



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

Cas n° : UNDT/GVA/2009/22
Jugement n° : UNDT/2009/038
Date : 16 octobre 2009
Original : français

Devant : Juge Jean-François Cousin
Greffe : Genève
Greffier : Víctor Rodríguez

ANDRYSEK

contre

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL
DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT

Conseil pour le requérant :
Anne-Marie Demmer

Conseil pour le défendeur :
Shelly Pitterman, DGRH/UNHCR

Avertissement : Le format de ce jugement a été modifié à des fins de publication conformément à l'article 31 du règlement de procédure du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies.

Requête

1. Par son recours enregistré le 19 décembre 2008 devant la Commission paritaire de recours, le requérant demande :

- l'annulation de la décision par laquelle le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés a refusé de lui accorder une promotion à la classe D-1 au titre de l'année 2007 ;

- que lui soit accordé une indemnité en réparation de l'illégalité commise et du préjudice moral subi ;

- qu'il soit ordonné au Haut Commissaire de prendre toutes les mesures nécessaires pour définir une procédure équitable et adaptée pour les promotions.

2. Par sa résolution 63/253, l'Assemblée générale a décidé que tous les cas pendants devant la Commission paritaire de recours au 1^{er} juillet 2009 seraient transférés au Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies.

Argumentation du requérant

3. Le requérant soutient que son recours est recevable dès lors que la Commission paritaire de recours lui a accordé un report de délais pour présenter sa requête jusqu'au 19 décembre 2008.

4. L'approche méthodologique a eu des conséquences sur les règles existantes et aurait dû être soumise à l'examen du Comité consultatif mixte, conformément aux Articles 8.1 et 8.2 du Statut du personnel et au Chapitre VIII du Règlement du personnel. L'approche méthodologique a introduit un certain nombre d'éléments non prévus par les Directives de procédure de la Commission des nominations, des promotions et des affectations. L'application d'un système de points dans l'approche méthodologique n'est pas conforme aux Directives de la procédure de la Commission car elle ne donne pas priorité à la compétence et à l'intégrité. Cette méthode aurait donc dû être soumise au Comité consultatif mixte.

5. Deux jours avant la fin de la session de promotion, le nombre de postes de la classe D-1 offerts à la promotion a été réduit de 36 à 32, sans consultation du Comité et il est difficile de savoir si cette décision a eu des conséquences sur sa promotion.

6. Dès lors que le Conseil du Personnel avait retiré sa confiance au co-président de la Commission, représentant le personnel, ce dernier ne pouvait être considéré que comme représentant de l'administration et donc la parité n'était plus respectée. Ainsi, la Commission des nominations, des promotions et des affectations n'était pas régulièrement composée et il existait un conflit d'intérêts entre les fonctions de représentant du personnel et les fonctions d'Inspecteur général adjoint du co-président. Ce conflit d'intérêt affecte la légalité de toutes les recommandations de la Commission.

7. La Commission des nominations, des promotions et des affectations a introduit irrégulièrement un autre critère, celui du sexe, et ainsi créé ses propres règles. Ce dernier critère est contraire aux règles qui donnent priorité au mérite pour accorder des promotions. Le requérant ne peut assurer que si l'approche méthodologique n'avait pas été appliquée, il aurait été promu, mais cette méthode est illégale. Les points ont été comptés séparément selon qu'il s'agissait des hommes ou des femmes, ce qui a abouti à une discrimination.

8. La fiche récapitulative¹ de ses services contient des erreurs. La dernière évaluation de performance pour la période du 21 mai à octobre 2007 n'y figure pas.

9. Il a été candidat au cours des trois dernières années à des postes très difficiles mais il n'a pas été sélectionné et cela a eu des conséquences négatives sur son avancement. Le système de points a rétroactivement accordé de l'importance aux propositions des supérieurs hiérarchiques.

10. Le personnel n'a pas la possibilité d'accéder aux propositions des supérieurs hiérarchiques et ne peut donc vérifier le décompte de points de l'approche méthodologique. La faiblesse du système d'évaluation au Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) vicie le système mis en place pour les promotions. Il y a un manque de transparence dans la session 2007

¹ En anglais « fact-sheet ».

car il n'est pas précisé comment a été prise en compte la situation des personnes occupant un poste d'une classe supérieure. Dans la réponse à son recours, il n'y a aucune indication sur l'application à son cas des critères non affectés de points. Il n'a obtenu aucun procès-verbal de la session de promotion établissant qu'en ce qui le concerne, les critères non affectés de points avaient été pris en compte.

11. La décision du Haut Commissaire de promouvoir neuf personnes en plus rend cette session de promotion irrégulière et arbitraire.

Observations du défendeur

12. Le requérant doit être regardé comme s'étant désisté de sa requête car il n'a pas produit son entière requête avant l'expiration du délai qui était fixée au 10 décembre 2008 en application de l'article 10.2 du règlement de procédure de la Commission paritaire de recours de Genève.

13. Les promotions au HCR sont régies par les Règles de procédure et les Directives de procédure de la Commission des nominations, des promotions et des affectations. Sur les recommandations de la Commission paritaire de recours, le Haut Commissaire a pris des mesures pour améliorer le système de promotions pour l'année 2007. L'approche méthodologique a été décidée pour rendre transparente la façon de travailler de la Commission des nominations, des promotions et des affectations et n'a modifié en rien les règles antérieures. L'approche méthodologique est conforme aux Règles de procédure et aux Directives de procédure de la Commission. Elle n'a rien ajouté à la réglementation existante et en conséquence, il n'y avait pas lieu de la soumettre au Comité consultatif mixte.

14. Le co-président de la Commission des nominations, des promotions et des affectations étant nommé par le Haut Commissaire, le fait que le Conseil du Personnel lui ait retiré sa confiance ne l'empêchait pas de siéger régulièrement à la Commission et sa nomination comme Inspecteur général adjoint ne créait aucun conflit d'intérêt.

15. Il ne ressort d'aucun texte s'imposant au HCR que l'approche méthodologique devait être publiée un an avant son application. La Commission

avait le pouvoir d'appliquer pour la session 2007 l'approche méthodologique conformément à la demande de la Division de la gestion des ressources humaines (DGRH).

16. La Commission des nominations, des promotions et des affectations lors de la session 2007 a appliqué le critère de parité hommes-femmes prévu par l'approche méthodologique. Il n'a été tenu compte de ce critère que pour comparer des candidats ayant une vocation similaire à l'avancement. Il y a eu 32 candidats promus à la classe D-1. La moyenne des points de performance pour les hommes est de 28,36 et pour les femmes de 27,1. La Commission a choisi d'augmenter pour les femmes le poids de la performance par rapport à l'ancienneté et aux nombre de mutations et ceci en raison des contraintes familiales que connaissent les femmes. L'instruction du Haut Commissaire sur la parité hommes-femmes demande à la Commission de s'assurer que, pour les classes où la parité n'est pas atteinte, la moitié des promotions soient accordées aux femmes et ceci correspond à la politique préconisée par l'Assemblée générale et le Secrétaire général.

17. Le requérant a raison de prétendre que l'évaluation de sa performance aurait dû être prise en compte pour la période du 21 mai au 21 octobre 2007 mais la fiche récapitulative de ses services n'était pas à jour. En tout état de cause, si cela avait été le cas, il aurait eu 69,50 points au lieu de 68,25 et aurait eu ainsi le 55^{ème} rang au lieu du 59^{ème}. Dans son recours, le requérant n'a pas informé la Commission des nominations, des promotions et des affectations que son évaluation pour cette période ne figurait pas sur sa fiche alors qu'il avait reçu après la première session de la Commission toutes les informations le concernant. Contrairement à ce que prétend le requérant, les critères non affectés de points ont été pris en considération conformément à l'approche méthodologique ainsi que l'établit le paragraphe 16 du procès-verbal de la session de la Commission des nominations, des promotions et des affectations pour les promotions au titre de l'année 2007.

18. Même sans erreur sur la fiche récapitulative des services du requérant, il n'aurait pas été proposé pour une promotion et il appartient au fonctionnaire

comme à l'administration de s'assurer que le contenu de la fiche est complet et exact.

19. En ce qui concerne la décision du Haut Commissaire de promouvoir des fonctionnaires sans recommandation de la Commission des nominations, des promotions et des affectations, il y a lieu de rappeler que le Haut Commissaire a un pouvoir discrétionnaire. Le requérant n'a subi aucun préjudice de cette décision dès lors qu'aucun poste n'a été supprimé de la session de promotion. La décision n'est pas arbitraire dès lors qu'elle a été prise dans l'intérêt de l'Organisation et les déclarations du Haut Commissaire sur le système de promotions n'ont eu que pour seul but de montrer son intention de le modifier.

20. Les parties ont été convoquées à l'audience prévue pour le 24 septembre 2009 par lettre et memorandum du 26 août 2009.

Le conseil du requérant et le chef de la Section des affaires juridiques pour le HCR y ont présenté des observations orales.

Jugement

21. L'Article 10 du Règlement intérieur de la Commission paritaire de recours de Genève dispose :

« 1. Le secrétariat accepte le dépôt d'un exposé introductif de recours incomplet comme preuve d'une tentative pour respecter les délais prescrits à l'alinéa a de la disposition 111.2 du Règlement du personnel. Lorsqu'il reçoit un exposé incomplet, le secrétariat prie le requérant de présenter dans le délai d'un mois un exposé complet contenant tous les renseignements énoncés à l'article 9.

2. Si le requérant ne soumet pas dans le mois un exposé complet, sans donner de raison, le recours est réputé abandonné (voir art. 18) et doit être rayé de la liste des recours portés devant la Commission ».

22. Il résulte des pièces versées au dossier que le requérant a reçu le 9 octobre 2008 la réponse du Secrétaire général à sa demande de recours hiérarchique. Suite

aux demandes du requérant, la Commission paritaire de recours lui a accordé un dernier report de délais pour présenter son recours au plus tard le 19 décembre 2008. Ainsi le recours qui a été enregistré devant la Commission paritaire de recours de Genève le 19 décembre 2008 n'est pas tardif et, contrairement à ce que soutient l'administration, le requérant ne peut être réputé s'être désisté.

23. Le requérant, pour demander l'annulation de la décision par laquelle le Haut Commissaire pour les réfugiés a refusé de lui accorder une promotion à la classe D-1 au titre de l'année 2007, soutient que la procédure utilisée pour dresser la liste des personnels promus était irrégulière.

24. Le requérant soutient que l'approche méthodologique décidée conjointement par l'administration et la Commission des nominations, des promotions et des affectations pour déterminer les fonctionnaires à recommander pour une promotion à la classe D-1 ne pouvait être régulièrement appliquée pour la session de promotions au titre de 2007 dès lors que le Comité consultatif mixte n'avait pas été consulté sur ladite méthode. L'Article 8.1 du Statut du personnel dispose que le Secrétaire général établit et maintient une liaison et une communication continues avec le personnel afin d'assurer sa participation effective à l'identification, à l'examen et à la solution des questions qui intéressent le bien-être des fonctionnaires, y compris leurs conditions de travail, leurs conditions de vie en général et d'autres aspects de l'administration du personnel. L'Article 8.2 du même Statut dispose que le Secrétaire général institue, tant à l'échelon local que dans l'ensemble du Secrétariat, des organes mixtes Administration/Personnel qui sont chargés de lui donner des avis sur l'administration du personnel et les questions générales intéressant le bien-être des fonctionnaires, comme prévu dans l'Article 8.1. Ainsi le requérant est en droit de soutenir que les textes précités imposent d'informer le Comité consultatif mixte, organisme du HCR représentatif du personnel et de l'administration, des changements de réglementation concernant le personnel.

25. Les Directives de procédure publiées en 2003 applicables au personnel du HCR disposent qu'après avoir déterminé une ancienneté minimum pour pouvoir être proposé pour une promotion, sont prises en considération les propositions des supérieurs hiérarchiques, l'évaluation de la performance et

l'ancienneté. L'approche méthodologique précise que la Commission dressera la liste des candidats éligibles tout d'abord en fonction de points affectés à quatre critères principaux, à savoir, la performance, les propositions des supérieurs hiérarchiques, l'ancienneté dans la classe et enfin le nombre de mutations, ensuite que la situation des candidats sera examinée en fonction d'autres critères liés à l'efficacité et à la compétence, enfin qu'il sera tenu compte de critères additionnels tels que la parité hommes-femmes et la diversité géographique.

26. Il résulte de la comparaison entre les critères fixés par les Directives de procédure et ceux fixés par l'approche méthodologique que ladite approche s'est bornée à définir une nouvelle méthode de travail pour déterminer le poids à donner à des critères qui sont restés inchangés et ceci dans le but d'assurer plus de transparence dans l'établissement des listes de promotion. Dès lors, aucune règle n'imposait à l'administration d'obtenir l'accord du Comité consultatif mixte avant d'appliquer cette nouvelle méthode de travail pour évaluer les personnels éligibles qui ne constituait pas un changement de la réglementation issue des Directives de procédure. En outre, dès lors que les recommandations de la Commission paritaire de recours n'ont en elles-mêmes aucune force obligatoire, aucun règlement n'imposait à l'administration de respecter un délai d'un an avant la mise en application de l'approche méthodologique.

27. Il résulte du paragraphe 141 des Directives de procédure de la Commission des nominations, des promotions et des affectations que le nombre de promotions est fixé chaque année par le Haut Commissaire sur proposition du Comité consultatif mixte. Toutefois, si ces dispositions impliquent que le Comité est nécessairement consulté sur le nombre de promotions dans chaque classe, son avis n'est que consultatif et le requérant ne peut soutenir que le Haut Commissaire a commis une irrégularité en modifiant le nombre de promotions allouées à la classe D-1 sans consulter à nouveau le Comité.

28. Le requérant soutient que sa situation a été examinée par la Commission des nominations, des promotions et des affectations dans une formation irrégulièrement constituée comme co-présidée par une personne qui ne pouvait plus représenter le personnel après que la confiance du Conseil du Personnel lui a été retirée. Il résulte des dispositions combinées des paragraphes 11, 16 et 19 des

Règles de procédure de la Commission des nominations, des promotions et des affectations qu'au moins un mois avant l'expiration des fonctions de ladite Commission, le Conseil du personnel et l'administration dressent une liste contenant à égalité de nombre les représentants du personnel et ceux de l'administration, que les membres de la Commission sont ensuite nommés par le Haut Commissaire et qu'à l'occasion de sa première réunion la Commission élit deux co-présidents représentant l'un le personnel, l'autre l'administration.

29. Ainsi, dès lors qu'un membre du personnel a été proposé par le Conseil du Personnel comme son représentant et nommé par le Haut Commissaire, la circonstance que le Conseil du Personnel enlève sa confiance à ce représentant n'a pas pour effet de l'empêcher de siéger légalement lors des réunions de la Commission des nominations, des promotions et des affectations. Les dispositions des statuts de l'Association du Personnel qui imposent à ses membres désignés pour participer à certains organismes d'appliquer les décisions du Conseil du Personnel ne régissent que les relations entre les membres de l'Association et sont sans influence sur la légalité des propositions faites à l'administration par les divers comités où siègent des représentants du personnel. L'affectation du co-président, postérieurement à sa nomination à la Commission en tant que représentant du personnel, au poste d'Inspecteur général adjoint du HCR n'est pas susceptible, de ce seul fait, de le placer dans une situation de conflit d'intérêts de nature à créer des doutes sur son impartialité pour émettre des avis sur les promotions.

30. Si le requérant soutient que le système de promotion au HCR manque de transparence pour le personnel, cette argumentation d'ordre général, à la supposer exacte, ne peut être utilisée devant le Tribunal pour obtenir l'annulation d'une décision de refus de promotion dès lors que l'administration fournit au juge, comme en l'espèce, tous les éléments lui permettant de se prononcer sur le bien fondé de la requête.

31. Si le requérant soutient plus particulièrement qu'il n'a reçu aucune information sur la façon dont ont été appliqués à son cas les critères non affectés de points, le procès verbal de la première session de la Commission des nominations, des promotions et des affectations pour l'année 2007 et celui de la

session de recours font ressortir que sa situation comme celle des autres fonctionnaires éligibles à la classe D-1 a effectivement été examinée compte tenu de l'ensemble de leur carrière.

32. Il résulte des Directives de procédure précitées et des dispositions également susmentionnées de l'approche méthodologique que la Commission des nominations, des promotions et des affectations, pour dresser la liste des fonctionnaires à recommander au Haut Commissaire pour une promotion, devait successivement déterminer les fonctionnaires éligibles, les classer selon les quatre principaux critères affectés de points, les évaluer en fonction des critères non affectés de points, et enfin, à égalité de mérites, tenir compte de la parité hommes-femmes et de la diversité géographique. Toutefois, il résulte du procès-verbal de la première session tenue par la Commission des nominations, des promotions et des affectations au titre de l'année 2007 que la Commission, après avoir dressé par classe une liste commune des fonctionnaires éligibles en les rangeant en fonction des points obtenus après application des quatre critères principaux, a effectué une répartition par sexe, a décidé de recommander pour une promotion autant de femmes que d'hommes, puis a évalué séparément les mérites des personnes éligibles. Ainsi, la Commission, même si elle avait pour but d'atteindre l'objectif d'une parité hommes-femmes qui lui était fixé par le Haut Commissaire, n'a pas respecté l'ordre d'appréciation des critères définis par les règles susmentionnées des Directives de procédure, ni les propres règles qu'elle s'était fixée en adoptant l'approche méthodologique.

33. Toutefois le Haut Commissaire rappelle que, d'une part les dispositions de la Charte des Nations Unies qui énoncent le principe de l'égalité entre les hommes et les femmes et d'autre part les objectifs fixés par le Secrétaire général devant l'Assemblée générale des Nations Unies lors de la 63^{ème} session lui imposaient, comme il l'a fait par son instruction DGRH de janvier 2007, de fixer la politique à suivre au HCR pour atteindre la parité hommes-femmes. Il précise que l'objectif a été d'obtenir la parité hommes-femmes en 2010 dans toutes les classes et ladite instruction a demandé à la Commission des nominations, des promotions et des affectations de s'assurer que, pour les classes dans lesquelles la parité n'était pas atteinte, le nombre de fonctionnaires femmes recommandées pour une promotion soit égal au nombre des hommes dès lors qu'elles ont les

compétences requises. Ainsi le Haut Commissaire est en droit de prétendre que le système mis en place tendant à promouvoir dans la classe D-1 autant de femmes que d'hommes dans le but d'atteindre la parité hommes-femmes n'est pas en lui-même illégal dès lors qu'il respecte également l'autre principe énoncé par la Charte des Nations Unies de la promotion au mérite. Cependant, il appartenait au Haut Commissaire, pour atteindre ce but, de fixer des règles claires de promotion conciliant ces deux principes et, si les textes en vigueur ne le lui permettaient pas, ainsi que cela a été dit ci-dessus, il lui appartenait de modifier la réglementation avant le début de la session annuelle de promotion et ne pouvait se borner à demander à la Commission, par instruction du DGRH, d'appliquer de tels quotas.

34. Le requérant, pour contester la légalité de la décision qui a refusé de lui accorder une promotion au titre de l'année 2007, soutient que le Haut Commissaire a accordé irrégulièrement des promotions sans que l'avis de la Commission des nominations, des promotions et des affectations n'ait été recueilli. Les Règles de procédures de la Commission des nominations, des promotions et des affectations disposent « que la Commission est créée pour donner son avis au Haut Commissaire [...] sur les nominations, les promotions et les affectations ». Ainsi le requérant est en droit de soutenir que le Haut Commissaire ne peut accorder une promotion à un fonctionnaire que si sa situation a été examinée par la Commission.

35. Il résulte de l'instruction du dossier par le juge qu'en ce qui concerne les promotions à la classe D-1, le Haut Commissaire a accordé une promotion à trois fonctionnaires qui n'étaient pas éligibles à la classe supérieure et dont la situation, pour cette raison, n'a pas été examinée par la Commission des nominations, des promotions et des affectation. Ainsi, en accordant des promotions sans une telle consultation, le Haut Commissaire a commis une irrégularité de nature à entacher nécessairement la légalité de la décision de ne pas accorder de promotion au requérant dès lors que le nombre de promotions est limité.

36. L'irrégularité commise par la Commission des nominations, des promotions et des affectations en ne respectant pas l'ordre des critères fixés par la réglementation en vigueur pour dresser la liste des fonctionnaires à recommander

à la classe D-1 et l'irrégularité commise par le Haut Commissaire ont entaché d'illégalité la décision critiquée qui doit être annulée.

37. Par application du paragraphe 5 de l'article 10 du Statut du Tribunal, lorsqu'il ordonne l'annulation d'une décision se rapportant à une promotion, le juge fixe également le montant de l'indemnité que le défendeur peut choisir de verser en lieu et place de l'annulation de la décision administrative contestée. En l'espèce, si le HCR choisit cette option, il devra payer au requérant la somme de 9,000 franc suisses.

38. Le requérant a demandé à être indemnisé du préjudice moral subi résultant de la décision déclarée ci-dessus illégale. Cette demande tend à être indemnisé d'un préjudice qui ne peut être considéré comme réparé par le paiement de la somme indiquée au paragraphe 37 du présent jugement. Toutefois le requérant, même s'il conteste le bien-fondé de l'approche méthodologique en vigueur, n'est fondé à obtenir réparation dudit préjudice que dans la mesure où le juge considère que, si l'administration avait suivi la réglementation applicable, il aurait eu des chances sérieuses d'être promu. Il résulte de l'instruction du dossier que, s'il avait été tenu compte de la dernière évaluation de performance du requérant pour la période de mai à octobre 2007, le requérant, après rectification, aurait été classé 55^{ème} sur 117 fonctionnaires éligibles alors que 41 promotions à la classe D-1 ont été décidées par le Haut Commissaire au titre de 2007. Ainsi, alors même qu'aucune irrégularité n'aurait été commise dans l'appréciation de sa situation, les chances du requérant d'être promu étaient très faibles. Il y a donc lieu de rejeter sa demande d'indemnisation du préjudice moral subi.

39. Si le refus d'accorder une promotion au requérant a été ci-dessus déclaré illégal pour vice de procédure et par suite annulé, il n'appartient pas au juge, de par le Statut du Tribunal, de se substituer à l'administration et d'adresser des injonctions au HCR sur la procédure de promotion des personnels. Ainsi il y a lieu de rejeter la demande du requérant présentée à ce titre.

40. Par ces motifs, le Tribunal DÉCIDE :

Article 1 : La décision du Haut Commissaire refusant d'accorder au requérant une promotion à la classe D-1 au titre de l'année 2007 est annulée.

Article 2 : Si plutôt qu'exécuter la décision d'annulation le HCR choisit le versement d'une indemnité, il devra verser au requérant la somme de 9,000 francs suisses, majorée d'intérêts au taux de 8% par an à compter de 90 jours après la notification du présent jugement.

Article 3 : Le surplus des demandes du requérant est rejeté.

(Signé)

Juge Jean-François Cousin

Ainsi jugé le 16 octobre 2009

Enregistré au greffe le 16 octobre 2009

(Signé)

Víctor Rodríguez, greffier, Genève