sous-Secrétaire général à la gestion des ressources humaines¹ a fait savoir aux chefs des services administratifs et aux fonctionnaires d'administration que "l'application des résultats du reclassement ne devrait être bloquée qu'au cas où elle serait tout à fait incompatible avec d'autres mesures prises au sujet des services du fonctionnaire et après que l'administration du personnel ait été consultée".

Par lettre du 27 septembre 1989, le Sous-Secrétaire général à la gestion des ressources humaines a informé la requérante que le Secrétaire général avait décidé d'accepter la recommandation de l'Organe subsidiaire des nominations et des promotions tendant à mettre fin à son engagement pour services non satisfaisants. Les procédures administratives de licenciement ont été achevées en 1989.

¹ Nouvelle appellation du Bureau des services du personnel.

Un recours formé par la requérante contre la décision de mettre fin à son engagement a été examiné par la Commission paritaire de recours, qui a adopté son rapport le 7 janvier 1991. Les conclusions et recommandations de la Commission étaient ainsi conçues :

"55. La Commission conclut :

- Que la décision de mettre fin à l'engagement permanent de la requérante pour services non satisfaisants n'a pas été prise irrégulièrement;
- Que la décision de ne pas appliquer le reclassement du poste de la requérante n'a pas été prise conformément aux directives pertinentes;
- Que la requérante n'a pas réussi à prouver, comme elle en avait la charge, que l'une quelconque des décisions contestées était due à un parti pris.

56. En conséquence, la Commission recommande, au sujet de la non-application du reclassement, que la requérante soit promue à titre personnel de la classe G-4 à la classe G-6 avec effet rétroactif au 1er janvier 1985 et que son traitement et ses indemnités pour la période allant du 1er janvier 1985 jusqu'à son licenciement, ainsi que son indemnité de licenciement ultérieure, soient ajustés en conséquence.

57. La Commission ne fait aucune autre recommandation à l'appui du recours."

Le 14 février 1991, le Secrétaire général adjoint à l'administration et à la gestion a communiqué le rapport de la Commission paritaire de recours à la requérante et informé celle-ci que le Secrétaire général avait réexaminé son cas à la lumière du rapport et "décidé, conformément à la recommandation de la Commission, de maintenir la décision de mettre fin à [son] engagement permanent pour services non satisfaisants".

Il ajoutait :

"Le Secrétaire général a décidé d'autre part de ne pas accepter la recommandation de la Commission tendant à ce que vous soyez promue de la classe G-4 à la classe G-6 avec effet rétroactif au 1er janvier 1985 et à ce que votre

traitement et vos indemnités pour la période allant du 1er janvier 1985 jusqu'à la date de votre licenciement, ainsi que votre indemnité de licenciement, soient ajustés en conséquence. La décision du Secrétaire général repose sur les considérations suivantes :

- a) Les résultats du classement initial des emplois des services généraux et des catégories apparentées, à New York, n'ont pas été appliqués en décembre 1985, comme il avait d'abord été prévu, mais en 1987, après que l'Assemblée générale eut approuvé, formalité nécessaire, les propositions du Secrétaire général par sa résolution 41/209 du 11 décembre 1986. Ainsi, après la publication de la circulaire ST/IC/86/27/Add.3 du 27 janvier 1987 qui informait les fonctionnaires des mesures prises pour appliquer les résultats de l'opération tels qu'approuvés par l'Assemblée, le Chef du Service administratif du Bureau des services financiers vous a fait savoir par un mémorandum du 24 mars 1987 que, dans votre cas, l'application avait été suspendue en raison des mesures qui avaient été prises pour mettre fin à votre engagement. Par conséquent, l'application des résultats de l'opération de classement, bien que rétroactive au 1er janvier 1985, est intervenue après que des mesures eurent été prises le 19 mai 1986 pour mettre fin à votre engagement.
- b) De toute façon, vous n'auriez pu être promue rétroactivement parce qu'une telle promotion aurait été contraire au paragraphe 3 de l'Article 101 de la Charte et à l'article 4.2 du Statut du personnel, qui disposent que la considération dominante en matière de promotion doit être d'assurer à l'Organisation les services de personnes qui possèdent les plus hautes qualités de travail, de compétence et d'intégrité."

Après avoir quitté le service le 29 septembre 1989, la requérante avait demandé une pension d'invalidité à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies.

Par lettre du 25 novembre 1991, le Secrétaire de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies a informé la requérante que le Comité des pensions du personnel de l'ONU lui avait accordé une pension d'invalidité en vertu de l'article 33 des statuts de la Caisse des pensions. Par lettre du 23 décembre 1991, le Sous-Secrétaire général à la gestion des ressources humaines a informé la requérante de ce qui suit :

"Comme vous le savez, le Comité des pensions du personnel de l'ONU a décidé de vous accorder une pension d'invalidité parce que vous n'êtes plus capable de remplir vos fonctions, conformément aux dispositions de l'article 33 des statuts de la Caisse des pensions. Lorsqu'il a appris que le Comité des pensions du personnel de l'ONU avait décidé de vous accorder cette pension, le Secrétaire général a décidé d'autoriser la résiliation de votre engagement permanent en vertu de l'article 9.1 a) du Statut du personnel. Cette résiliation précède votre licenciement à compter du 29 septembre 1989 pour services non satisfaisants, qui doit être annulé rétroactivement puisqu'il apparaît implicitement que vos services n'étaient pas satisfaisants à cause de votre état de santé.

Votre nouveau licenciement pour raisons de santé en vertu de l'article 9.1 a) du Statut du personnel et l'indemnité de licenciement que vous avez perçue seront ajustés conformément aux dispositions de l'annexe III b) du Statut du personnel puisque vous avez perçu six mois d'indemnité de licenciement en vertu de l'annexe III c) et trois mois d'indemnité en lieu et place de préavis lorsque vous avez été licenciée pour services non satisfaisants en septembre 1989.

Le Secrétaire du Comité mixte de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies vous avisera de la date à laquelle votre pension d'invalidité commencera à vous être versée et mon bureau prendra toutes les mesures nécessaires pour accomplir les formalités de licenciement le plus rapidement possible. La présente lettre constitue le préavis de licenciement exigé par la disposition 109.3 a) du Règlement du personnel. La résiliation de votre engagement prendra effet au 14 octobre 1990."

Le 30 avril 1992, la requérante a introduit devant le Tribunal la requête mentionnée plus haut.

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

1. La décision de ne pas payer la différence de traitement à la requérante conformément au nouveau classement de son poste était nulle parce que non conforme aux directives établies.

2. Toute justification qu'il aurait pu y avoir de ne pas payer la différence de traitement a cessé d'exister lorsque la décision de licencier la requérante pour services non satisfaisants a été ultérieurement annulée rétroactivement et remplacée par un licenciement

pour raisons de santé.

Attendu que le principal argument du défendeur est le suivant :

La décision de ne pas promouvoir la requérante était conforme à l'article du Statut du personnel selon lequel le travail doit être la considération dominante en matière de promotion. Les mémorandums du Secrétariat adressés aux chefs des services administratifs et aux fonctionnaires d'administration des départements doivent être interprétés en conformité du Statut du personnel.

Le Tribunal, ayant délibéré du 3 au 25 juin 1993, rend le jugement suivant :

I. La principale question qui se pose en l'espèce est celle de savoir si les droits de la requérante ont été violés du fait de la décision prise par l'Administration de ne pas appliquer le reclassement de son poste de la classe G-4 à la classe G-6 à cause des mesures qui avaient été prises pour la licencier pour services non satisfaisants. Le reclassement résultait de la mise en place d'une structure de sept classes pour les services généraux et les catégories apparentées de New York.

II. Le reclassement du poste de la requérante de la classe G-4 à la classe G-7 devait être appliqué rétroactivement au 1er janvier 1985 lorsque l'Assemblée générale l'aurait autorisé. Cependant, en vertu de la circulaire ST/IC/86/27/Add.3 du 27 janvier 1987, le poste de la requérante aurait d'abord été reclassé G-6 puis, un an plus tard, G-7 sous réserve d'un examen des services de la requérante par le Comité de l'organisation des carrières compétent. L'application du reclassement était initialement prévue pour décembre 1985 mais elle a été

différée jusqu'en 1987 à la suite de la résolution 41/209 de l'Assemblée générale en date du 11 décembre 1986.

III. Le Tribunal note que, les services de la requérante ayant été jugés non satisfaisants pour diverses raisons, son département a, le 19 mai 1986, recommandé au Bureau des services du personnel de mettre fin à son engagement permanent. Le 19 mai 1986 également, le Bureau des services du personnel a fait savoir aux chefs des services administratifs et aux fonctionnaires d'administration que l'application des résultats du classement des emplois ne devrait normalement pas dépendre du caractère satisfaisant des services mais que, si une mesure avait été prise pour engager une procédure de licenciement pour services non satisfaisants, il fallait consulter le Chef du Service de l'administration du personnel avant d'appliquer le reclassement.

IV. Le Tribunal note en outre que, le 5 juin 1987, le Sous-Secrétaire général à la gestion des ressources humaines a fait savoir aux chefs des services administratifs et aux fonctionnaires d'administration que l'application des résultats du reclassement (que l'Assemblée générale avait approuvée pour prendre effet en 1987) ne devrait être bloquée qu'au cas où elle serait tout à fait incompatible avec d'autres mesures prises au sujet des services du fonctionnaire et après que l'administration du personnel ait été consultée. Il a été souligné à maintes reprises que le reclassement était une opération technique sans rapport avec les promotions et que, sauf dans des cas exceptionnels, il devait être traité comme tel.

V. Le 4 juin 1993, le Tribunal a demandé au défendeur des renseignements supplémentaires. Dans sa réponse, datée du 9 juin 1993, le défendeur a soutenu que les directives internes adressées aux chefs des services administratifs et aux fonctionnaires d'administration en mai 1986 et juin 1987 au sujet de l'application des décisions de reclassement prévoyaient la possibilité de bloquer le reclassement des postes à cause des services non satisfaisants de leurs titulaires. Selon le défendeur, le dossier faisait apparaître

que les services de la requérante ne donnaient pas satisfaction, et ce, depuis longtemps.

VI. Le dossier n'indiquant pas si le Chef du Service administratif ou les fonctionnaires d'administration du département de la requérante avaient consulté le Service de l'administration du personnel en 1986 ou en 1987 au sujet de l'application du reclassement du poste de la requérante, le Tribunal a demandé au défendeur des renseignements supplémentaires sur le point de savoir si de telles consultations avaient eu lieu.

Le Tribunal constate, au vu de la réponse du défendeur, datée du 11 juin 1993, qu'à l'époque où les résultats de l'opération de classement initial ont été appliqués, le Chef du Service administratif a tenu des consultations avec l'administrateur du personnel et le Chef du Service de l'administration du personnel. Ils ont été d'accord pour estimer que toute décision de promouvoir la requérante sur la base du classement du poste irait à l'encontre des discussions qui avaient lieu au sujet des services de la requérante, qui ne donnaient pas satisfaction. La décision de ne pas modifier la classe a été mentionnée dans la formule de notification administrative du 16 mars 1987 adoptant le nouveau système de classement et changeant le numéro du poste de l'intéressée.

VII. Le Tribunal a aussi été informé qu'aucun reclassement découlant de l'opération de reclassement n'avait été appliqué avant 1987. Le défendeur a déclaré en outre que les résultats de l'opération de classement initial n'ont été appliqués qu'en 1987, après que l'Assemblée générale les eut approuvés à la section IX de sa résolution 41/209 du 11 décembre 1986. Cependant, comme l'application des résultats de l'opération de classement initial devait prendre effet au 1er janvier 1985, les fonctionnaires dont le poste avait été classé à un niveau supérieur à leur propre grade ont été mis au bénéfice de la nouvelle classe de leur poste avec effet rétroactif au 1er janvier 1985 pourvu qu'ils remplissent les conditions spécifiées dans les procédures d'application énoncées à l'annexe I de la circulaire ST/IC/86/27.

VIII. Le Tribunal constate qu'un temps considérable s'est écoulé entre la recommandation de 1986 tendant à mettre fin à l'engagement de la requérante et la résiliation effective. Cela

était dû en partie au refus de la requérante de désigner deux fonctionnaires pour faire partie du Groupe mixte de révision qui devait examiner son cas et faire une recommandation au sujet de son licenciement. Un retard supplémentaire a été causé par sa contestation sur le point de savoir si un rapport spécial exigé par les règles de procédure applicables avait été établi. Le Groupe mixte de révision a finalement présenté son rapport, dans lequel il concluait que la requérante avait fait preuve d'une indifférence totale à l'égard des heures de travail à l'ONU, qu'elle avait manqué aux devoirs de la profession et que ses services n'avaient pas donné satisfaction. Il recommandait que la requérante soit licenciée. Le licenciement a pris effet le 29 septembre 1989.

IX. Le Tribunal note que, devant la Commission paritaire de recours, la requérante a contesté tant son licenciement que le non-reclassement de son poste. La Commission n'a constaté aucune irrégularité dans la décision de licencier la requérante mais elle a jugé que la décision de ne pas reclasser son poste n'avait pas été prise conformément aux directives pertinentes. Elle estimait que, parce que la non-application du reclassement avait été initialement mentionnée en décembre 1985, avant la recommandation de licenciement de mai 1986, elle n'était pas conforme aux directives internes selon lesquelles une mesure de non-application d'un reclassement ne devait être prise qu'après une recommandation de licenciement. La Commission recommandait que la requérante soit promue à la classe G-6 avec effet au 1er janvier 1985. Le défendeur a refusé d'accepter cette recommandation au motif que la Commission avait négligé de tenir compte du fait que l'application des résultats de toute l'opération de reclassement avait été différée jusqu'en 1987 en raison de la résolution de l'Assemblée générale, et que, puisque la recommandation tendant à licencier la requérante avait été faite en mai 1986, les directives internes avaient été suivies. Le Tribunal note en

autre que le fondement du licenciement de la requérante existait bien avant l'application des résultats du reclassement.

X. Le Tribunal constate une certaine ambivalence de la part de l'Administration en ce qui concerne la possibilité d'invoquer des considérations ayant trait aux promotions et à la qualité des services. D'une part, le reclassement est présenté comme une opération technique sans rapport avec les services (voir jugement No 388, Moser (1987) par. V et VIII); d'autre part, des considérations liées aux services interviennent en ce qui concerne la période d'un an qui doit s'écouler après une augmentation de deux classes avant qu'une troisième augmentation de classe puisse prendre effet. De telles considérations interviennent aussi à propos des recommandations de licenciement, des avancements d'échelon, etc. Peut-être serait-il souhaitable que l'Administration envisage de clarifier cette question par une disposition du Règlement du personnel ou une instruction administrative appropriée. (Voir jugement No 506, Bhandari (1991), par. VII.)

XI. En l'espèce, le Tribunal se trouve en face de circonstances exceptionnelles, à savoir la mesure prise par le défendeur le 23 décembre 1991 pour annuler rétroactivement le précédent licenciement de la requérante pour services non satisfaisants.

De l'avis du défendeur, l'annulation, rétroactive au 29 septembre 1989, du licenciement initial par la décision du 23 décembre 1991 modifiant la base du licenciement de la requérante n'impliquait pas une réévaluation rétroactive de la qualité de ses services, jugés non satisfaisants. Le Tribunal note que l'essence de la décision du 23 décembre 1991, communiquée à la requérante par une lettre du Sous-Secrétaire général à la gestion des ressources humaines, était que le Comité des pensions du personnel de l'ONU avait décidé d'accorder à la requérante une pension d'invalidité parce qu'elle n'était plus capable de remplir ses fonctions, conformément aux dispositions de l'article 33 des statuts de la Caisse des

pensions. La lettre indiquait en outre qu'en égard à l'attribution de cette pension, le Secrétaire général avait décidé d'autoriser la résiliation de l'engagement permanent de la requérante en vertu de l'article 9.1 a) du Statut du personnel.

XII. Le Tribunal note que la décision du 23 décembre 1991 reposait sur une constatation faite par le Comité des pensions du personnel de l'ONU en vertu de l'article 33 a) des statuts de la Caisse des pensions. La disposition H.1 du règlement administratif de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies délègue au Comité des pensions du personnel de l'organisation affiliée le pouvoir d'examiner les demandes de pension d'invalidité. Le Tribunal fait observer que l'article 33 a) des statuts de la Caisse des pensions dispose que "tout participant dont le Comité mixte constate qu'il n'est plus capable de remplir, dans une organisation affiliée, des fonctions raisonnablement compatibles avec ses capacités, ..., a droit, sous réserve des dispositions de l'article 41, à une pension d'invalidité".

XIII. Le Tribunal estime que, dans le présent contexte, la décision prise sur la base de l'article précité ne peut être considérée comme modifiant la nature des services de la requérante. De l'avis du Tribunal, la décision du 23 décembre 1991 était une décision de caractère secondaire découlant de la constatation du Comité des pensions du personnel de l'ONU selon laquelle la requérante n'était plus capable de remplir ses fonctions. Le Tribunal ne peut non plus méconnaître le fait qu'il ressort du dossier que l'Administration était extrêmement mécontente des services et de la conduite de la requérante depuis 1982.

XIV. Le Tribunal conclut que la décision du 23 décembre 1991 n'est pas incompatible avec la décision de refuser d'appliquer rétroactivement le reclassement du poste de la requérante de la classe G-4 à la classe G-6 et que, dans les circonstances de l'espèce, cette dernière décision relevait des pouvoirs du défendeur.

XV. Eu égard à ce qui précède, le Tribunal décide que la requérante n'a pas droit au

reclassement rétroactif de son poste de la classe G-4 à la classe G-6; en conséquence, la requête est rejetée.

(Signatures)

Jerome ACKERMAN
Président

Ioan VOICU
Membre

Mikuin Leliel BALANDA
Membre

Genève, le 25 juin 1993

R. Maria VICIEN-MILBURN
Secrétaire