



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

Cas n° : UNDT/GVA/2011/051
Jugement n° : UNDT/2012/013
Date : 30 janvier 2012
Original : français

Devant : Juge Jean-François Cousin

Greffé : Genève

Greffier : Anne Coutin, fonctionnaire chargée du greffe

AMER

contre

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL
DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT

Conseil du requérant :
Bart Willemsen, OSLA

Conseil du défendeur :
Shelly Pitterman, UNHCR

Requête

1. Le requérant conteste la décision par laquelle le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (« HCR ») a considéré qu'il n'était pas éligible pour prétendre à la conversion de son engagement de durée déterminée en engagement pour une durée indéfinie.

2. Il demande l'annulation de la décision contestée.

Faits

3. Le requérant est entré au service du HCR au Caire (Egypte), lieu d'affectation de catégorie A, au mois de mars 2002 au bénéfice d'un engagement de durée déterminée, dans la catégorie des administrateurs. Son engagement a été prolongé à plusieurs reprises et il a été réaffecté à Accra (Ghana), lieu d'affectation de catégorie B, en 2005.

4. A compter du mois de janvier 2006, il a été nommé à Rumbek (Soudan du Sud), lieu d'affectation de catégorie E. Toutefois, son poste a été supprimé le 31 décembre 2006 et il s'est vu offrir une prolongation de son engagement pour une durée de deux mois au Soudan du Sud. Après avoir accepté au mois de février 2007 un engagement temporaire à Genève, le requérant y a été réaffecté à un nouveau poste à compter du mois de juin 2007.

5. Par un mémorandum intérieur IOM/04-FOM/05/2011 daté du 21 janvier 2011 et intitulé « Examen exceptionnel pour l'octroi des engagements pour une durée indéfinie », le Haut Commissaire pour les réfugiés a informé le personnel du HCR qu'au vu de l'entrée en vigueur, le 1^{er} juillet 2009, des nouveaux Statut et Règlement du personnel, il serait procédé à un examen exceptionnel et définitif des candidatures des fonctionnaires qui, à la date du 30 juin 2009, remplissaient les conditions d'éligibilité leur permettant de prétendre à la conversion de leur engagement de durée déterminée en engagement pour une durée indéfinie. Il était également précisé au paragraphe 12(b) du mémorandum que, pour être éligibles,

les fonctionnaires de la catégorie des administrateurs devaient avoir accompli au moins deux années dans un lieu d'affectation de catégorie D ou E.

6. Faisant suite audit mémorandum, le Directeur de la Division de la gestion des ressources humaines a, par courrier électronique du 23 février 2011, indiqué que les fonctionnaires remplissant les conditions d'éligibilité leur permettant de prétendre à un engagement pour une durée indéfinie en avaient été avisés par courrier individuel. Les fonctionnaires qui n'avaient pas reçu une telle notification mais qui estimaient remplir les conditions étaient invités à contacter le Service du recrutement et des nominations, ce que le requérant a fait le 27 février suivant.

7. Par courrier électronique du 2 mars 2011, le requérant a été informé qu'il n'était pas éligible pour prétendre à la conversion de son engagement de durée déterminée en engagement pour une durée indéfinie car il ne remplissait pas la condition d'avoir accompli au moins deux années dans un lieu d'affectation de catégorie D ou E.

8. Le 23 mars 2011, le requérant a présenté une demande de contrôle hiérarchique de la décision communiquée le 2 mars 2011.

9. Par une lettre en date du 21 juin 2011, il s'est vu notifier la décision du Haut Commissaire adjoint pour les réfugiés de maintenir la décision refusant de le considérer comme étant éligible pour prétendre à la conversion de son engagement de durée déterminée en engagement pour une durée indéfinie.

10. Le requérant a présenté sa requête au greffe du Tribunal le 9 septembre 2011 et le défendeur a déposé sa réponse le 10 octobre suivant.

11. Par ordonnance n° 178 (GVA/2011) du 19 octobre 2011, le Tribunal a soulevé d'office la question de la légalité de la procédure de conversion prévue dans le mémorandum intérieur du 21 janvier 2011, étant donné que les Règlements du personnel successifs entrés en vigueur après le 30 juin 2009 s'opposent à l'octroi de nouveaux engagements pour une durée indéfinie.

12. Le conseil du défendeur et le conseil du requérant ont soumis leurs observations respectivement les 2 et 3 novembre 2011.

13. Le 24 janvier 2012, le Tribunal a tenu une audience à laquelle ont participé en personne le conseil du requérant et le conseil du défendeur.

Arguments des parties

14. Les arguments du requérant sont les suivants :

a. A la date du 30 juin 2009, il avait accompli plus de sept années de service et remplissait donc l'un des critères d'éligibilité pour l'examen exceptionnel ;

b. Il a été affecté dans plusieurs lieux conformément à l'objectif de rotation périodique du personnel. Il est demeuré dans un lieu d'affectation de catégorie E pendant 13 mois et c'est en raison de la suppression de son poste qu'il n'a pu accomplir les deux années requises. En dépit de ses propres efforts pour rester en poste dans ce lieu d'affectation, le HCR n'a pu le lui permettre et il se trouve à présent pénalisé de ce fait. L'objectif de l'examen exceptionnel est pourtant de récompenser les fonctionnaires ayant démontré leur engagement auprès du HCR, y compris dans des lieux d'affectation dangereux, et les états de service du requérant mettent en évidence une telle volonté chez lui ;

c. Dans la mesure où les engagements pour une durée indéfinie sont considérés comme des engagements de carrière et où l'Assemblée générale, tout en soulignant dans ses résolutions l'importance de la notion de carrière au sein des Nations Unies, n'a jamais suggéré que l'octroi d'engagements de carrière devait être subordonné à l'accomplissement de deux années dans une catégorie particulière de lieu d'affectation, le Haut Commissaire a outrepassé ses pouvoirs en imposant une telle condition ;

d. Si la résolution 51/226 prévoit que l'accomplissement de cinq années de service continu n'ouvre pas automatiquement droit à un engagement à titre permanent et que « d'autres considérations telles qu'un comportement professionnel exceptionnel, les réalités opérationnelles des organisations et les fonctions essentielles attachées aux postes » doivent

être dûment prises en compte, de telles considérations doivent présenter un lien raisonnable avec la notion d'engagement de carrière. Or, tel n'est pas le cas du critère contesté en l'espèce puisque l'exigence de l'accomplissement de deux années dans un lieu d'affectation particulier est tributaire de l'issue de procédures de sélection qui ne tiennent pas compte de la volonté des fonctionnaires ;

e. L'application du critère contesté a pour effet d'exclure les fonctionnaires ayant manifesté un intérêt réel pour des lieux d'affectation de catégorie D ou E mais dont la candidature n'a jamais été retenue pour des postes correspondants, ainsi que les fonctionnaires qui, bien qu'affectés vers de tels lieux, n'ont pu y accomplir deux années en raison de circonstances sur lesquelles ils n'avaient aucun contrôle. Dès lors, l'application du critère contesté empêche tout « examen raisonnable » d'une demande de conversion d'engagement. Un tel examen devrait reposer soit sur des critères sur lesquels le fonctionnaire exerce un contrôle, soit sur des critères ayant un lien suffisant avec la notion d'engagement de carrière et applicables à tous les fonctionnaires de manière uniforme ;

f. Le Haut Commissaire adjoint pour les réfugiés a autorisé des exceptions au critère contesté et la situation de trois fonctionnaires ayant bénéficié desdites exceptions n'est pas si différente de la sienne au point de justifier une application moins stricte du critère contesté ;

g. En ce qui concerne le moyen soulevé d'office par le Tribunal, il est d'accord avec les observations du défendeur.

15. Les arguments du défendeur sont les suivants :

a. Le requérant ne prétend pas remplir les conditions d'éligibilité posées par le mémorandum intérieur du 21 janvier 2011 mais conteste la légalité dudit mémorandum. Or le Tribunal ne dispose pas du pouvoir de modifier les dispositions applicables ou d'écarter l'application du mémorandum mais seulement celui d'interpréter les dispositions en

vigueur au regard de normes supérieures et, en l'espèce, le mémorandum ne contrevient à aucune norme supérieure ;

b. Le Haut Commissaire n'a pas outrepassé ses pouvoirs en introduisant le critère de l'accomplissement de deux années dans un lieu d'affectation de catégorie D ou E. Par sa résolution 37/126, l'Assemblée générale a décidé que « lorsque des fonctionnaires pour une durée déterminée auront accompli cinq années de service continu en donnant satisfaction, leur cas sera pris équitablement en considération aux fins d'une nomination de carrière ». De la même façon, la disposition 104.12(b)(iii) de l'ancien Règlement du personnel, de même que la disposition 13.4(b) du Règlement du personnel actuellement en vigueur, précisent que la situation des fonctionnaires remplissant les critères d'éligibilité pour prétendre à un engagement à titre permanent serait examinée « compte tenu de l'ensemble des intérêts de l'Organisation ». En outre, la résolution 51/226 prévoit que d'autres considérations que l'accomplissement de cinq années de service continu doivent être prises en compte aux fins d'octroyer un engagement à titre permanent et, compte tenu des paramètres de carrière au sein du HCR, l'exigence de l'accomplissement de deux années dans un lieu d'affectation de catégorie D ou E, qui permet d'inciter le personnel à travailler dans des régions isolées, constitue une considération raisonnable aux fins de l'octroi d'un engagement de carrière ;

c. Il existe bien un lien raisonnable entre l'exigence de l'accomplissement de deux années dans un lieu d'affectation de catégorie D ou E et la notion d'engagement de carrière. L'application stricte de la politique de rotation du personnel au HCR répond tout d'abord aux exigences opérationnelles qui pèsent sur l'organisation ainsi qu'à la nécessité d'un partage des charges entre les fonctionnaires de la catégorie des administrateurs. Elle permet en outre au personnel travaillant au siège du HCR de maintenir une bonne compréhension des réalités du terrain ;

d. L'exigence de l'accomplissement de deux années dans un lieu d'affectation de catégorie D ou E fait partie intégrante du cadre juridique applicable à l'octroi d'engagements pour une durée indéfinie depuis longtemps. Elle a été introduite alors qu'était en vigueur l'ancien Règlement du personnel et a été expressément consacrée par les Directives de procédure de la Commission des nominations, des promotions et des affectations promulguées le 3 novembre 2003. Il ne s'agit donc pas d'une limitation nouvelle apportée aux dispositions applicables et le requérant la connaissait de longue date ;

e. Le critère contesté n'empêche pas l'examen raisonnable des demandes de conversion d'engagements. Il a été appliqué sans distinction à tous les membres du personnel soumis à la politique de rotation ;

f. L'Assemblée générale n'a pas entendu conférer aux fonctionnaires le droit à voir leur engagement converti en engagement pour une durée indéfinie et l'Administration dispose d'un pouvoir d'appréciation en ce domaine ;

g. Les circonstances dans lesquelles se trouvaient les fonctionnaires ayant obtenu un engagement pour une durée indéfinie bien qu'ils n'eussent pas été affectés dans des régions isolées étaient substantiellement différentes de celles dans lesquelles se trouvait le requérant. A supposer que le requérant ait été dans la même situation que ces fonctionnaires, cette circonstance a été sans conséquence sur ses chances d'obtenir un engagement pour une durée indéfinie dès lors que le nombre de conversions de contrats n'était pas limité ;

h. En ce qui concerne le moyen soulevé d'office par le Tribunal, l'examen exceptionnel pour l'octroi des engagements pour une durée indéfinie prévu par le mémorandum intérieur IOM/04-FOM/05/2011 répond aux droits acquis des fonctionnaires du HCR et ne viole aucune norme de rang supérieur.

Jugement

16. Bien que le Tribunal ait, par son ordonnance n° 178 (GVA/2011) en date du 19 octobre 2011, soulevé d'office la question de la légalité du principe même de la conversion par le HCR des engagements à durée déterminée en engagements pour une durée indéfinie tel qu'il est prévu dans le mémorandum intérieur du 21 janvier 2011, le Tribunal, compte tenu des observations écrites fournies par les parties et de leurs observations orales à l'audience, considère qu'il n'y a plus lieu d'évoquer cette question qu'il a lui-même soulevée.

17. Il lui appartient donc maintenant d'examiner les arguments présentés par le requérant pour contester la légalité de la décision du Haut Commissaire qui a refusé de convertir son engagement de durée déterminée en engagement pour une durée indéfinie.

18. Ce dernier soutient tout d'abord que le Haut Commissaire n'était pas en droit d'ajouter, comme il l'a fait par son mémorandum intérieur IOM/04-FOM/05/2011 daté du 21 janvier 2011, la condition d'une durée minimum de service de deux ans dans un lieu d'affectation de catégorie D ou E pour que le contrat à durée déterminée d'un fonctionnaire puisse être transformé en engagement pour une durée indéfinie, dès lors que l'Assemblée générale n'avait pas prévu cette condition.

19. Le mémorandum intérieur IOM/04-FOM/05/2011 daté du 21 janvier 2011 et intitulé « Examen exceptionnel pour l'octroi des engagements pour une durée indéfinie » fait référence aux Directives de procédure pour les nominations, les promotions et les affectations telles qu'elles ont été promulguées par le mémorandum intérieur IOM/FOM/75/2003 et qui fixent les conditions d'éligibilité des fonctionnaires titulaires d'un engagement à durée déterminée pour pouvoir prétendre à un engagement pour une durée indéfinie, notamment celle imposant une condition d'une durée minimum de service de deux ans dans un lieu d'affectation de catégorie D ou E.

20. Le requérant soutient que l'Assemblée générale, notamment par sa résolution 51/226 (Gestion des ressources humaines) du 25 avril 1997, n'a pas

prévu expressément cette condition de durée de service dans un lieu d'affectation particulier, et qu'ainsi le Haut Commissaire a outrepassé sa compétence.

21. Toutefois, la résolution susmentionnée dispose :

[L'Assemblée générale,] Prenant acte du rapport du Secrétaire général sur le rapport entre les engagements de carrière et les engagements pour une durée déterminée,

1. Souligne l'importance de la notion de carrière pour les fonctionnaires exerçant des fonctions essentielles à caractère continu;

...

3. Décide que les cinq années de service continu qu'elle prévoyait dans sa résolution 37/126 du 17 décembre 1982 n'ouvrent pas automatiquement droit à un engagement à titre permanent et décide également que d'autres considérations telles qu'un comportement professionnel exceptionnel, les réalités opérationnelles des organisations et les fonctions essentielles attachées aux postes devraient être dûment prises en compte ;

22. Ainsi, la volonté de l'Assemblée générale des Nations Unies telle qu'elle a été exprimée par la résolution précitée n'a pas été de conférer un caractère automatique au droit à un engagement à titre permanent, mais a laissé la possibilité au Secrétaire général et par voie de conséquence au Haut Commissaire pour les réfugiés de tenir compte d'autres considérations et notamment des réalités opérationnelles de l'organisation qu'il dirige.

23. Or, il ne saurait être contesté que les réalités opérationnelles du HCR, telles qu'elles sont appréciées par le Haut Commissaire, peuvent le conduire à vouloir n'accorder des engagements pour une durée indéfinie qu'aux fonctionnaires titulaires d'un engagement à durée déterminée qui ont effectué deux ans de service dans des lieux d'affectation de catégorie D et E, c'est-à-dire réputés comme plus difficiles que les autres, et cette condition n'apparaît pas au Tribunal comme inéquitable au sens de la résolution 37/126 adoptée par l'Assemblée générale le 17 décembre 1982.

24. Si le requérant soutient ensuite que c'est l'Administration du HCR qui a fait obstacle à ce qu'il puisse remplir la condition de deux ans de service dans des lieux d'affectation de catégorie D et E, en raison notamment de la suppression du poste qu'il occupait dans un tel lieu d'affectation, cette circonstance est sans effet

sur la légalité de la décision contestée dès lors qu'il est constant que le HCR a voulu de façon délibérée donner un avantage de carrière aux fonctionnaires réunissant les conditions imposées.

25. Enfin, si le requérant soutient que des fonctionnaires ne réunissant pas la condition de service dans des lieux d'affectation de catégorie D ou E ont néanmoins obtenu un engagement pour une durée indéfinie, il n'apporte aucune précision à ses allégations. Si, en défense, le Haut Commissaire admet que des exceptions ont été faites pour motifs médicaux, il résulte du mémorandum intérieur IOM/04-FOM/05/2011 daté du 21 janvier 2011 que celui-ci fait référence aux Directives de procédure pour les nominations, les promotions et les affectations telles que promulguées par le mémorandum intérieur IOM/FOM/75/2003, qui elles mêmes prévoient des exceptions aux exigences de mutations pour les fonctionnaires qui justifient de motifs médicaux.

26. Ainsi le requérant, qui n'était pas dans la même situation que des fonctionnaires justifiant de motifs médicaux, ne peut soutenir que l'Administration n'a pas respecté son obligation d'égalité de traitement des fonctionnaires placés dans la même situation.

27. Il résulte de ce qui précède qu'aucun des arguments présentés par le requérant n'est de nature à établir l'illégalité de la décision qu'il conteste.

Décision

28. Par ces motifs, le Tribunal DECIDE :

La requête est rejetée.

(Signé)

Juge Jean-François Cousin

Ainsi jugé le 30 janvier 2012

Enregistré au greffe le 30 janvier 2012

(Signé)

Anne Coutin, fonctionnaire chargée du greffe, Genève