

TRIBUNAL ADMINISTRATIF

Jugement No 390

Affaire No 406 : WALTER

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

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES,

Composé comme suit : M. Luis de Posadas-Montero, vice-président, assurant la présidence; M. Endre Ustor; M. Roger Pinto;

Attendu que le 5 août 1986, Geneviève Walter, fonctionnaire de l'Organisation des Nations Unies, a introduit une requête qui ne remplissait pas les conditions de forme énoncées à l'article 7 du règlement du Tribunal;

Attendu que le 20 octobre 1986, la requérante, après y avoir apporté les corrections nécessaires, a introduit sa requête, dont les conclusions étaient les suivantes :

"La requérante prie respectueusement le Tribunal :

- i) D'ordonner au défendeur de donner effet à sa promotion de la classe G-5 à la classe P-2 à compter du 1er décembre 1982; et
- ii) De dire que la suppression en 1983 du poste auquel la requérante était affectée à l'UNITAR n'était pas conforme au Règlement du personnel et constituait en fait un détournement de pouvoir; et que cette suppression était donc un prétexte spécieux pour réaffecter la requérante hors de l'UNITAR; et
- iii) D'ordonner au défendeur de verser à la requérante la somme qu'il jugera appropriée en réparation du préjudice moral et matériel causé à la requérante par les retards injustifiés et illicites, de 28 et 22 mois respectivement, avec lesquels le défendeur a répondu aux recours de la requérante devant la Commission paritaire de recours."

Attendu que le défendeur a déposé sa réplique le

21 janvier 1987;

Attendu que la requérante a déposé des observations écrites le 25 février 1987;

Attendu que le 12 mai 1987, le Tribunal a demandé au défendeur de produire des pièces supplémentaires et de fournir des renseignements additionnels:

Attendu que le 13 mai 1987, le défendeur a répondu aux questions que lui avait posées le Tribunal;

Attendu que le 14 mai 1987, le Tribunal a demandé au défendeur de produire des pièces supplémentaires et de fournir des renseignements additionnels;

Attendu que le 18 mai 1987, le défendeur a produit des pièces supplémentaires;

Attendu que les faits de la cause sont les suivants :

La requérante est entrée au service de l'Organisation des Nations Unies le 27 mai 1963. Elle a été recrutée au titre d'un engagement pour une durée déterminée de trois mois à la classe G-2 comme dactylographe de conférence au Groupe anglais de dactylographie du Département des services de conférence. Son engagement a été renouvelé pour une nouvelle période de durée déterminée de 3 mois et le 27 novembre 1963, il a été remplacé par un engagement pour une période de stage. La requérante a été promue à la classe G-3 avec effet le 1er janvier 1964 et le 1er mai 1965, elle a bénéficié d'un engagement permanent. Le 30 septembre 1968, la requérante a quitté le service de l'Organisation des Nations Unies.

Le 1er novembre 1968, la requérante a été recrutée par l'Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche (UNITAR), au titre d'un engagement pour une durée déterminée de 3 mois comme commis dactylographe à la classe G-3, engagement qui a été renouvelé pour une période de durée déterminée d'un an. Le 1er février 1970, l'engagement de la requérante a été remplacé par un engagement pour une période de stage qui a lui-même été remplacé,

le 1er novembre 1970, par un engagement permanent au Secrétariat des Nations Unies, régi par les dispositions 100 et suivantes du Règlement du personnel de l'Organisation des Nations Unies et indiquant son affectation à l'UNITAR. La requérante a été promue à la classe G-4 avec effet au 1er avril 1971. Le 1er avril 1975, la requérante a été promue à la classe G-5 et son titre fonctionnel a été remplacé par celui d'assistante administrative.

Lors d'une réunion tenue le 1er décembre 1982, le Comité des nominations et des promotions de l'UNITAR a examiné une série de recommandations en vue de promotions faites par M. Davidson Nicol, le Directeur général alors en fonctions. Le nom de la requérante était parmi ceux des fonctionnaires recommandés pour une promotion de la catégorie des services généraux à la catégorie des administrateurs. Selon les minutes de la réunion, le Comité a décidé "de ne pas examiner les cas individuels". Dans une lettre datée du 2 décembre 1982, le Président du Comité a informé le Directeur général que le Comité avait "décidé à l'unanimité d'ajourner l'examen des cas qui lui étaient présentés pour permettre à l'administration de l'UNITAR de fournir aux membres du Comité des renseignements supplémentaires" au sujet des promotions qui étaient proposées au tableau d'effectif et de la relation entre les "recommandations en vue d'une promotion et les ressources futures de l'UNITAR", ainsi que l'avis du Comité des nominations et des promotions de l'Organisation des Nations Unies sur certaines des recommandations qui mettaient en jeu "les principes fondamentaux du système de promotion". Le Président concluait comme suit :

"Le Comité a souligné que sa décision ne devait pas être interprétée comme un rejet des recommandations présentées, et qu'il serait en mesure de les examiner au début de 1983, lorsque l'administration de l'UNITAR lui aurait fourni les renseignements demandés."

Un échange de correspondance a ensuite eu lieu entre le Directeur général et le Président du Comité. Dans une lettre datée du 16 décembre 1982 adressée au Président du Comité, le Directeur

général a renouvelé sa recommandation en faveur de la promotion de la requérante. Le même jour, il a adressé à la requérante une lettre ainsi libellée :

"Chère Madame Walter,

Je suis heureux de vous annoncer que vous êtes promue à la classe P-2 avec effet au 1er décembre 1982.

Je prendrai prochainement, en consultation avec la Section de l'administration et des finances, une décision au sujet de l'échelon qui vous sera attribué.

Je regrette qu'en raison des contraintes financières - aujourd'hui moins pressantes - vous n'ayiez pu être promue plus tôt ou avec effet rétroactif.

Je vous suis reconnaissant pour la contribution remarquable que vous avez apportée aux travaux de l'Institut et je forme les meilleurs vœux pour votre avenir."

Dans un mémorandum daté du 22 décembre 1982, le Directeur général de l'UNITAR a informé le Chef de la Section de l'administration et des finances de l'UNITAR qu'"après avoir pleinement consulté le Comité des nominations et des promotions et son Président" et "en vertu des pouvoirs qui [lui étaient] conférés par le statut de l'UNITAR en ce qui concerne les effectifs de l'Institut", il avait décidé de promouvoir une série de fonctionnaires de l'UNITAR. La requérante était parmi ces fonctionnaires.

Le 23 décembre 1982, une formule de notification administrative a été établie pour donner effet à la promotion de la requérante à la classe P-2, à compter du 1er décembre 1982, promotion "approuvée par le Directeur général de l'UNITAR, Secrétaire général adjoint de l'Organisation des Nations Unies, dans son mémorandum du 16 décembre 1982."

Le mandat du Directeur général de l'UNITAR, M. Davidson Nicol, est venu à expiration le 31 décembre 1982, et il a été remplacé par M. Michel Doo Kingué.

Le 4 janvier 1983, le Chef de la Section de l'administration

et des finances de l'UNITAR a informé la requérante que le nouveau directeur général avait suspendu les décisions prises par M. Davidson Nicol en ce qui concerne sa promotion jusqu'à ce qu'il ait pu examiner son cas "à la lumière des vues exprimées sur la question par le Conseil d'administration et le Comité des nominations et des promotions de l'UNITAR."

Le 8 mars 1983, la requérante a écrit au Chef de la Section de l'administration et des finances de l'UNITAR pour lui demander quand la mesure administrative ajournant sa promotion serait levée.

Le 11 mars 1983, la requérante a demandé au Chef du Groupe d'examen des mesures administratives du Bureau des services du personnel de revoir la décision d'ajourner sa promotion.

Dans un mémorandum daté du 4 avril 1983, le Chef de la Section de l'administration et des finances de l'UNITAR a indiqué à la requérante que le Directeur général l'avait autorisé à l'informer que "pour des raisons de politique générale en matière de personnel", le Comité des nominations et des promotions n'avait pas approuvé la recommandation du précédent Directeur général tendant à ce qu'elle soit promue de la classe G-5 à la classe P-2. Le 21 mars 1983, le Chef par intérim du Groupe d'examen des mesures administratives a informé la requérante que sa lettre du 11 mars 1983 avait été considérée comme une demande à l'effet qu'une décision administrative fasse l'objet d'un nouvel examen, au sens du paragraphe a) de la disposition 111.3 du Règlement du personnel alors en vigueur.

Le 17 mai 1983, la requérante a introduit un recours devant la Commission paritaire de recours (le "premier recours").

Dans une lettre datée du 29 septembre 1983, le Directeur général a informé la requérante qu'étant donné la situation financière de l'Institut, son poste serait supprimé avec effet au 31 décembre 1983. De plus, il indiquait que l'UNITAR était en négociation avec le Bureau des services du personnel de l'Organisation des Nations Unies en vue d'intégrer les fonctionnaires de l'UNITAR dont le poste était supprimé aux

effectifs du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies. Néanmoins, si ces négociations n'étaient pas couronnées de succès et si le Bureau des services du personnel avait "de sérieuses difficultés" à réaffecter la requérante au sein du Secrétariat, il serait mis fin à son engagement pour suppression de poste conformément aux dispositions du paragraphe a) de l'article 9.1 du Statut du personnel.

Le 13 octobre 1983, la requérante a demandé au Secrétaire général que la décision administrative de supprimer son poste à compter du 31 décembre 1983 fasse l'objet d'un nouvel examen. N'ayant pas reçu de réponse du Secrétaire général, la requérante a, le 14 novembre 1983, introduit un recours devant la Commission paritaire de recours (le "second recours").

Le 22 décembre 1983, le Chef de la Section du recrutement général du Bureau des services du personnel a informé la requérante que le Directeur général de l'UNITAR avait accepté de la garder au service de l'UNITAR jusqu'au 30 janvier 1984 et que dans l'intervalle il s'efforçait de lui trouver un poste au Secrétariat.

Dans une lettre datée du 27 janvier 1984, l'administrateur chargé du Bureau des services du personnel a informé la requérante qu'à compter du 1er février 1984, elle serait affectée au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies pour une période de trois mois. Durant cette période, le Bureau des services du personnel s'efforcerait "à titre prioritaire" de la réaffecter à un poste vacant lui convenant. Si ces efforts étaient vains, l'Administration de l'ONU n'aurait d'autre choix que d'engager la procédure de licenciement pour suppression de poste.

La requérante a été initialement affectée au Service d'administration du personnel du Bureau des services du personnel puis, le 8 avril 1985, mutée au Bureau de la Coordinatrice pour la promotion de la femme au Secrétariat.

La Commission paritaire de recours a adopté ses rapports sur les recours de la requérante le 16 avril 1986. En ce qui concerne le "premier recours", ses conclusions et sa recommandation étaient

les suivantes :

"Conclusions et recommandations

42. Le Jury conclut que le précédent Directeur général de l'UNITAR n'a pas outrepassé ses pouvoirs lorsqu'il a promu la requérante à la classe P-2. En conséquence, le Jury recommande qu'il soit donné effet à cette promotion à compter du 1er décembre 1982 jusqu'à la fin de l'engagement de la requérante à l'UNITAR.
43. Le Jury conclut aussi que l'existence d'une discrimination n'est pas établie.
44. Le Jury ne fait aucune autre recommandation à l'appui du recours."

En ce qui concerne le "second recours", les conclusions et la recommandation de la Commission étaient les suivantes :

"Conclusions et recommandation

27. Le Jury conclut, même s'il ne dispose d'aucun élément de preuve confirmant ou infirmant l'allégation d'une irrégularité procédurale dans le comportement du Directeur général, que les décisions prises ultérieurement par le Bureau des services du personnel montrent clairement que la disposition 109.1 du Règlement du personnel a été observée en ce qui concerne le contrat permanent de la requérante au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies.
28. Le Jury n'est donc pas en mesure de faire une recommandation à l'appui du recours."

Le 21 mai 1986, le Secrétaire général a informé la requérante qu'il ne prendrait aucune nouvelle décision la concernant pour ce qui est du "second recours".

Le 20 octobre 1986, la requérante a introduit devant le Tribunal la requête mentionnée plus haut.

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

1. Il devrait être donné effet à la promotion de la

requérante à la classe P-2 non seulement pour ce qui est de son engagement à l'UNITAR mais aussi en ce qui concerne son engagement au Secrétariat.

2. Le système de promotion de la catégorie des services généraux à la catégorie des administrateurs n'était pas applicable à l'UNITAR ou aux autres organes subsidiaires de l'Assemblée générale.

3. Il n'a pas été mis fin à l'engagement de la requérante à l'UNITAR conformément au Règlement du personnel puisque le Directeur général a choisi des fonctionnaires titulaires de contrats permanents pour mettre fin à leur engagement à l'UNITAR.

4. La carrière de la requérante à l'Organisation en a souffert puisqu'elle est maintenant affectée à un poste temporaire à la classe G-5.

5. Le retard dans l'examen du présent recours du fait du défendeur est injustifiable.

Attendu que les principaux arguments du défendeur sont les suivants :

1. En décidant de ne pas promouvoir la requérante, le nouveau Directeur général a régulièrement exercé son pouvoir administratif discrétionnaire puisque la requérante avait été promue sans l'avis du Comité des nominations et des promotions de l'UNITAR, qui était requis en vertu de la disposition 104.14 a) i) du Règlement du personnel.

2. Même si la décision du Directeur général de promouvoir la requérante avec effet le 1er décembre 1982 était valide, elle ne le serait qu'en ce qui concerne l'UNITAR, étant donné que l'Assemblée générale a institué un système obligatoire de concours pour la promotion de la catégorie des services généraux à celle des administrateurs.

3. En vertu de l'article 1.2 du Statut du personnel, les fonctionnaires n'ont aucun droit à un poste particulier, mais sont affectés en fonction des intérêts de l'Organisation. En cas de suppression de poste, les fonctionnaires n'ont le droit d'être

maintenus en fonctions qu'en application d'une procédure d'évaluation de leur comportement professionnel par rapport à celui d'autres fonctionnaires en application de la disposition 109.1 c) du Règlement du personnel.

Le Tribunal, ayant délibéré du 4 mai au 5 juin 1987, rend le jugement suivant :

I. La requérante est entrée au service de l'Organisation des Nations Unies en 1963. Sauf une brève interruption d'un mois en octobre 1968, elle y est demeurée jusqu'à ce jour soit près de vingt-cinq ans. De 1968 à 1984 elle a exercé ses fonctions au sein de l'Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche (UNITAR).

II. L'UNITAR n'a pas de personnalité juridique propre. Il a été créé, à la demande de l'Assemblée générale (résolution 1934 (XVIII) du 11 décembre 1963) par le Secrétaire général (statuts de novembre 1965, modifié en 1967). Ses statuts le définissent comme "un organisme autonome ... dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies ..."

III. Recrutée en mai 1963 comme dactylographe (classe G-2) au Département des Services de Conférence, la requérante est promue à la classe G-3 au 1er janvier 1964. Elle interrompt son service le 30 septembre 1968 et le reprend le 1er novembre. Elle est affectée à l'UNITAR à cette date avec le même grade et les mêmes fonctions de dactylographe. Le 1er avril 1971 elle est promue à la classe G-4 et le 1er avril 1975 à la classe G-5 avec le titre d'assistante administrative. Il résulte du dossier, et le défendeur l'a reconnu expressément, que la requérante exerçait en fait des fonctions relevant de la catégorie des administrateurs.

IV. Dans ces conditions, le Directeur général de l'UNITAR a estimé, en 1982, que la requérante méritait d'être promue de la

catégorie des services généraux à celle des administrateurs. Il obtient l'accord du Conseil d'administration de l'UNITAR. Il demande, le 24 novembre 1982, l'avis du Comité des nominations et des promotions de l'Institut.

V. Pour des motifs de caractère général le Comité a été d'avis, le 1er décembre 1982, "de ne pas examiner les cas individuels". Cependant le Directeur général de l'UNITAR décide le 16 décembre 1982 de promouvoir la requérante à la classe P-2 avec effet au 1er décembre 1982. Il évoque "la contribution remarquable" que la requérante avait apportée aux travaux de l'Institut. La requérante reçoit le 23 décembre 1982 la notification administrative de sa promotion.

VI. Le défendeur conteste la validité de la promotion de la requérante décidée par le Directeur général de l'UNITAR.

VII. Il souligne que la décision du Directeur général, M. Davidson Nicol, a été prise juste avant la fin de son mandat qui se terminait le 31 décembre 1982. Mais il n'allègue aucune irrégularité - par exemple favoritisme - qui entacherait cette décision. Le Tribunal considère que le Directeur général pouvait exercer ses pouvoirs jusqu'à l'expiration de son mandat. En fait la promotion de la requérante avait été envisagée dès le début de l'année 1982.

VIII. Le défendeur soutient, en droit, que le Directeur général de l'UNITAR a notifié la lettre de promotion sans attendre l'avis du Comité des nominations et des promotions de l'UNITAR.

En réalité le Directeur général en exercice a bien saisi le Comité et obtenu son avis sur la promotion envisagée. Cet avis était négatif sans doute mais il ne liait pas le Directeur général qui en a décidé autrement.

IX. Le nouveau Directeur général ne s'est pas mépris sur l'existence et la validité de la décision prise par son prédécesseur. Il décide seulement de la suspendre. Cette suspension ne repose sur aucune base légale. Le nouveau Directeur général n'avait pas le pouvoir de suspendre la décision de son prédécesseur en dehors de toute procédure régulière destinée à en faire cesser les effets. Aucune procédure n'a été mise en oeuvre à cette fin. Le Tribunal décide en conséquence que la promotion de la requérante est valide et doit produire ses effets de droit.

X. Le défendeur soutient alors que les effets de droit de la décision de promotion, considérée comme valide par le Tribunal, ne peuvent se produire que pendant la période où la requérante était en service à l'UNITAR. Il fonde son argument sur le fait que la requérante a été promue de la catégorie des services généraux à celle des administrateurs sans avoir à subir de concours - comme c'était le cas pour les autres fonctionnaires du Secrétariat des Nations Unies.

XI. Avant d'examiner ce moyen, le Tribunal estime nécessaire de se référer aux commentaires de la Commission paritaire de recours sur ce point. La Commission paritaire a admis la validité de la décision de promotion de la requérante. Elle ajoute :

"36. En troisième lieu, le Jury s'est penché sur les implications de l'engagement spécifique pris par le Directeur général précédent. Le Directeur général pouvait-il, en prenant la décision de promotion, engager également le Secrétariat des Nations Unies. Le Jury n'a pas méconnu la complication engendrée par le fait que la requérante est titulaire d'un contrat permanent de l'Organisation des Nations Unies, bien qu'elle ait été spécifiquement et exclusivement affectée à l'UNITAR.

37. Le Jury a noté que le dossier officiel de la requérante contenait des contrats et des notifications administratives (P.5) indiquant qu'elle était affectée à l'UNITAR. Il n'y figurait aucune trace d'arrangement officiel portant sur un

'détachement' ou un 'transfert' ou un 'prêt'. On se trouvait donc, de l'avis du Jury, en présence d'un arrangement plutôt libre qui a contribué à la confusion, et le Service du personnel avait de toute évidence omis d'avertir la requérante des conséquences qu'aurait son affectation, quant aux propositions de promotion la concernant dans le cadre de l'Organisation prise dans son ensemble. Qui plus est, les promotions antérieures dont la requérante avait fait l'objet, avaient été annoncées dans le tableau d'avancement des Nations Unies, ce qui avait encore ajouté à la confusion.

38. De l'avis du Jury, la question de savoir si la promotion de la requérante au sein de l'UNITAR doit être reconnue par le Secrétariat des Nations Unies au moment où elle y retournera, est une question complexe pour les raisons visées plus haut. Le Jury n'a pas formulé de conclusion sur ce point."
(Traduction par le Tribunal)

Toutefois, dans ses conclusions, la Commission paritaire limite les effets de la promotion du 1er décembre 1982 jusqu'à la fin de la mise à la disposition de la requérante au service de l'UNITAR. Aucun motif n'est donné pour justifier cette conclusion.

XII. Il appartient donc au Tribunal de rechercher si la promotion de la requérante au grade de P-2 n'a qu'une portée limitée à l'UNITAR, organisme autonome des Nations Unies, auquel la requérante était affectée.

XIII. Le défendeur soutient, à l'appui de ses conclusions, que les fonctionnaires du Secrétariat des Nations Unies doivent passer un concours avant d'être promus de la catégorie des services généraux à celle des administrateurs.

XIV. La requérante soutient avoir été régulièrement promue sans concours de la catégorie des services généraux à celle des administrateurs. Le Tribunal constate que dans le cadre des Nations Unies le système de promotion a varié dans le temps et varie encore suivant les organismes des Nations Unies.

XV. Le Tribunal entend se limiter au cas particulier de la

requérante et ne pas préjuger des solutions qui devraient prévaloir dans des situations différentes.

XVI. En réponse aux questions posées par le Tribunal, le défendeur a produit un mémorandum daté du 25 février 1980 adressé au Directeur général de l'UNITAR par le Directeur du Bureau du Personnel au Siège. Il a qualifié ce mémorandum de "directive". Ce mémorandum disposerait que la réglementation en vigueur ne permet pas de donner un effet juridique au sein du Secrétariat à la promotion d'un fonctionnaire de l'UNITAR, comme de toute autre institution autonome des Nations Unies, de la catégorie des services généraux à celle des administrateurs. En réalité, ce mémorandum ne constitue pas une "directive" comme le soutient le défendeur. Il se borne à faire état d'une "longue pratique administrative établie". Il indique qu'un fonctionnaire de la catégorie des services généraux mis par le Secrétariat à la disposition de l'UNITAR, retourne "normalement" au sein du Secrétariat dans cette catégorie, malgré sa promotion dans la catégorie des administrateurs.

XVII. Le Tribunal note que les promotions antérieures de la requérante ont été inscrites au tableau d'avancement des Nations Unies. De plus, comme l'a constaté la Commission paritaire de recours, la requérante s'est trouvée placée, du fait de l'administration, dans une situation de "confusion". Elle n'a jamais été informée des conséquences de son affectation quant à sa promotion dans le contexte de l'Organisation dans son ensemble.

XVIII. Le Tribunal constate de plus que le défendeur ne conteste pas les qualités professionnelles, la compétence et le dévouement de la requérante qui était chargée de la gestion de la totalité du personnel de l'UNITAR. Le défendeur reconnaît formellement que la requérante assurait des fonctions relevant de la catégorie des administrateurs. Enfin, la requérante est au service des Nations

Unies depuis près de vingt-cinq années, et sous un contrat permanent pendant dix-sept ans.

Sa promotion dans la catégorie des administrateurs ne revêt aucun caractère injuste, anormal et à plus forte raison scandaleux.

XIX. Le Tribunal considère que, dans les circonstances de l'affaire, la promotion de la requérante produit ses effets à l'égard du Secrétariat.

XX. Le Tribunal décide en conséquence que la requérante a droit au traitement afférent au statut de P-2 jusqu'à la date à laquelle l'administration régularisera sa situation.

XXI. La requérante a également demandé au Tribunal de constater l'irrégularité de la suppression du poste auquel elle était affectée à l'UNITAR. Le Tribunal considère qu'il n'y a pas lieu de se prononcer sur cette demande compte tenu de la décision prise.

XXII. Toutes autres conclusions de la requérante sont rejetées.

(Signatures)

Luis de POSADAS MONTERO
Vice-Président, assurant la présidence

Endre USTOR
Membre

Roger PINTO
Membre

Genève, le 5 juin 1987

R. Maria VICIEN-MILBURN
Secrétaire