

**Tribunal administratif**

Distr. limitée
30 septembre 2003
Français
Original : anglais

TRIBUNAL ADMINISTRATIF

Jugement N° 1117

Affaire N° 1225 : KIRUDJA

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

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES,

Composé comme suit : M. Mayer Gabay, Vice-Président, assurant la présidence, M. Spyridon Flogaitis et M^{me} Jacqueline R. Scott;

Attendu que le 15 octobre 2001, Charles M. Kirudja, fonctionnaire de l'Organisation des Nations Unies, a introduit une requête dans laquelle il demandait notamment au Tribunal :

« 7. ...

...

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

d) *D'ordonner* la production de toutes les minutes des réunions du Comité des nominations et des promotions lors desquelles la candidature du requérant au poste D-1 de chef du Service des publications, Division des services de conférence, de l'ONUG, a été examinée, ...

8. ... sur le fond :

a) *D'annuler* la décision du Secrétaire général de ne pas nommer le requérant au poste D-1 de chef du Service des publications et de publier de nouveau l'avis de vacance de poste;

b) *D'ordonner* que le requérant soit immédiatement promu à la classe D-1 avec effet rétroactif à compter du 1^{er} avril 1999, et qu'il soit affecté à un poste approprié correspondant à ses aptitudes et qualifications;

c) *De dire et juger* que la Commission paritaire de recours a commis une erreur, du point de vue du droit et de l'équité, lorsqu'elle ne s'est pas prononcée adéquatement sur le recours du requérant, et d'ordonner que le

requérant soit indemnisé pour le préjudice que lui a causé la violation des droits qu'il tient du Statut et du Règlement du personnel;

d) *D'octroyer* au requérant le montant que le Tribunal jugera approprié à titre de réparation des préjudices direct, indirect et moral que les actions ou omissions du défendeur ont causés au requérant;

e) *De fixer* en application du paragraphe 1 de l'article 9 du Statut et du Règlement du personnel le montant de l'indemnité devant être versée à défaut d'exécution à trois ans de traitement net de base compte tenu des circonstances particulières de l'espèce; et

f) *D'octroyer* au requérant une somme de 7 500 dollars au titre des honoraires d'avocat et de 500 dollars au titre des frais et débours. »

Attendu qu'à la demande du défendeur, le Président du Tribunal a prorogé le délai fixé pour le dépôt de la réponse du défendeur jusqu'au 14 mars 2002 puis, par décisions successives, jusqu'au 7 août 2002;

Attendu que le défendeur a déposé sa réponse le 7 août 2002;

Attendu que le requérant a déposé des observations écrites le 27 novembre 2002;

Attendu que le défendeur a déposé une communication additionnelle le 3 juillet 2003;

Attendu que le 15 juillet 2003, le Tribunal a décidé de ne pas tenir de procédure orale en l'espèce;

Attendu que les faits de la cause sont les suivants :

Le requérant est entré au service de l'Organisation le 15 août 1977, au titre d'un engagement de durée déterminée de deux ans à la classe P-2 en qualité de spécialiste des sociétés transnationales (adjoint de 1^{re} classe), au Centre des Nations Unies sur les sociétés transnationales (CST)/Division de l'analyse de l'information. Au moment des faits, le requérant occupait le poste de fonctionnaire des finances (hors classe), au Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité, Département de l'administration et de la gestion.

Le 31 mars 1998, le requérant s'est porté candidat au poste D-1 de chef du Service des publications de la Division des services de conférence de l'Office des Nations Unies à Genève (UNOG), qui faisait l'objet d'un avis de vacance de poste. Le Directeur de la Division des services de conférence a recommandé le requérant et un autre candidat pour le poste. Le jury consultatif constitué au sein du Département [Département des affaires de l'Assemblée générale et des services de conférence (DAAGSC)] a toutefois recommandé un troisième candidat, M. A.-Z. Le 27 octobre, le Directeur chargé de la Division a recommandé le requérant. Le 11 novembre, le Sous-Secrétaire général responsable du DAAGSC a approuvé la recommandation du Directeur par intérim de la Division des services de conférence tendant à ce que le requérant soit nommé.

Le 27 janvier 1999, M^{me} C., Directrice par intérim de la Division des services de conférence, a approuvé la recommandation du jury consultatif constitué au sein du Département tendant à ce que M. A.-Z. soit nommé au poste vacant. Le lendemain, le requérant a été informé que le Département avait recommandé un

autre candidat mais qu'il pouvait présenter un complément d'information quant à ses qualifications pour le poste. Il l'a fait le 2 février, mais tout en s'inquiétant d'« un ensemble de faits troublants qui risquent de jeter un doute sur l'indépendance du Comité s'agissant de se prononcer impartialement dans ce cas particulier ». Il expliquait que [M^{me} C] était membre du Comité des nominations et des promotions au moment où celui-ci avait pour la première fois examiné sa candidature et que, par son approbation du 27 janvier, elle avait créé un « conflit d'intérêts, jetant un doute sur l'impartialité et l'objectivité du Comité ». Compte tenu de la participation de M^{me} C au Comité des nominations et des promotions, le Comité a le 12 février demandé au Directeur général de l'ONUG d'approuver la recommandation tendant à la nomination de M. A.-Z. C'est ce qu'il a fait le 23 février 1999.

Au vu de sa recommandation écrite du 4 mars 1999, le Comité des nominations et des promotions a examiné la recommandation de M^{me} C mais a conclu qu'il « n'était pas en mesure d'approuver la recommandation de la Directrice par intérim en vue de la promotion de M. [A.-Z.], et il recommande la mutation et la promotion [du requérant]... ». Dans une pièce jointe à sa recommandation, le Comité expliquait ce qui suit :

« ayant soigneusement examiné les qualifications des candidats compte tenu des besoins du poste, le Comité a estimé qu'étant donné sa formation universitaire et sa vaste expérience de l'administration, de la gestion et des finances, [le requérant] était le meilleur candidat.

En faisant cette recommandation, le Comité était également conscient que dans un mémorandum daté du 27 octobre 1998, le responsable des Services de conférence de l'ONUG avait recommandé [le requérant] pour le poste. Le Sous-Secrétaire général aux Services de conférence ... avait également appuyé la candidature du [requérant] dans ses mémorandums du 11 novembre 1998 et du 2 février 1999. Le Comité a également tenu compte du fait que [le requérant] attendait toujours une affectation. »

Le Sous-Secrétaire général à la gestion des ressources humaines a approuvé la recommandation du Comité des nominations et des promotions le 9 mars 1999. Toutefois, le Secrétaire général adjoint à la gestion ne l'a pas quant à lui approuvée mais l'a renvoyée au Comité des nominations et des promotions le 10 mars. Le 25 mars, le Secrétaire général adjoint à la gestion a informé le Comité de ce qui suit :

« Ayant examiné le dossier, je ne suis pas en mesure d'approuver la recommandation et je la renvoie au Comité pour que l'avis soit republié.

Cette décision est prise eu égard à deux problèmes, à savoir que le poste en question, s'il relève du point de vue opérationnel du Département des affaires de l'Assemblée générale et des services de conférence, est en même temps, d'un point de vue administratif, sous l'autorité du Directeur général de l'Office des Nations Unies à Genève. Les deux départements responsables devraient se mettre d'accord et faire une recommandation commune. De plus, la Directrice chargée de la Division dans laquelle le poste est vacant a siégé au Comité lorsque celui-ci a pour la première fois connu de cette affaire. »

Le 25 mars 1999, le Comité des nominations et des promotions a recommandé que l'avis de vacance de poste soit republié, et le Secrétaire général adjoint à la gestion a approuvé cette recommandation le 5 avril. Le 14 avril, le Comité en a

informé le requérant. Le requérant n'a pas été invité une nouvelle fois à présenter un complément d'information.

Le 22 avril 1999, le requérant a demandé que la décision de republier l'avis de vacance de poste fasse l'objet d'un nouvel examen.

Le 25 juin 1999, le requérant a introduit un recours devant la Commission paritaire de recours.

Le 4 novembre 1999, le Comité des nominations et des promotions a recommandé M. [A.-Z.], selon lui le candidat le plus qualifié pour occuper le poste. Le Sous-Secrétaire général à la gestion des ressources humaines a approuvé cette recommandation le 11 novembre et le 15 novembre le Secrétaire général adjoint à la gestion a approuvé la promotion de M. [A.-Z.] au poste D-1 à l'ONUG. Le Directeur général de l'ONUG en a été informé le 23 novembre.

La Commission paritaire de recours a adopté son rapport le 15 novembre 2001. Ses conclusions et recommandations étaient en partie libellées comme suit :

« Conclusions et recommandations »

38. La Commission a conclu que les décisions administratives de republier l'avis de vacance de poste concernant le poste D-1 et celle qui en a résulté de ne pas promouvoir le requérant à ce poste relevaient du pouvoir discrétionnaire du Secrétaire général, et que ce dernier a régulièrement exercé ce pouvoir. Elle a de plus conclu qu'il n'y avait pas eu violation des conditions d'emploi du requérant.

39. La Commission n'a fait aucune autre recommandation concernant ce recours. »

Le 8 octobre 2001, le Secrétaire général adjoint à la gestion a transmis un exemplaire du rapport au requérant et l'a informé que le Secrétaire général avait pris note des conclusions de la Commission et avait décidé de les accepter, ainsi que sa recommandation, et de considérer l'affaire comme close.

Le 15 octobre 2001, le requérant a introduit la requête susmentionnée devant le Tribunal.

Attendu que les principaux moyens du requérant sont les suivants :

1. La prise en considération d'éléments extrinsèques et des irrégularités de procédure flagrantes ont porté atteinte au droit du requérant à ce que sa candidature soit pleinement et équitablement examinée.
2. L'expectative légitime du requérant à ce que sa candidature fasse l'objet d'un examen préférentiel a été méconnue.
3. La Commission paritaire de recours a interprété la portée de l'affaire de manière trop étroite et a commis des erreurs de fait et de droit.

Attendu que les principaux moyens du défendeur sont les suivants :

1. Le cas du requérant a été régulièrement examiné aux fins d'une promotion, et la décision de ne pas le choisir et de ne pas le promouvoir au poste D-1 auquel il s'était porté candidat n'a pas violé ses droits.

2. La décision contestée n'a pas été viciée par des irrégularités de procédure, un parti pris, des motifs illégitimes ou des considérations extrinsèques.

3. Le requérant n'avait pas droit à une promotion au poste D-1 vacant.

Ayant délibéré du 4 au 24 juillet 2003, le Tribunal rend le jugement suivant :

I. Le requérant conteste la décision du 10 mars 1999 par laquelle le Secrétaire général 1) a rejeté la recommandation du Comité des nominations et des promotions tendant à ce que le requérant soit promu au poste D-1 en cause et 2) a ordonné que l'avis de vacance de poste soit republié. Le requérant soutient que le défendeur a ainsi violé les dispositions du Statut et du Règlement du personnel, commis un abus de pouvoir et agi de manière manifestement arbitraire, de telle manière que le requérant n'a pas été promu à la classe D-1. Le requérant allègue que sa candidature au poste D-1 qu'il brigait n'a pas été pleinement et équitablement prise en considération et que la décision de ne pas le promouvoir a été viciée par des facteurs extrinsèques et des motifs illégitimes. Le requérant demande l'annulation de la décision du défendeur de nommer quelqu'un d'autre que lui au poste en litige et demande aussi à être indemnisé pour le préjudice causé à sa carrière et les bouleversements introduits dans sa vie personnelle par l'incertitude créée par les faits de la cause.

II. Cette affaire concerne le pouvoir discrétionnaire du défendeur de promouvoir et de nommer les fonctionnaires à l'Organisation des Nations Unies.

Le Tribunal admet que la nomination d'un fonctionnaire à tel ou tel poste à l'Organisation des Nations Unies relève du pouvoir discrétionnaire dont est investi le Secrétaire général. Ainsi, « les qualifications, l'expérience et l'ancienneté d'un fonctionnaire ainsi que les rapports d'évaluation du comportement professionnel favorables dont le fonctionnaire peut avoir fait l'objet sont appréciés discrétionnairement par le Secrétaire général et ne peuvent créer une quelconque espérance de promotion » [voir jugement N° 958, *Draz* (2001)].

Ce pouvoir discrétionnaire du Secrétaire général en matière d'évaluation et de promotion n'est toutefois pas absolu; son exercice peut faire l'objet d'un examen lorsqu'un abus de pouvoir est allégué [voir jugement N° 870 *Choudhury et Ramchandani* (1998)]. L'Article 101 de la Charte et l'article 4.2 du Statut disposent que « la considération dominante en matière de nomination, de mutation ou de promotion des fonctionnaires doit être d'assurer à l'Organisation les services de personnes qui possèdent les plus hautes qualités d'efficacité, de compétence et d'intégrité ». À cette fin, il est impératif que toutes les candidatures à un poste soient « complètement et équitablement prises en considération » (voir jugement N° 828, *Shampande* (1997) par. VI). Dans le jugement *Shampande*, le Tribunal a déclaré ce qui suit :

« La jurisprudence du Tribunal indique bien qu'il n'appartient pas au Tribunal de substituer son jugement à celui du Secrétaire général mais seulement de vérifier si l'obligation du Secrétaire général de faire bénéficier chaque candidat d'un examen complet et équitable a été respectée. Dans son jugement N° 447, *Abbas* (1989), le Tribunal a précisé que les normes à appliquer en cette matière tenaient dans les mots "raisonnablement" et "dans une mesure appréciable": "... cette prise en considération doit, dans une mesure appréciable, satisfaire raisonnablement au critère exigeant qu'il soit « pleinement tenu compte » des aptitudes de l'intéressé". »

Néanmoins, ce n'est pas au requérant qu'il incombe d'établir que l'Administration n'a pas pleinement et équitablement examiné la candidature du requérant. Au contraire, comme le Tribunal l'a déclaré dans son jugement N° 362, *Williamson* (1986), paragraphe VII :

« si sa façon de procéder est sérieusement mise en doute, l'Administration doit être en mesure d'apporter au moins un minimum d'indications attestant que le droit statutaire du requérant a été respecté de bonne foi en ce sens qu'elle a "pleinement tenu compte" de sa candidature ».

En l'espèce, le défendeur affirme que la candidature du requérant a été pleinement et équitablement prise en considération tout au long du processus et que l'Administration n'est pas intervenue dans cet examen. Le Tribunal n'est pas d'accord. De fait, il conclut qu'à plusieurs égards et en plusieurs occasions la candidature du requérant n'a pas été pleinement et équitablement prise en considération.

III. Le Tribunal se penchera d'abord sur le conflit d'intérêts apparent créé par la participation de M^{me} C au processus de sélection. Le défendeur fait valoir que le requérant ne produit aucun élément étayant ses allégations selon lesquelles M^{me} C était partielle et « fait fond sur une simple supposition ». Or le requérant affirme que la participation de M^{me} C au processus de sélection a créé un conflit d'intérêts, ce qui a vicié ce processus.

Par le passé, le Tribunal a marqué sa désapprobation en ce qui concerne les conflits d'intérêts potentiels dans le cadre d'un Comité des nominations et des promotions, où les parties jouaient à la fois le rôle d'avocat et celui de tiers désintéressé, risquant de se trouver

« en fait ou en apparence, dans l'incapacité d'agir avec l'indépendance, l'objectivité et l'ouverture d'esprit exigées des membres du Comité des nominations et des promotions. En bref, cette dualité compromettait le traitement équitable que les fonctionnaires sont en droit de recevoir dans l'examen de leur candidature par le Comité des nominations et des promotions. » [Voir jugements N° 619, *De Rozario-Miller* (1993), par. VI, et N° 988, *Mezoui* (2000)].

Quelques semaines après avoir siégé au Comité des nominations et des promotions, où elle était censée évaluer impartialement les candidatures, y compris celle du requérant, M^{me} C défendait la candidature d'un ancien collègue et ami, M. A.-Z., au même poste. M^{me} C aurait dû se récuser parce que même si en fait elle n'avait pas fait d'entorse à son impartialité, elle avait créé une apparence d'irrégularité, de partialité et de subjectivité. Le Comité des nominations et des promotions a relevé ce conflit d'intérêts et en a fait part au Secrétaire général adjoint à la gestion. C'est une des raisons invoquées par ce dernier à l'appui de sa décision de republier l'avis de vacance de poste. Le Tribunal conclut donc que la participation de M^{me} C aux travaux du Comité des nominations et des promotions et le fait qu'elle a ultérieurement défendu un autre candidat contre le requérant sont constitutifs d'un conflit d'intérêts qui a vicié le processus de sélection et violé le droit du requérant à ce que sa candidature soit pleinement et équitablement examinée.

IV. Le Tribunal va maintenant se pencher sur la décision du Secrétaire général de rejeter la recommandation du Comité des nominations et des promotions selon

laquelle le requérant était le meilleur candidat. Le défendeur fait valoir que le Secrétaire général n'est pas tenu de suivre les recommandations du Comité des nominations et des promotions, qui n'ont qu'une valeur consultative.

Le Secrétaire général a institué une structure administrative, qui comprend le Comité des nominations et des promotions, dont la mission est de faire des recommandations en vue de la nomination ou de la promotion des candidats à des postes vacants qui remplissent les conditions énoncées à l'Article 101.3 de la Charte. Pour le Tribunal, l'intention du Secrétaire général lorsqu'il a créé une telle structure était double : mettre en place un système de contrôles afin qu'aussi bien l'Organisation que les fonctionnaires soient assurés que les procédures requises ont été suivies par le département concerné et les divers organes chargés de l'examen des candidatures, et assurer que la recommandation du Comité des nominations et des promotions au Secrétaire général ne soit pas viciée par un parti pris ou un élément de partialité; et permettre d'apprécier si le pouvoir discrétionnaire du Secrétaire général a été exercé régulièrement, dans les limites posées par l'Article 101.3.

V. Dans la lettre au Comité des nominations et des promotions par laquelle il rejette la recommandation de ce dernier tendant à la nomination du requérant et ordonne que l'avis de vacance de poste soit republié, le Secrétaire général adjoint à la gestion indique ses raisons : il souhaite 1) que le DAAGSC et le Bureau du Directeur général de l'ONUG, par lesquels le poste est conjointement administré, se mettent d'accord sur un candidat et 2) tenir compte du conflit d'intérêts résultant de la participation de M^{me} C au processus de sélection. Le Tribunal estime que les raisons invoquées par le Secrétaire général adjoint pour ordonner la republication de l'avis de vacance de poste ne sont pas compatibles avec les éléments de preuve, et que cet avis n'a été publié de nouveau que pour retenir la candidature de M. A.-Z. à la place de celle du requérant. Il ressort en effet du dossier que le requérant a à un moment donné du processus été le candidat aussi bien du DAAGSC que de l'ONUG, avant que le Comité des nominations et des promotions ne recommande sa promotion. Même si, comme apparemment le pensait le Secrétaire général adjoint, le requérant n'était appuyé que par le DAAGSC, republier l'avis ne réglait pas le problème. Le dossier montre clairement que lors de la seconde évaluation, le seul département qui ait choisi le candidat a été l'ONUG; le DAAGSC n'a pas participé au choix. Ainsi, la republication de l'avis de vacance de poste n'a pas remédié au problème allégué d'absence d'accord entre les départements quant au meilleur candidat. En fait, elle a uniquement abouti à remplacer un candidat, qui avait l'appui d'un seul département (le requérant, prétendument appuyé uniquement par le DAAGSC) par un autre qui avait l'appui d'un seul département (M. A.-Z., effectivement choisi uniquement par l'ONUG).

VI. La republication avait aussi pour objet de faire disparaître le conflit d'intérêts créé par le double rôle joué par M^{me} C dans le processus. Or se contenter de publier de nouveau l'avis de vacance de poste tout en permettant à M^{me} C de jouer de nouveau un rôle critique dans le second processus de sélection n'a rien fait pour répondre à la préoccupation exprimée par le Secrétaire général adjoint en ce qui concerne ce conflit d'intérêts. La partialité de M^{me} C en faveur de M. A.-Z. était bien connue, et elle aurait dû se récuser, alors même qu'elle pouvait avoir un intérêt dans le résultat du processus en tant que supérieur hiérarchique du candidat qui serait retenu. Sa participation à la seconde évaluation trahissait une absence d'impartialité et d'objectivité dans le processus de sélection qui n'était pas moins

importante ou dommageable pour le requérant que celle qui avait marqué le premier processus de sélection.

VII. Le Tribunal conclut également que le deuxième processus d'évaluation a lui-même été vicié par des irrégularités de procédure. Le requérant allègue, et le défendeur ne conteste pas, que le requérant n'a pas été invité à fournir un complément d'information à l'appui de sa candidature. Ceci constitue une violation des directives en matière de promotions en vigueur à l'époque, et le droit du requérant à ce que sa candidature soit pleinement et équitablement prise en considération a ainsi été violé.

VIII. Pour les raisons ci-dessus exposées, le Tribunal conclut qu'en publiant de nouveau l'avis de vacance de poste, le Secrétaire général a commis un abus de pouvoir, car il s'agissait uniquement d'un procédé visant à substituer un candidat à un autre. La republication n'a en elle-même aucunement remédié aux violations du droit du requérant à ce que sa candidature soit pleinement et équitablement prise en considération.

IX. Par ces motifs, le Tribunal :

1. Ordonne au défendeur de verser au requérant une indemnité équivalant à 10 mois de traitement net de base; et
2. Rejette toutes les autres demandes.

(Signatures)

Mayer **Gabay**
Vice-Président

Spyridon **Flogaitis**
Membre

Jacqueline R. **Scott**
Membre

Genève, le 24 juillet 2003

Maritza **Struyvenberg**
Secrétaire exécutive