

**Tribunal administratif**

Distr. limitée
31 janvier 2006
Français
Original : anglais

TRIBUNAL ADMINISTRATIF

Jugement n° 1281

Affaire n° 1364

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^{me} Jacqueline R. Scott; M. Goh Joon Seng;

Attendu qu'à la demande d'une ancienne fonctionnaire de l'Organisation des Nations Unies, le Président du Tribunal, avec l'accord du défendeur, a prolongé le délai imparti pour le dépôt d'une requête introductive d'instance devant le Tribunal jusqu'au 15 janvier 2004 et par la suite à deux reprises jusqu'au 30 juin 2004;

Attendu que, le 30 juin 2004, la requérante a déposé une requête introductive d'instance dans laquelle elle priait le Tribunal :

« 8. [...] *de dire et juger* :

a) Que la décision du défendeur de réintégrer la requérante à un poste P-4 sans reconnaître la promotion à la classe P-4 dont elle avait fait l'objet pendant son détachement a été contraire à l'esprit, sinon à la lettre, de l'Accord interorganisations relatif aux mutations, détachements ou prêts de fonctionnaires entre organisations appliquant le régime commun de traitements et d'indemnités du système des Nations Unies;

b) Que la décision du défendeur de réintégrer la requérante à un poste P-4 sans reconnaître la promotion à la classe P-4 qu'elle avait reçue a été fondamentalement contradictoire dans la mesure où la requérante devait fournir des services à la classe P-4 sans que son statut officiel à cette classe soit reconnu et a par conséquent été arbitraire et entachée de parti pris et de vices de procédure.

9. [...] [et] *d'ordonner* :

a) Au défendeur de rapporter sa décision et de reconnaître la promotion de la requérante à la classe P-4 par [l'Organisation des Nations

Unies pour le développement industriel (ONUDI)], avec effet à compter du 1^{er} janvier 1999;

À défaut, *d'ordonner* :

b) Qu'il soit versé à la requérante une indemnisation représentant l'équivalent de trois (3) ans de traitement de base net en réparation du préjudice que lui a causé le défendeur. »

Attendu qu'à la demande du défendeur, le Président du Tribunal a prolongé le délai imparti pour le dépôt de la réplique du défendeur jusqu'au 31 janvier 2005 et à nouveau jusqu'au 28 février 2005;

Attendu que le défendeur a déposé sa réplique le 28 février 2005;

Attendu que la requérante a déposé des observations écrites le 2 mai 2005;

Attendu que l'exposé des faits, y compris le dossier professionnel de la requérante, figurant dans le rapport de la Commission paritaire de recours se lit en partie comme suit :

« **Dossier professionnel de la requérante**

[...] La requérante a été recrutée en janvier 1963 comme commis -sténographe bilingue à la classe G-3 à ce qui était alors le Centre du développement industriel, à New York. Son engagement a été converti en engagement pour une période de stage en octobre 1963 et en engagement à titre permanent en janvier 1965. En novembre 1967, la requérante a été affectée au Bureau de liaison de l'ONUDI [(institution qui a succédé au Centre du développement industriel)] [...] [Par la suite, la requérante a été promue à plusieurs reprises.] [...]

[Le 9 novembre 1985, il a été conclu entre l'Organisation des Nations Unies et l'ONUDI, qui était devenue une institution spécialisée, un accord concernant les mutations, détachements et prêts de fonctionnaires aux termes duquel l'ONUDI s'engageait à offrir des nominations à l'ONUDI aux fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies qui étaient affectés auprès d'elle. L'accord stipulait néanmoins que certains fonctionnaires qui étaient affectés à l'ONUDI mais qui souhaitaient préserver leur relation contractuelle avec l'Organisation des Nations Unies "pour une période de durée limitée" pourraient bénéficier d'un "détachement spécial" de l'Organisation des Nations Unies auprès de l'ONUDI, sous réserve de certaines conditions. Normalement, la durée totale du détachement ne devait pas dépasser cinq ans.]

[...] Le 1^{er} janvier 1986, la requérante a été détachée auprès de l'ONUDI pour une période de deux ans. Sa nomination de durée déterminée à l'ONUDI et son détachement [...] ont été prolongés [à plusieurs reprises][...] Le 1^{er} avril 1989, elle a été promue P-3, spécialiste du développement industriel, et, le 1^{er} novembre 1998, elle a été promue à la classe P-4 [échelon VIII] à la suite d'une opération ponctuelle de révision des promotions à l'ONUDI [...]

[...] Le détachement de la requérante auprès de l'ONUDI a pris fin le 31 décembre 1998. Le 8 avril 1999, elle a été affectée temporairement à un poste de la Section des organisations non gouvernementales (ONG) du Département des affaires économiques et sociales, affectation qui a par la suite été prolongée [...]

Résumé des faits

[...] Le 26 juin 1997, l'ONUDI [a demandé au Bureau de la gestion des ressources humaines d'approuver une] [...] "prolongation du détachement de la requérante auprès de l'ONUDI jusqu'à fin décembre 1998" [...]

[...] Le 14 août 1997, [...] [dans un mémorandum interne, le Bureau de la gestion des ressources humaines relevait ce qui suit :]

"[...]

2. Chaque fois qu'il a été invité à donner son accord à une nouvelle prolongation du détachement de la requérante, le Bureau de la gestion des ressources humaines a subordonné son accord à l'absorption de l'intéressée par l'ONUDI à la fin de la période de son détachement. Dans la pratique, il n'a jamais été donné suite à la condition posée par le Bureau de la gestion des ressources humaines. Cela s'explique principalement, entre autres, par le fait que l'ONUDI n'accorde pas d'engagement à titre permanent et que les fonctionnaires intéressés hésitent, comme cela est compréhensible, à renoncer à leur statut permanent à l'Organisation des Nations Unies [...]

3. Normalement, notre recommandation consisterait à insister à nouveau pour que l'ONUDI absorbe la requérante, soit immédiatement, soit à la fin de la prolongation actuellement proposée de son détachement. Il se peut néanmoins que l'ONUDI ne soit pas à même de donner suite à l'une ou l'autre de ces demandes. Nous ne pouvons pas attendre non plus de la requérante qu'elle renonce à son engagement à titre permanent en contrepartie d'une affectation auprès d'une organisation qui paraît traverser une situation financière extrêmement difficile. Le problème est qu'il n'y a à l'Organisation aucun poste auquel la requérante, qui est au service de l'ONUDI depuis tant d'années, pourrait être affectée si elle devait rentrer à l'Organisation.

4. Nous ne voyons donc dans la pratique d'autre possibilité que de donner notre accord, bien qu'à contrecœur, à la demande de l'ONUDI tendant à ce que le détachement de la requérante soit prolongé pour un an de plus [...]"

Ledit mémorandum porte la mention : "Approuvé comme demandé".

[...] Le 30 octobre 1997, [...] [l'ONUDI a demandé au Bureau de la gestion des ressources humaines] [...] "de bien vouloir envisager la possibilité d'une nouvelle prolongation du détachement spécial de la requérante auprès de l'ONUDI jusqu'au 31 décembre 1999".

[...] Le 28 avril 1998, [...] [l'ONUDI a fait savoir au Bureau de la gestion des ressources humaines qu'elle ne pouvait pas absorber la requérante et que] "par conséquent, [...] l'intéressée rentrera à l'Organisation des Nations Unies à la date d'expiration de son détachement, le 31 décembre 1998 [...]"

[...] Le 22 juin 1998, [le Bureau de la gestion des ressources humaines a communiqué à la requérante la décision de l'ONUDI et a confirmé, entre autres] [...] "qu'il n'y a regrettablement aucun poste qui vous soit réservé au Secrétariat pour votre réintégration. J'espère que ce préavis vous permettra de

postuler pour des postes vacants du Secrétariat qui correspondent à vos qualifications [...]"

[...]

[...] Par un mémorandum daté du 28 décembre 1998 [...], l'ONUDI [a été priée de donner son accord] à une nouvelle prolongation de six mois du détachement de la requérante, le Bureau de la gestion des ressources humaines n'ayant "pas pu trouver de poste auquel l'intéressée puisse être affectée" [...] L'ONUDI n'a pas donné son accord.

[...] Le 10 mai 1999, [la requérante a été informée de ce qui suit :]

"[...]

Une fois que la décision administrative pertinente aura été entrée dans le système IMIS pour couvrir la période de votre affectation au Bureau de la gestion des ressources humaines du 1^{er} janvier 1999 au 7 avril 1999, le Département des affaires économiques et sociales établira une nouvelle décision administrative pour refléter votre affectation temporaire à la Section des ONG de ce département à compter du 8 avril 1999.

Comme vous en avez déjà été informée, vous serez rémunérée à la classe P-3, échelon XV." »

La requérante a été affectée à un poste P-4 du Département des affaires économiques et sociales dont le titulaire était en mission. Son affectation à ce Département a par la suite été prolongée pour le reste de la carrière de la requérante, laquelle a par la suite reçu une indemnité de fonctions correspondant à cette classe.

Le 6 juin 1999, la requérante a écrit au Secrétaire général pour demander la révision administrative de la décision de la réintégrer à la classe P-3.

Les 3 août et 23 septembre 1999, la requérante a formé un recours devant la Commission paritaire de recours de New York.

La Commission paritaire de recours a adopté son rapport le 6 juin 2002. Ses considérations et ses recommandations se lisaient en partie comme suit :

« **Considérations**

19. ... Les dispositions de l'Accord interorganisations [...] sont claires; la décision de reconnaître ou de ne pas reconnaître les promotions accordées par l'ONUDI relevait des pouvoirs discrétionnaires du Secrétaire général. La requérante n'a pas allégué, pas plus que la Commission n'a constaté, que la décision de la réintégrer à la classe P-3, échelon XV, ait été affectée par un parti pris ou des vices de procédure. La Commission n'a donc pas été en mesure de recommander que la requérante soit réintégrée à la classe P-4.

[...]

Recommandations

23. La Commission recommande au Secrétaire général :

a) Que, pour les raisons énumérées au paragraphe 19 ci-dessus, la requérante soit prise favorablement en considération pour tout poste de classe P-4 auquel elle pourrait faire acte de candidature;

[...] »

Le 28 juillet 2003, le Secrétaire général adjoint à la gestion a communiqué copie du rapport de la Commission paritaire de recours à la requérante et a informé celle-ci que le Secrétaire général avait accepté « la recommandation de la Commission et le raisonnement qui a débouché sur cette recommandation [...] et a décidé en conséquence qu'elle serait prise favorablement en considération en vue d'une nomination à tout poste de classe P-4 auquel elle pourrait faire acte de candidature et [...] pour lequel elle serait jugée qualifiée ».

Le 31 décembre 2003, la requérante a pris sa retraite.

Le 30 juin 2004, la requérante a déposé la requête d'instance susmentionnée devant le Tribunal.

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

1. Le défendeur avait l'obligation de réintégrer la requérante en l'affectant à un poste qui corresponde à ses qualifications et à son expérience.

2. Les dispositions de l'Accord interorganisations ne devraient pas être appliquées au détriment des fonctionnaires en l'absence de cause et de justification appropriées.

3. La décision d'accorder à la requérante un avancement d'échelon plutôt que de lui accorder la classe du poste dont elle était titulaire a été arbitraire et entachée de parti pris et de vices de procédure.

Attendu que les principaux arguments du défendeur sont les suivants :

1. L'Organisation des Nations Unies n'a pas l'obligation de reconnaître la promotion de la requérante par l'ONUDI ni d'agir à cet égard sur la base de la réciprocité.

2. La demande d'indemnisation présentée par la requérante est dénuée de fondement.

Le Tribunal, ayant délibéré du 26 octobre au 23 novembre 2005, rend le jugement suivant :

I. La requérante a porté son affaire devant le Tribunal pour que celui-ci détermine si le Secrétaire général était tenu de reconnaître la promotion à la classe P-4 qu'elle avait reçue pendant qu'elle était au service de l'ONUDI lors de son retour à l'Organisation, à la fin de son détachement. La requérante conteste également la décision du Secrétaire général de l'affecter à un poste P-4 sans lui accorder la classe P-4, alléguant qu'il s'agit là d'un abus des pouvoirs discrétionnaires du Secrétaire général.

II. La requérante, qui a commencé sa carrière à l'Organisation des Nations Unies, au Centre du développement industriel, a été officiellement détachée auprès de l'ONUDI en 1986. Au cours de ses 13 années de service à l'ONUDI, de 1986 à 1998, le détachement de la requérante a été renouvelé tous les deux ans environ. Lors de chaque renouvellement, l'Organisation des Nations Unies l'a subordonné à

l'accord de l'ONUDI d'absorber la requérante à la fin de sa période de détachement. Cependant, au cours de cette période de 13 ans, l'ONUDI n'a pas absorbé la requérante, pas plus que l'Organisation des Nations Unies, à un moment quelconque avant la fin de son détachement, n'a refusé de le prolonger étant donné le refus de l'ONUDI d'absorber la requérante. En outre, pendant cette période de détachement, une correspondance volumineuse a été échangée entre l'Organisation des Nations Unies et l'ONUDI touchant la question de savoir si la requérante souhaitait être mutée à l'ONUDI et renoncer à son engagement à titre permanent à l'Organisation des Nations Unies. La requérante a à tout moment indiqué clairement qu'elle ne voulait pas renoncer à son engagement à titre permanent et qu'elle souhaitait plutôt continuer à travailler pour l'ONUDI, mais sur la base d'un détachement, de manière à sauvegarder les droits à prestations qu'elle avait acquis en vertu de son engagement à titre permanent à l'Organisation des Nations Unies. Comme cet arrangement semblait être dans l'intérêt de toutes les parties – l'Organisation des Nations Unies, l'ONUDI et la requérante – il s'est poursuivi jusqu'en décembre 1998.

Pendant son détachement, l'ONUDI a promu la requérante à deux reprises : d'abord de P-2 à P-3 en 1989, puis de P-3 à P-4 en 1998, deux mois avant la fin de sa période de détachement.

III. En octobre 1997, lorsqu'est arrivé le moment du renouvellement du détachement de la requérante, l'ONUDI a une fois de plus demandé que le détachement de celle-ci soit prolongé pour deux ans de plus, jusqu'en 1999. Encore une fois, l'Organisation des Nations Unies a subordonné son agrément à la prolongation du détachement de la requérante à l'accord de l'ONUDI d'absorber définitivement celle-ci à la fin de cette période de détachement, en 1999. Cependant, se trouvant alors dans une situation financière précaire, l'ONUDI a fait savoir qu'elle n'était pas à même d'absorber la requérante mais a demandé que celle-ci soit autorisée à continuer de travailler pour l'ONUDI sur la base d'un détachement. L'ONUDI a pu négocier une prolongation du détachement de la requérante pour une période d'un an, jusqu'en décembre 1998, après quoi, a-t-il été convenu, la requérante retournerait travailler à l'Organisation des Nations Unies.

Avant son retour à l'Organisation des Nations Unies, le défendeur a informé la requérante qu'il n'y aurait pas de poste disponible à son retour et il l'a encouragée à faire acte de candidature en vue d'une nomination à tous postes pour lesquels elle était qualifiée. Le Tribunal relève que la requérante avait effectivement fait toute sa carrière à l'ONUDI, sous ses divers avatars, et avait indubitablement acquis des compétences hautement spécialisées qu'il n'était peut-être pas facile d'employer utilement dans une organisation autre que l'ONUDI. Cependant, la requérante a à tout moment été libre de faire acte de candidature à des postes vacants au sein d'organismes du système des Nations Unies.

En janvier 1999, le détachement de la requérante ayant effectivement pris fin, elle est retournée travailler à l'Organisation des Nations Unies. À son retour, il n'y avait toujours pas de poste approprié pour elle, et elle a été temporairement affectée au Bureau de liaison de l'ONUDI auprès de l'Organisation des Nations Unies. La requérante a été informée que sa promotion à la classe P-4, qu'elle avait reçue au cours des deux derniers mois précédant la fin de son détachement à l'ONUDI, ne serait pas reconnue mais que sa première promotion à la classe P-3, qu'elle avait reçue en 1989, le serait. Cependant, il a été accordé à la requérante un échelon de

plus que l'échelon de la classe P-3 qu'elle avait atteint immédiatement avant sa promotion à la classe P-4.

En avril 1999, la requérante a été affectée à un poste bloqué dont le titulaire était en mission. L'affectation en mission du titulaire de ce poste ayant été reconduite périodiquement, la requérante a pu demeurer affectée à ce poste jusqu'à son départ à la retraite, le 31 décembre 2003. Le Tribunal relève cependant qu'il ressort du dossier que la qualification du poste fait apparaître certaines fluctuations.

IV. Le Tribunal examinera tout d'abord la contestation par la requérante de la décision du Secrétaire général de ne pas reconnaître la promotion à la classe P-4 qu'elle avait reçue récemment à l'ONUDI. Le Tribunal relève tout d'abord que le troisième alinéa du paragraphe 9 de l'Accord interorganisations est dépourvu d'ambiguïté et stipule expressément que :

« L'organisation d'origine ne sera pas tenue de reconnaître un quelconque changement du statut officiel du fonctionnaire pouvant survenir au sein de l'organisation d'accueil, sauf aux fins du calcul des paiements dus en vertu de l'alinéa b) du paragraphe 18 [indemnisation en cas de maladie, accident ou décès imputable au service] et du paragraphe 20 [assurance maladie et assurance-vie de groupe]... ».

Il est clair pour le Tribunal que l'Organisation des Nations Unies, en sa qualité d'organisation d'origine, n'avait aucunement l'obligation de reconnaître la promotion accordée à la requérante pendant qu'elle était au service de l'ONUDI, organisation d'accueil. À l'appui de sa position, la requérante affirme que la décision du Secrétaire général de ne pas reconnaître sa promotion a été « arbitraire et entachée de parti pris et de vices de procédure ». Lorsqu'il est affirmé qu'une décision a été motivée par des facteurs étrangers, « le Tribunal a constamment jugé que, lorsqu'un requérant allègue des motifs non pertinents, c'est à lui qu'incombe la charge de la preuve ». (Jugement n° 1069, *Madarshahi* (2002).) La requérante n'a produit aucune preuve qui établirait que la décision prise a été viciée par un parti pris ou une discrimination ou a constitué un abus des pouvoirs discrétionnaires du Secrétaire général. L'on ne peut pas dire que ces allégations non étayées suffisent pour considérer que la requérante s'est acquittée de la charge de la preuve qui lui incombe. Le Tribunal est indubitablement sensible au sentiment de frustration éprouvé par la requérante face au refus de voir reconnaître sa dernière promotion, mais force est pour lui d'admettre aussi les larges pouvoirs discrétionnaires dont jouit le défendeur en matière de personnel. Comme la requérante ne s'est pas acquittée de la charge de prouver que l'exercice par le Secrétaire général de ses pouvoirs discrétionnaires a été irrégulier, le Tribunal est convaincu que le Secrétaire général n'a nullement outrepassé ses pouvoirs discrétionnaires en reconnaissant une promotion mais pas l'autre, n'ayant l'obligation de reconnaître ni l'une ni l'autre. En fait, le Secrétaire général aurait pu tout aussi bien décider de réintégrer la requérante à la classe P-2, qui était celle de la requérante au moment de son premier détachement. En pareilles circonstances, la requérante n'aurait certainement pas eu de raison de se plaindre étant donné que le Secrétaire général aurait agi conformément aux dispositions de l'Accord interorganisations.

V. Le Tribunal en vient maintenant à la question de savoir si la décision du Secrétaire général « d'accorder à la requérante un avancement d'échelon plutôt que de reconnaître sa classe au niveau du poste qu'elle occupait » a été régulière. Pour se prononcer sur ce point, le Tribunal considère qu'il doit tout d'abord élucider

l'enchaînement des événements qui, comme cela est compréhensible, a conduit la requérante à considérer que la décision du Secrétaire général de ne pas reconnaître sa promotion à la classe P-4 et de l'affecter à un poste P-4, de même que toutes les décisions connexes et les décisions correspondantes liées à sa rémunération sont indissociablement liées. À ce propos, la position de la requérante est qu'étant donné que le Secrétaire général a refusé de reconnaître sa promotion, l'a réintégrée à la classe P-3 et l'a ensuite immédiatement affectée à un poste P-4, sur lequel elle est restée pendant le reste de sa carrière et pour lequel elle a reçu une indemnité de fonctions, l'intention avait toujours été qu'elle fournirait des services à la classe P-4 tout en étant obligée de demeurer à la classe P-3, et que cette démarche était irrégulière. Le Tribunal voit néanmoins les mêmes éléments sous un jour différent. En particulier, le Tribunal note que le premier de ces événements, c'est-à-dire la décision de réintégrer la requérante à la classe P-3, a été un événement indépendant qui, comme indiqué ci dessus, relevait entièrement des pouvoirs discrétionnaires du Secrétaire général. Lors du retour de la requérante à l'Organisation, aucun poste approprié n'étant disponible, la requérante n'a pas été affectée à un poste spécifique pendant plusieurs mois. Par la suite, quatre mois après son retour, il a finalement été trouvé un poste approprié bloqué qui se trouvait être de classe P-4 plutôt que de classe P-3, et la requérante y a été temporairement affectée en attendant le retour de mission de son titulaire. La requérante paraît prendre ombrage du fait qu'elle a été appelée à s'acquitter de tâches de classe P-4 tout en demeurant fonctionnaire de classe P-3, mais le Tribunal tient à rappeler qu'il a reconnu dans sa jurisprudence antérieure que les fonctionnaires sont fréquemment invités à s'acquitter de tâches « d'une nature ou d'un niveau supérieur à celles pour lesquelles ils ont été nommés ». (Voir le jugement n° 336, *Maqueda Sanchez* (1984).) Cela est particulièrement vrai dans des circonstances comme celles de l'espèce, alors qu'aucun poste approprié n'était disponible pour la requérante lors de son retour.

VI. La requérante soutient que le fait même qu'elle a reçu une indemnité de fonctions pendant une bonne part de son affectation au poste P-4 en question et qu'elle est restée affectée à ce poste jusqu'à son départ à la retraite prouve qu'elle n'a pas été classée et rémunérée comme il convient et que les décisions du Secrétaire général ont été arbitraires et entachées de parti pris et de vices de procédure. Le Tribunal n'est pas de cet avis. Le Tribunal admet que l'affectation de fonctionnaires à des postes de classes supérieures à la leur et le versement d'une indemnité de fonctions en contrepartie de l'accomplissement de tâches de niveau supérieur sont censés être un arrangement temporaire, mais si cet arrangement a été maintenu, c'était parce que le poste auquel la requérante était affectée n'était que temporairement disponible. La requérante ne pouvait pas y être affectée de manière définitive, et le poste n'était disponible qu'aussi longtemps que son titulaire demeurait en mission. Le fait que le poste est resté disponible de sorte que la requérante a pu continuer d'y être affectée pendant plusieurs années, jusqu'à son départ à la retraite, a été le résultat de la prolongation de l'affectation en mission de son titulaire, résultat qui n'aurait pas pu être prévu en 1999, lorsque la requérante est rentrée de l'ONUDI, lorsqu'elle a été initialement affectée à ce poste ou d'ailleurs à quelque moment que ce soit, tout dépendant de la question de savoir s'il était proposé à son titulaire de rester en mission et si celui-ci décidait effectivement de rester en mission. Dans ce cas également, c'est à la requérante qu'incombe la charge de prouver que les décisions du défendeur ont été entachées par un préjugé, un parti pris ou des motifs étrangers et elle ne s'en est pas acquittée en l'occurrence non plus.

VII. Par ces motifs, les conclusions de la requérante et la requête dans son intégralité sont rejetées.

(Signatures)

Kevin Haugh
Vice-Président, Président

Jacqueline R. Scott
Membre

Goh Joon Seng
Membre

New York, le 23 novembre 2005

Maritza Struyvenberg
Secrétaire exécutive
