

**Tribunal administratif**

Distr. limitée
30 septembre 2004
Français
Original : anglais

TRIBUNAL ADMINISTRATIF

Jugement n° 1188

Affaire n° 1283

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

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES,

Composé comme suit : M. Kevin Haugh, Vice-Président, Président; M. Omer Yousif Bireedo; M^{me} Jacqueline R. Scott;

Attendu qu'à la demande d'un fonctionnaire de l'Organisation des Nations Unies, le Président du Tribunal, avec l'assentiment du défendeur, a prolongé le délai imparti pour le dépôt d'une requête introductive d'instance devant le Tribunal jusqu'au 31 mai 2001 et par la suite à plusieurs reprises jusqu'au 31 janvier 2003;

Attendu que, le 31 janvier 2003, le requérant a déposé une requête contenant des conclusions qui se lisaient comme suit :

« II. CONCLUSIONS

9. En ce qui concerne la compétence et la procédure, le requérant prie respectueusement le Tribunal :

...

c) *De décider* de tenir une procédure orale ...

10. Pour ce qui est du fond, le requérant prie respectueusement le Tribunal :

d) *De dire et juger* que le fait que l'organe subsidiaire local [de l'Organisation des Nations Unies pour la surveillance de la trêve (ONUST)] n'a pas recommandé le requérant, alors même que celui-ci réunissait toutes les conditions prévues par les critères applicables en matière de promotion énoncés dans la circulaire ST/IC/1997/89 [du 23 décembre 1997, intitulée "Tableau d'avancement des agents du service mobile pour 1996/1997"], a constitué une violation du droit du requérant à une procédure régulière;

e) *De dire et juger* qu'en ignorant le recours du requérant, la Commission de contrôle des promotions des agents du service mobile a violé son droit à une procédure régulière;

f) *De dire et juger* que ... l'absence de contrôle du cas du requérant a constitué une violation de son droit à une procédure régulière;

g) *De dire et juger* que la majorité de la [Commission paritaire de recours] a fait preuve de parti pris à l'égard du requérant en fondant sa recommandation exclusivement sur les affirmations non étayées du défendeur tout en ignorant les éléments de preuve produits par le requérant, ce qui a violé le droit de celui-ci à une procédure régulière;

h) *De dire et juger* que le Secrétaire général a donné suite à la recommandation formulée par la Commission paritaire de recours sur la base d'un parti pris sans examiner les faits, ce qui a violé le droit du requérant à une procédure régulière;

i) *D'ordonner* au Secrétaire général de promouvoir le requérant de la classe FS-4 à la classe FS-5, avec effet rétroactif à la date de publication du tableau d'avancement des agents du service mobile pour 1996/1997; et

[j)] *D'ordonner* au Secrétaire général de verser au requérant, à titre de réparation, une indemnité représentant l'équivalent de deux (2) ans de traitement net ... ».

Attendu qu'à la demande du défendeur, le Président du Tribunal a prolongé le délai imparti pour la réplique du défendeur jusqu'au 30 avril 2003;

Attendu que le défendeur a présenté sa réplique le 30 avril 2003;

Attendu que le requérant a déposé des observations écrites le 30 mai 2003;

Attendu que, le 12 mai 2004, le Tribunal a posé au défendeur une question à laquelle celui-ci a répondu le 28 mai 2004;

Attendu que, le 30 juin 2004, le Tribunal a posé au requérant une question à laquelle celui-ci a répondu le 8 juillet 2004;

Attendu que, le 15 juillet 2004, le Tribunal a décidé de ne pas tenir de procédure orale en l'affaire;

Attendu que les faits de la cause sont les suivants :

Le requérant est entré au service de l'ONUST le 6 novembre 1982 en vertu d'un engagement pour une durée déterminée d'un an en qualité de secrétaire, à la classe FS 3. Son engagement a ensuite été renouvelé et il a été muté à plusieurs occasions. À la date des événements qui ont donné lieu à la présente requête, le requérant avait été promu à la classe FS-4 et avait été affecté au poste de classe FS-5 d'assistant administratif au Groupe des réclamations de l'ONUST.

Le 23 décembre 1997, le tableau d'avancement des agents du service mobile pour 1996/1997 a été publié dans la circulaire ST/IC/1997/89. Le requérant ne figurait pas sur la liste des fonctionnaires promus à la classe FS-5.

Le 8 janvier 1998, le requérant a demandé à l'ONUST s'il avait été recommandé en vue d'une promotion. Sa demande a été transmise au Département des opérations de maintien de la paix, à New York, lequel a répondu le 12 janvier que « l'organe subsidiaire local de l'ONUST a examiné le dossier [du requérant] en vue d'une promotion et n'a pas recommandé son inscription au tableau d'avancement ».

Le 9 février 1998, le requérant a envoyé une lettre de recours à la Commission de contrôle des promotions des agents du service mobile. Le 5 juin, il a été informé que sa lettre de recours avait été examinée conformément aux dispositions de la circulaire ST/IC/1997/89 et que la Commission de contrôle avait « pleinement et soigneusement pris en considération » les informations communiquées par le requérant. La Commission de contrôle est parvenue à la conclusion qu'il n'y avait pas de motif suffisant de revenir sur la décision de ne pas inscrire le requérant au tableau d'avancement des agents du service mobile pour 1996/1997. Le requérant a été informé que sa lettre de recours et la réponse à cette lettre seraient versées à son dossier administratif.

Le 22 juillet 1998, le requérant a demandé au Secrétaire général de reconsidérer la décision administrative de ne pas l'inscrire au tableau d'avancement des agents du service mobile.

Le 29 octobre 1998, le requérant a formé un recours devant la Commission paritaire de recours de New York. La Commission a adopté son rapport le 19 septembre 2000. Les conclusions et recommandations de la majorité de la Commission se lisaient en partie comme suit :

« Conclusions et recommandations »

21. ... *La majorité de la Commission est convenue que : a) le requérant a été pleinement et équitablement pris en considération comme candidat possible lors de l'exercice de promotion des agents du service pour 1996/1997; ... b) il n'y a pas eu d'irrégularités de procédure dans l'exercice de promotion; et c) il n'a été apporté aucune preuve que la décision de ne pas le promouvoir ait été motivée par un parti pris ou une motivation irrégulière ou par tout autre facteur non pertinent.*

La majorité de la Commission est convenue de ne formuler aucune recommandation à l'appui de ce recours ».

Le troisième membre de la Commission a exprimé une opinion dissidente, faisant valoir que le requérant avait apporté des preuves documentaires à l'appui de son argumentation tandis que le défendeur n'avait produit aucun document pour justifier sa réfutation des allégations du requérant.

Le 6 octobre 2000, le Secrétaire général adjoint à la gestion a communiqué copie du rapport de la Commission paritaire de recours au requérant et a informé celui-ci que le Secrétaire général souscrivait aux conclusions de la majorité de la Commission et avait décidé d'accepter sa recommandation et de ne donner aucune autre suite à son recours.

Le 31 janvier 2003, le requérant a déposé la requête introductive d'instance susmentionnée devant le Tribunal.

Attendu que les principaux arguments du requérant sont les suivants :

1. Réunissant toutes les conditions prévues par les critères applicables aux promotions, le requérant avait acquis le droit d'être recommandé par l'ONUST.

2. La décision de ne pas recommander le requérant a constitué une violation de ses droits à une procédure régulière.

3. Les fonctionnaires sont en droit de compter que le processus de révision débouche sur une décision juste et impartiale.

Attendu que les principaux arguments du défendeur sont les suivants :

1. La décision de ne pas recommander le requérant en vue d'une promotion a été pleinement conforme aux procédures statutaires applicables et n'a violé aucun des droits du requérant.

2. Le requérant n'avait pas de droit acquis à une promotion au poste FS 5.

Le Tribunal, ayant délibéré du 30 juin au 23 juillet 2004, rend le jugement suivant :

I. La première question que soulève la présente affaire a trait à la nature précise des procédures applicables en matière de promotion à toutes les dates pertinentes ainsi qu'aux attributions précises dont étaient investis les divers organes appelés à participer à l'exercice de promotion.

II. Le requérant a d'emblée fait valoir qu'il avait un droit acquis à voir son nom inscrit « sur la liste des candidats recommandés » que l'organe subsidiaire local des nominations et des promotions de l'ONUST devait communiquer à la Division de l'administration et de la logistique des missions (DALM) du Siège, laquelle devait à son tour la transmettre à la Commission de contrôle des promotions des agents du service mobile. Le moment venu, la Commission de contrôle devait soumettre le tableau d'avancement qu'elle aurait établi au défendeur, lequel donnerait alors effet à ces promotions. Ce qui a déjà été appelé organe subsidiaire de l'ONUST a été qualifié d'autres noms dans les divers documents produits et a été appelé de différentes façons par le défendeur. Dans un souci de commodité, cet organe sera ci-après dénommé l'« organe subsidiaire local ».

Essentiellement, le requérant affirme que tous les fonctionnaires répondant apparemment aux critères de promotion énoncés dans la circulaire ST/IC/1997/89 avaient un droit acquis de voir figurer leurs noms sur la liste des candidats recommandés que l'organe subsidiaire local devait soumettre à la DALM pour être ensuite communiquée à la Commission de contrôle. Le requérant affirme que, satisfaisant à tous les critères en question, ses droits ont été violés lorsque son nom n'a pas été inscrit sur la liste en question.

En réponse à cette affirmation, le défendeur fait valoir que la décision de ne pas recommander le requérant en vue d'une promotion a été « pleinement conforme aux procédures et directives établies », mais il n'a malheureusement pas indiqué quelles sont les procédures ou les directives qui, soutient-il, ont été appliquées. En conséquence, le Tribunal a demandé à chacune des deux parties de produire les documents dont elles disent qu'ils régissaient le processus de promotion et la démarche devant être suivie à chaque étape pertinente mais, ce qui est à la fois surprenant et regrettable, il n'a été présenté aucun document recueillant l'accord des deux parties. Comme le Tribunal n'a pas reçu de réponse à une question factuelle simple et nette, il doit chercher à établir lui-même la nature de la procédure applicable en matière de promotion en se référant aux documents qui ont été introduits comme preuves et aux déclarations faites par les parties.

III. Comme, pendant toute la procédure, chacune des parties a mentionné l'obligation qu'avait l'organe subsidiaire local de commencer par soumettre à la DALM une liste de « candidats recommandés », cette mesure, en soi, présuppose que l'organe subsidiaire local devait procéder à une évaluation subjective de chaque candidat et soumettre une liste des candidats qu'il considérerait comme devant être recommandés en vue d'une promotion, présélectionnés sur une liste plus longue de

candidats prétendant avoir les qualifications requises et être pris en considération en vue d'une affectation au poste de classe plus élevée. En outre, les dispositions de la circulaire ST/IC/1997/89, qui stipulent que les *critères de promotion* étaient :

« a) comportement professionnel; b) mobilité; c) formation universitaire, qualifications professionnelles et états de service; d) aptitudes linguistiques; e) aptitudes à la supervision et qualités de chef, s'il y a lieu; f) directives et mesures visant à améliorer la situation des femmes; et g) ancienneté dans la classe et expérience »,

confirment l'idée que les recommandations devaient être formulées sur une base subjective. En effet, les critères en question devaient nécessairement être évalués et appréciés subjectivement vu qu'il n'existe aucun étalon au regard duquel puissent être mesurées objectivement nombre des qualités à prendre en considération. En outre, si un doute devait jamais surgir au sujet de cette interprétation, la circulaire en question, après avoir énuméré les critères de promotion, poursuit dans les termes suivants :

« Il convient de noter que, pour promouvoir un/une fonctionnaire, il est indispensable non seulement de tenir compte de ses mérites et de son ancienneté, mais aussi de comparer l'ensemble de ses qualités à celles de ses collègues, le nombre de postes disponibles étant un facteur limitatif. »

Il ressort clairement de ce qui précède que la liste à soumettre ne devait pas être une liste de tous les candidats en présence mais plutôt une liste ramenée à un nombre réduit de personnes dont l'organe subsidiaire local avait déterminé qu'elles étaient les mieux qualifiées pour pourvoir le poste vacant. Comme chacune des parties a décrit cette liste comme étant « la liste des candidats recommandés » et comme les autres documents produits la décrivent de même, le Tribunal est certain que l'organe subsidiaire local avait pour mission d'établir une liste de candidats recommandés plutôt que de fournir une liste de toutes les personnes qui avaient postulé ou qui avaient manifesté un intérêt pour le poste ou une liste des personnes dont il aurait pu considérer que, d'une façon ou d'une autre, elles remplissaient objectivement les conditions requises pour concourir en vue d'une nomination au poste vacant.

IV. Il ressort du dossier que l'organe subsidiaire local a entrepris de sélectionner sur la liste de tous les candidats ou sur une liste des candidats pouvant objectivement être considérés comme répondant aux critères fixés une liste plus courte sur laquelle ne figureraient que les noms des personnes qu'il recommandait en vue d'une nomination au poste vacant, et que le nom du requérant ne figurait pas sur cette liste. Il n'est guère étonnant que le requérant en soit venu à penser que les choses ne se déroulaient pas comme il le fallait ou qu'il était traité injustement car, lorsqu'il a posé la question simple de savoir s'il avait été recommandé par l'organe subsidiaire local, l'Administration, plutôt que de lui répondre rapidement et simplement, comme l'on aurait pu s'y attendre, a louvoyé d'une façon qui a donné l'impression que la réponse était en quelque sorte un secret, avant de la lui donner simplement.

Le Tribunal n'a pas pour mission de revoir le processus de tri qu'a mené l'organe subsidiaire local ni la démarche qu'ont suivie après la DALM ou la Commission de contrôle pour évaluer ou classer les divers candidats, et tel n'est pas non plus le rôle de la Commission paritaire de recours, ou de déterminer si son appréciation subjective aurait ou non cadré avec les évaluations auxquelles étaient

parvenus les organes en question. Comme il l'a déclaré dans son jugement n° 1110, *Sha'ban* (2003),

« Le Tribunal tient à souligner que les décisions discrétionnaires, comme celle qui est contestée en l'espèce, ne sont pas prises en appliquant des formules stériles ni à l'issue d'un processus mécanique ou mathématique. Le pouvoir discrétionnaire qui doit être exercé est celui du défendeur ou de ceux auxquels il a délégué ce pouvoir et non celui de la Commission paritaire de recours, du Tribunal ou de tout autre organe pouvant être appelé à examiner la décision prise. Dans le cadre d'un tel examen, l'organe concerné doit examiner la décision contestée et se demander : a-t-elle été prise pour des motifs raisonnables et rationnelles; relevait-elle du pouvoir de la personne ou de l'organe qui l'a prise; et a-t-elle été équitable et impartiale. Dans son jugement n° 1088, *Khader* (2002), le Tribunal a déclaré ce qui suit :

“III. Un tribunal administratif a pour objectif principal et pour première fonction d'examiner le bien-fondé et les effets juridiques d'une décision administrative contestée, de déterminer si celle-ci était étayée par des preuves dignes de foi suffisantes et d'établir si elle a été prise *intra vires* conformément aux règles ou aux règlements éventuellement applicables et si les droits de l'appelant (la partie affectée par la décision contestée) en matière de procédures et les garanties fondamentales d'équité ont été respectées tout au long de l'instance. Cette brève description n'est pas censée valoir pour tous les cas ni être exhaustive. Lorsqu'il assume les fonctions ainsi définies, le Tribunal se pose les questions suivantes : « La personne qui a pris la décision en cause était-elle habilitée à ce faire, était-elle habilitée à accueillir les preuves étayant la décision, était-elle habilitée à rendre cette décision et celle-ci était-elle juste et équitable, dans toutes les circonstances? » Il n'appartient pas d'ordinaire au Tribunal d'entreprendre un travail d'enquête *de novo* ni de chercher à substituer son opinion subjective sur les circonstances de l'espèce à l'opinion de la personne qui a pris la décision quand il lui apparaît que le processus de prise de décisions a été suivi de bonne foi et s'est appuyé sur des preuves acceptables suffisantes”. »

La compilation de la liste de candidats recommandés était une question qui relevait au premier chef de l'organe subsidiaire local. Il découle des informations disponibles que celui-ci a effectivement compilé la liste en se fondant sur des critères pertinents et de façon rationnelle et cohérente. Il ne peut être avancé aucune preuve établissant que le requérant a été injustement traité.

V. S'agissant de l'ancienneté, le requérant avait en fait été promu à la classe FS 4 le 1^{er} octobre 1987, tandis que 21 des autres candidats de même classe à une nomination à la classe FS-5 avaient été promus à la classe FS-4 depuis 1986 ou auparavant, et avaient donc plus d'ancienneté dans la classe que lui. Nul n'a jamais prétendu que la conduite, les états de service ou les aptitudes du requérant n'aient pas été pleinement satisfaisants. Cette question ne se pose pas. Il n'en demeure pas moins que les personnes dont le nom figurait sur la liste des candidats recommandés par l'organe subsidiaire local et sur la liste que la DALM a soumise à la Commission de contrôle avaient été préférées au candidat, et rien, dans le dossier, n'indique que la procédure ait été irrégulière ou ait été entachée d'autres vices qui appelleraient une critique de la part du Tribunal. Le Tribunal est certain que l'explication selon laquelle le requérant n'avait pas atteint « le degré de priorité

requis en vue d'une promotion» était simplement une façon de dire que beaucoup de candidats avaient plus d'ancienneté que lui. Il ne s'agissait pas là d'une appréciation injuste ou irrationnelle, quoi que dise le requérant quant aux différentes modalités de calcul de l'ancienneté. Le Tribunal a la certitude que cela ne dénote pas l'introduction dans l'équation de quelque facteur étranger ou dépourvu de pertinence. Quoi qu'il en soit, les critères énoncés dans la circulaire ST/IC/1997/89 n'étaient pas censés être catégoriques et exclusifs et l'ancienneté, en soi, n'a jamais été présentée comme étant déterminante.

VI. Étant donné l'ensemble des circonstances, le Tribunal considère que le dossier prouve amplement que la candidature du requérant a été raisonnablement prise en considération, de sorte qu'il ne saurait retenir l'affirmation de celui-ci sur ce point. D'innombrables éléments prouvent que sa candidature a été dûment prise en considération, au moment opportun, par la Commission de contrôle. Cela ressort à l'évidence de la lettre que la Commission de contrôle a adressée au requérant le 5 juin 1998 en réponse à la lettre de recours présentée par celui-ci le 9 février 1998, dans laquelle il est dit que la candidature du requérant a été prise en considération non seulement aux premiers stades du processus, mais à nouveau à la lumière de sa lettre de recours. Cela confirmerait que le requérant a été pris en considération en tant que candidat possible, ce que conteste le requérant. Il est clair que la Commission de contrôle avait initialement pris en considération la candidature du requérant lorsqu'elle avait reçu la liste complète, ayant affirmé par la suite que les informations figurant dans la lettre de recours avaient été pleinement et soigneusement prises en considération « en vue de déterminer si ces informations, *si elles avaient été connues lors de l'examen initial*, auraient justifié l'inclusion du nom [du requérant] au tableau d'avancement ».

VII. Le requérant conteste nombre des faits constatés par la majorité de la Commission paritaire de recours et nombre des faits affirmés par le défendeur. Il prétend avoir le droit de prendre connaissance d'autres éléments de preuve pour s'assurer de la véracité des faits avancés et pour s'assurer que toutes les formalités de procédure qu'exige le processus de promotion ont été dûment accomplies. De l'avis du Tribunal, les éléments de preuve soumis à la Commission paritaire de recours étaient suffisants pour permettre à la majorité de conclure que la candidature du requérant à une promotion avait été raisonnablement prise en considération. Il n'y a pas lieu de mettre en doute les déclarations des divers organes qui sont intervenus ni, en l'absence de raison plausible, de chercher des arrières-pensées. Il n'appartient pas au Tribunal de reprendre ou de revoir l'ensemble de l'exercice de promotion. S'agissant de l'affirmation du requérant selon laquelle sa candidature n'a pas été équitablement et raisonnablement prise en considération, c'est au défendeur, s'il y a des raisons de le soupçonner, qu'incombe la charge d'établir que cette candidature a été dûment prise en considération. [Voir les jugements n° 362, *Williamson* (1986) et n° 828, *Shamapande* (1997).]

Le Tribunal considère qu'en l'espèce, il a été produit des preuves à première vue raisonnables établissant que la candidature du requérant a été dûment prise en considération. Le Tribunal accepte ces preuves, rien n'étant venu mettre en doute leur véracité. Dans la mesure où la requête tendrait à ce que le Tribunal déduise que le requérant a fait l'objet d'un traitement hostile ou de parti pris, rien, dans le dossier, ne justifie une telle conclusion. Les plaintes du requérant selon lesquelles sa candidature n'a jamais été prise en considération, qu'il n'a été fait aucun cas de son recours et que le défendeur cherche d'une façon ou d'une autre à dissimuler les faits constituent en réalité des plaintes de parti pris et de préjugé, et il n'a été produit

aucune preuve à l'appui. C'est au requérant qu'incombe la charge d'étayer de telles plaintes, le Tribunal ayant toujours décidé que la charge de la preuve repose sur le requérant lorsque celui-ci allègue des motivations étrangères. [Voir les jugements n° 639, *Leung-Ki* (1994); n° 784, *Knowles* (1996); n° 870, *Choudhury et consorts* (1998); et n° 1069, *Madarshahi* (2002).]

VIII. La majorité de la Commission paritaire de recours s'est montrée disposée à considérer des affirmations raisonnables pour ce qu'elles étaient, à condition qu'elles soient étayées par des preuves et qu'il n'ait été avancé aucun argument plausible qui aurait dû amener la Commission à procéder autrement. Le membre de la Commission qui a été d'un autre avis a adopté une approche très différente. Elle a apparemment présumé, comme point de départ, que les droits du requérant avaient été violés et a transféré au défendeur la charge de prouver le contraire, au-delà de tout doute raisonnable, en produisant des preuves documentaires appropriées. Non seulement a-t-elle inversé à tort la charge de la preuve, mais encore elle a mal interprété le rôle de la Commission paritaire de recours, par exemple en affirmant que la Commission aurait dû, au vu des preuves produites, s'assurer que le candidat retenu était préférable au requérant. Or, ni la Commission paritaire de recours, ni le Tribunal, n'a l'obligation ni le droit d'entreprendre un tel exercice. Il appartient aux organes compétents chargés d'exercer les pouvoirs discrétionnaires que suppose le processus de promotion de prendre les décisions pertinentes et d'exercer les pouvoirs discrétionnaires que leur a délégués le Secrétaire général. [Voir *Shamapande*, *Ibid.*, et le jugement n° 834, *Kumar* (1997).] Le Tribunal considère par conséquent que, dans son opinion dissidente, l'intéressée a mal interprété le rôle et la compétence de la Commission paritaire de recours. En outre, ordonner la divulgation des documents du type indiqué par ledit membre de la Commission dans son opinion dissidente ou par le requérant affecterait le droit des autres candidats de voir les informations les concernant tenues confidentielles et irait à l'encontre de la pratique suivie depuis longtemps par le défendeur avec l'approbation constante du Tribunal.

IX. Par ces motifs, toutes les conclusions du requérant sont rejetées.

(Signatures)

Kevin Haugh
Vice-Président, Président

Omer Yousif Bireedo
Membre

Jacqueline R. Scott
Membre

Genève, le 23 juillet 2004

Maritza Struyvenberg
Secrétaire