
TRIBUNAL ADMINISTRATIF

Jugement No 538

Affaire No 566 : AL-ATRAQCHI

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

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES,

Composé comme suit : M. Roger Pinto, président; M. Jerome Ackerman, premier vice-président; M. Ahmed Osman, deuxième vice-président;

Attendu que le 18 octobre 1990, Mohammed Ali Al-Atraqchi, fonctionnaire de l'Organisation des Nations Unies, a introduit une requête dont les conclusions étaient les suivantes :

"II. CONCLUSIONS

Le Tribunal est respectueusement prié :

1. De juger que le Secrétaire général n'a pas suspendu l'application de la disposition 104.14 du Règlement du personnel (qui régit les promotions) comme exigée par l'article 12.3 du Règlement du personnel, et qu'en conséquence le système de gestion des vacances de poste et des réaffectations du personnel introduit par l'instruction administrative ST/AI/339 et ses additifs est illégal.
2. De juger que le pouvoir discrétionnaire qu'a le Secrétaire général de promouvoir les fonctionnaires n'est pas absolu, comme l'a soutenu le défendeur lors de la procédure devant la Commission paritaire de recours.

3. De juger que le requérant n'a pas été pleinement pris en considération lorsqu'il a fait acte de candidature au poste D-1 de chef de la Section de la sécurité internationale et des affaires régionales du Département des affaires politiques et des affaires du Conseil de sécurité (poste No 88-P-PSC-267-NY).
4. De juger qu'en refusant d'accepter le rapport unanime de la Commission paritaire de recours, le Secrétaire général a contrevenu à son engagement d'accepter tous les rapports unanimes de la Commission à condition qu'ils ne portent pas atteinte à des questions de droit ou de principe d'importance majeure.
5. De juger que le refus du Secrétaire général de faire enquête, comme la Commission paritaire de recours l'avait demandé à l'unanimité au paragraphe 44 de son rapport, sur l'affirmation selon laquelle il était généralement connu, même avant sa promotion, que M. Nicolae Ion obtiendrait le poste D-1 contesté, prouve que le processus de sélection a été vicié dès le début.
6. De conclure que le processus de sélection qui a abouti à la promotion de M. Ion à la classe D-1 était par conséquent nul et dépourvu d'effet.
7. De conclure que le requérant était le plus qualifié de tous les candidats.
8. Et, en conséquence, d'ordonner au défendeur :
 - a) De promouvoir le requérant à la classe D-1, rétroactivement, à compter de la date à laquelle M. Ion a été promu à la classe D-1.
 - b) De verser au requérant, rétroactivement, le traitement et les indemnités attachés à la classe D-1, déduction faite de ceux qu'il a reçus à la classe P-5, à compter, au plus tard, de la date de confirmation de la promotion qui lui a été refusée.
 - c) De verser au requérant, au cas où le Tribunal ne souhaiterait pas ordonner une exécution en nature, des dommages-intérêts représentant l'équivalent de deux années de traitement de base net.
 - d) De verser au requérant des dommages-intérêts additionnels du fait que le développement de sa carrière

s'est trouvé entravé de façon continue."

Attendu que le défendeur a produit sa réplique le 11 mars 1991;

Attendu que le requérant a déposé des observations écrites le 12 avril 1991;

Attendu que, le 27 août 1991, le défendeur a produit un document supplémentaire sur la demande du Tribunal;

Attendu que les faits de la cause sont les suivants :

Le requérant est entré au service de l'Organisation des Nations Unies le 7 octobre 1967 en vertu d'une nomination pour une période de stage, à la classe P-2, en tant que statisticien adjoint de 1re classe au Bureau de statistique du Département des affaires économiques et sociales. Le 1er octobre 1969, sa nomination a été convertie en une nomination à titre permanent et, le 1er juin 1970, il a été promu à la classe P-3 en tant que statisticien. Le 1er septembre 1973, le requérant a été muté à la Section du Conseil et des commissions de la Division du Conseil de sécurité et des commissions politiques du Département des affaires politiques et des affaires du Conseil de sécurité en tant qu'économiste. Le 1er avril 1974, il a été promu à la classe P-4, et le 1er juillet 1979 à la classe P-5 en tant que spécialiste des affaires politiques (hors classe).

En 1988, le poste de chef de la Section de la sécurité internationale et des affaires régionales, poste de classe D-1, est devenu vacant à la Division des affaires politiques du Département des affaires politiques et des affaires du Conseil de sécurité; Ce fait a été annoncé dans l'avis de vacance de poste No 88-P-PSC-267-NY. Pouvaient faire acte de candidature les fonctionnaires de classe D-1 ou P-5. Le requérant et d'autres fonctionnaires ont fait acte de candidature à ce poste. Le

processus de sélection s'est déroulé dans le cadre du système de gestion des vacances de poste et des réaffectations de personnel mis en place en application du bulletin du Secrétaire général ST/SGB/221 du 22 décembre 1986 et de l'instruction administrative ST/AI/338 de même date (avec additifs).

Selon cette instruction administrative, le système avait pour but de pourvoir par des réaffectations des postes essentiels se trouvant vacants par suite du gel du recrutement ou devant devenir vacants dans un proche avenir, mais devait seulement être la première étape sur la voie de la mise en place d'un système plus rationnel de gestion des ressources humaines et d'une procédure plus complète qui conduirait à passer en revue attentivement tous les postes dans le contexte des mesures prises pour rationaliser le fonctionnement de l'Organisation. Selon ce nouveau système, tous les postes vacants ou devant devenir vacants seraient passés en revue par les départements et bureaux pour déterminer ceux dont il était essentiel qu'ils soient pourvus pour assurer la bonne exécution des programmes; tous les postes vacants à pourvoir feraient l'objet d'avis de vacance de poste et les fonctionnaires ayant les qualifications requises, y compris les fonctionnaires du bureau dont relevait le poste considéré, seraient invités à y faire acte de candidature; les qualifications des candidats seraient examinées et évaluées par un Comité des réaffectations - dont les fonctions seraient initialement confiées au Comité des nominations et des promotions du Siège dans le cas des postes de la catégorie des administrateurs et de rang supérieur - qui recommanderait une liste de fonctionnaires présélectionnés considérés comme les mieux qualifiés pour chaque poste vacant; et la liste des candidats présélectionnés serait communiquée au chef du département ou du bureau intéressé, qui procéderait alors à la sélection finale. Toutefois, comme l'établissement du tableau d'avancement pour 1986 était déjà en cours, les postes vacants auxquels devraient être

affectés les fonctionnaires dont la promotion avait été recommandée ne seraient pas inclus dans le processus d'examen susmentionné.

Toutes les candidatures au poste de chef de la Section de la sécurité internationale et des affaires régionales ont donc été transmises au Comité des nominations et des promotions, lequel, à sa 1524e séance, tenue le 16 mars 1989, a établi une liste de six candidats présélectionnés, y compris le requérant, et a décidé que leurs noms devraient être communiqués au Département pour sélection finale. Cette communication a été faite le lendemain par le Bureau de la gestion des ressources humaines dans un mémorandum dont il ressort qu'un seul des six candidats était plus ancien dans le grade que le requérant. Le 3 avril 1989, le Bureau de la gestion des ressources humaines a informé le requérant que sa candidature, après avoir été soigneusement évaluée, n'avait pas été retenue.

Le 20 avril 1989, le requérant a demandé au Secrétaire général de revoir la décision administrative du 3 avril 1989, faisant valoir, entre autres, que ses antécédents universitaires, son expérience professionnelle au Département et son ancienneté étaient supérieurs à ceux du fonctionnaire sélectionné pour le poste en question et que la décision de ne pas le promouvoir à la classe D-1 au poste en question était contraire aux articles 4.2 et 4.4 du Statut du personnel. Le 30 janvier 1990, le requérant a réitéré sa requête, demandant qu'il lui soit répondu dans un délai de deux semaines. Le 27 février 1990, n'ayant pas reçu de réponse, le requérant a formé un recours devant la Commission paritaire de recours.

La Commission paritaire de recours a adopté son rapport le 24 août 1990. Les conclusions et les recommandations de la Commission se lisaient comme suit :

"Conclusions et recommandations

40. A l'unanimité, la Commission :

Considère que le système de gestion des vacances de
poste et de réaffectation de personnel a été
introduit sans que les dispositions pertinentes

du Statut et du Règlement du personnel concernant les promotions fassent simultanément l'objet d'une suspension ou d'un amendement formel.

Considère que l'Assemblée générale, dans sa résolution 44/185, n'a pas approuvé le système de gestion des vacances de poste et des réaffectations de personnel et qu'en tout état de cause, cette résolution, ne pouvant pas avoir d'effets rétroactifs, ne peut pas être invoquée pour justifier la position du défendeur concernant le présent recours.

Considère que le requérant n'a pas établi qu'il aurait été promu au titre au poste D-1 contesté si la disposition 104.14 f) iii) du Règlement du personnel avait été suivie. Toutefois, le requérant a été privé du droit d'être sélectionné par un organe indépendant établi après consultations avec l'organe approprié de représentation du personnel, comme prévu aux alinéas a), b) et c) de la disposition 104.14 f) iii) du Règlement du personnel.

Considère que le processus de sélection n'a pas été entièrement satisfaisant et que l'Administration n'a pas dissipé les doutes soulevés par les affirmations du requérant.

41. La Commission recommande l'octroi au requérant d'une indemnisation correspondant à l'équivalent d'un mois de traitement net.
42. La Commission ne formule aucune autre recommandation à l'appui du recours."

Le 24 août 1990 également, le requérant a soumis à la Commission paritaire de recours un document en date du 23 août 1990, signé par neuf fonctionnaires, qui se lisait comme suit :

"En ce qui concerne le poste D-1 No 88-P-PSC-267-NY du Département des affaires politiques et des affaires du Conseil de sécurité, les fonctionnaires soussignés, dont certains ont fait acte de candidature audit poste, affirment qu'ils savaient déjà, même avant que l'avis de vacance de poste ait été publié, que ce poste D-1 était réservé à

M. Nicols Ion, qui a finalement été sélectionné pour le pourvoir, et que, regrettablement, telle semble être la politique établie pour pourvoir les postes vacants au Département."

En conséquence, la Commission paritaire de recours a inclus des observations supplémentaires dans son rapport, déclarant en particulier, au paragraphe 44, qu'eu égard à la gravité de cette allégation et au fait qu'elle n'était pas compétente pour mener une enquête qui pourrait déboucher sur des sanctions disciplinaires, elle prenait note de ce document et le transmettait au Secrétaire général avec la recommandation que ce dernier constitue un organe d'enquête spécial pour examiner la question.

Le 6 septembre 1990, le Secrétaire général adjoint à l'Administration et à la gestion a communiqué au requérant la décision finale du Secrétaire général dans une lettre qui se lisait en partie comme suit :

"...

Le Secrétaire général a réexaminé votre affaire à la lumière du rapport de la Commission. En ce qui concerne le droit que vous invoquez à être sélectionné au poste en question, il convient de noter que les qualifications, l'expérience, les rapports sur les états de service et l'ancienneté sont des facteurs qui sont soumis à la libre appréciation du Secrétaire général et qui ne peuvent donc pas être considérés par les fonctionnaires comme pouvant faire naître une expectative quelconque. Le Secrétaire général a noté que votre candidature et celle d'autres fonctionnaires qualifiés ont été pleinement et équitablement examinées par le Comité des nominations et des promotions dans le cadre du système de gestion des vacances de poste et des réaffectations de personnel conformément au bulletin du Secrétaire général ST/SGB/221 et à l'instruction administrative ST/AI/338 et additifs 2, 3 et 5, et que les procédures de gestion des vacances de poste ont été observées.

Le Secrétaire général, en tant que chef de l'Administration, a introduit le système de gestion des vacances de poste, après consultation du personnel, en tant que mesure appropriée visant à faire face à une situation d'urgence. L'Organisation fonctionne sur la base du système de gestion des vacances de poste depuis le 22 décembre 1986, date à laquelle le Secrétaire général l'a introduit dans le bulletin ST/SGB/221 et dans l'instruction administrative ST/AI/338, et ce système est par conséquent devenu partie intégrante de vos conditions d'emploi.

En conséquence, le Secrétaire général a décidé de maintenir la décision contestée et de considérer votre affaire comme close."

Le 18 octobre 1990, le requérant a introduit devant le Tribunal la requête mentionnée ci-dessus.

Attendu que les principaux arguments du requérant sont les suivants :

1. Le Secrétaire général n'a pas suspendu la disposition 104.14 du Règlement du personnel, comme exigé par l'article 12.3 du Statut du personnel.
2. Le pouvoir discrétionnaire du Secrétaire général de promouvoir les fonctionnaires n'est pas absolu.
3. La candidature du requérant n'a pas été pleinement prise en considération.
4. Le Secrétaire général est tenu de donner suite aux recommandations formulées à l'unanimité par la Commission paritaire de recours.
5. Le refus du Secrétaire général d'enquêter sur l'affirmation, figurant dans un document signé par neuf fonctionnaires, selon laquelle il était généralement connu, même avant d'être officiellement sélectionné, que M. Ion recevrait la promotion à la classe D-1 prouve que le processus de sélection était vicié ab initio.

Attendu que les principaux arguments du défendeur sont les suivants :

1. En introduisant et en appliquant le système de gestion des vacances de poste, le Secrétaire général a valablement exercé les responsabilités qui lui incombent en tant que chef de l'Administration. Le système de gestion des vacances de poste répond aux exigences d'une procédure juste et raisonnable de promotions :

a) La procédure de sélection était conforme au système de gestion des vacances de poste;

b) L'existence du préjudice allégué n'est pas établi par les faits.

2. Les recommandations de la Commission paritaire de recours ne lient pas le Secrétaire général.

Le Tribunal, ayant délibéré du 15 octobre au 1er novembre 1991, rend le jugement suivant :

I. Le requérant attaque une décision du Secrétaire général datée du 6 septembre 1990, décision par laquelle le Secrétaire général n'a pas accepté une recommandation unanime de la Commission paritaire de recours tendant à ce qu'il soit accordé au requérant un montant représentant l'équivalent d'un mois de traitement net du fait qu'il avait été privé de son droit à être pris en considération aux fins d'une promotion conformément à la disposition 104.14 du Règlement du personnel. En outre, la Commission paritaire de recours avait considéré que le processus de sélection suivi dans le cadre du système de gestion des vacances de poste n'était pas entièrement satisfaisant et que l'Administration n'avait pas dissipé comme il convient les doutes soulevés par les affirmations du requérant.

II. La prémisse sur laquelle est fondée la recommandation de la Commission paritaire de recours touchant la disposition 104.14 du Règlement du personnel est que, de l'avis de la Commission, le bulletin du Secrétaire général ST/SGB/221 et l'instruction administrative ST/AI/338 et additifs 2, 3 et 5 n'ont pas eu pour effet de suspendre cette disposition. Dans son jugement No 537, Upadhya (1991), le Tribunal a considéré le contraire, et les motifs ainsi que le dispositif de ce jugement sont applicables à la présente affaire. C'est donc à bon droit que le défendeur a considéré que la recommandation formulée par la Commission paritaire de recours en ce qui concerne le système de gestion des vacances de poste et la disposition 104.14 du Règlement du personnel portait atteinte à une question de droit ou de principe d'importance majeure, et qu'il a refusé d'accepter cette recommandation pour les raisons exposées dans sa décision du 6 septembre 1990.

III. Cela étant, les conclusions 1 et 4 du requérant ne sauraient être accueillies. En outre, le requérant prie le Tribunal de juger que le pouvoir discrétionnaire du défendeur n'est pas absolu. Bien que tel soit manifestement le cas, comme le montre la jurisprudence constante du Tribunal sur la question des promotions, le Tribunal ne pense pas que le défendeur prétende le contraire, comme le suggère le requérant dans sa conclusion 2. En conséquence, le Tribunal n'a pas à examiner cette conclusion plus avant. La position du défendeur est que la candidature du requérant a été dûment prise en considération aux fins d'une sélection au poste D-1 en question dans le cadre du système de gestion des vacances de poste. Le Tribunal examinera maintenant cette question.

IV. Au paragraphe 24 de son rapport, la Commission paritaire de recours a examiné la procédure qui avait été suivie conformément à

l'instruction administrative ST/AI/338 pour pourvoir le poste D-1 en question et a déclaré qu'elle ne pouvait "détecter aucune preuve de discrimination dans ce processus de sélection". La Commission est parvenue à la conclusion que "la procédure énoncée dans l'instruction administrative ST/AI/338 et dans ses additifs avait été respectée". Toutefois, la Commission s'est également dite préoccupée par le fait que, lors de la sélection d'un candidat pour pourvoir le poste D-1 en question, l'évaluation du candidat avait été basée sur des critères autres que les qualifications exigées dans l'avis de vacance de poste. La Commission s'est dite encore plus préoccupée par le fait que le requérant avait allégué, sans que le défendeur réfute cette allégation, que la décision de sélectionner le candidat qui avait été nommé à ce post avait été prise bien avant qu'ait été entrepris en fait le processus de sélection. Si tel avait été le cas, cela signifiait que tous les candidats présélectionnés autres que celui finalement retenu avaient été injustement traités. La Commission est revenue sur cette préoccupation dans ses observations supplémentaires, lorsqu'elle a commenté un document en date du 23 août 1990 soumis par un certain nombre de fonctionnaires à l'appui de l'allégation du requérant.

V. En ce qui concerne la préoccupation exprimée par la Commission paritaire de recours, selon laquelle l'évaluation des qualifications du candidat retenu aurait été faite sur la base de critères différents de ceux énoncés dans l'avis de vacance de poste, le Tribunal n'a pu discerner aucune différence notable entre la description assez générale figurant dans l'avis de vacance de poste et les critères mentionnés par le Secrétaire général adjoint aux affaires politiques et aux affaires du Conseil de sécurité dans une note pour le dossier en date du 22 mars 1989, qui avait trait spécifiquement au contenu de la description d'emploi officielle

correspondant à ce poste. En outre, dans une communication ultérieure au Conseiller juridique en date du 13 décembre 1990, qui ne règle pas nécessairement la question, le Secrétaire général adjoint a nié que la sélection ait été faite avant que le processus de sélection ait en fait eu lieu et que les fonctionnaires qui avaient signé le document susmentionné aient ultérieurement été menacés de représailles.

VI. Compte tenu de ce qui précède, le Tribunal ne peut pas conclure que les procédures prévues par le système de gestion des vacances de poste n'ont pas été pleinement suivies, ni conclure, au vu du dossier dont il a été saisi, que le requérant ait été traité injustement en n'ayant pas été sélectionné. Le Tribunal s'associe à la préoccupation exprimée par la Commission paritaire de recours à propos du document susmentionné du 23 août 1990 et fait sienne la recommandation de la Commission touchant l'ouverture d'une enquête.

Le Tribunal rappelle, à cet égard, ce qu'il a dit au paragraphe XVI de son jugement No 507, Fayache (1991) :

"Il est manifestement souhaitable que l'Administration fasse tout ce qui est raisonnablement en son pouvoir, en actes comme en paroles, pour dissiper de telles impressions. En effet, si l'on n'en tient pas compte et si on n'y remédie pas rapidement, on court le risque d'assister à un effritement de certaines des valeurs fondamentales de l'Organisation."

Le Tribunal relève avec stupéfaction que l'Administration n'a apparemment fait aucune démarche auprès des fonctionnaires intéressés pour déterminer si leur allégation ou si la menace dont ils disent avoir fait l'objet était fondée et s'est contenté, dans son enquête, de solliciter les commentaires du Secrétaire général adjoint aux affaires politiques et aux affaires du Conseil de sécurité. Le Tribunal compte que le défendeur : a) donnera suite à

la recommandation formulée par la Commission paritaire de recours au paragraphe 44 de son rapport, b) mènera une enquête approfondie sur cette question, y compris les menaces de représailles alléguées, et c) prendra toutes autres mesures appropriées, le cas échéant. Le Tribunal considère que le peu de cas qui a été fait des préoccupations exprimées par la Commission paritaire de recours au sujet du document en date du 23 août 1990, en soi, a constitué un traitement injuste du requérant engageant la responsabilité de l'Organisation, et qu'une indemnisation devrait être versée au requérant à raison du préjudice qui lui a été causé.

VII. D'accord avec les conclusions de la Commission paritaire de recours touchant le respect par le défendeur des procédures prévues par le système de gestion des vacances de poste, le Tribunal ne peut pas considérer, comme le requérant l'a invité à la faire dans ses conclusions 3 et 6, que la candidature du requérant n'a pas été prise dûment en considération ou que le processus de sélection était nul et dépourvu d'effet. S'agissant de la conclusion 7 du requérant, le Tribunal n'a pas compétence pour conclure que le requérant était le plus qualifié de tous les candidats et il ne s'engagera donc pas dans une analyse de cette nature.

VIII. Comme la requête met également en cause les effets continus du système de gestion des vacances de poste sur la carrière du requérant, le Tribunal considère que le paragraphe XVI du jugement No 537, Upadhya (1991), est également applicable en l'espèce et adopte les mêmes constatations et conclusions dans la présente affaire.

IX. Par ces motifs, le Tribunal :

1. Ordonne au défendeur de payer la somme de 1 000 dollars au requérant à titre de réparation du préjudice qu'il a subi.

2. Sous réserve du paragraphe XVI du jugement No 537, Upadhya (1991), rejette la conclusion du requérant selon laquelle le système de gestion des vacances de poste était dépourvu de validité au moment de la décision contestée.

3. Rejette toutes les autres conclusions du requérant.

(Signatures)

Roger PINTO
Président

Jerome ACKERMAN
Premier vice-président

Ahmed OSMAN
Deuxième vice-président

New York, le 1er novembre 1991

Jean HARDY
Secrétaire par intérim