



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

Cas n° : UNDT/GVA/2009/110
(UNAT 1572)
Jugement n° : UNDT/2010/063
Date : 14 avril 2010
Original : anglais

Devant : Juge Coral Shaw

Greffé : Genève

Greffier : Victor Rodriguez

WEILER

contre

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE
L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT

Conseil pour le requérant :

Néant

Conseil pour le défendeur :

Bettina Gerber, Office des Nations Unies à Genève

Introduction

1. En 2004, la requérante a présenté sans succès sa candidature pour une promotion. Elle a fait recours contre cette décision, tout d'abord à la Commission paritaire de recours, puis au Tribunal administratif des Nations Unies. Le 1^{er} janvier 2010, le cas a été transféré au Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, son examen ne pouvant pas être achevé avant la suppression du Tribunal administratif.

Questions à examiner

2. Les questions à examiner dans le présent cas sont les suivantes :
- a. Quelle est la latitude dont jouit le Secrétaire général en sélectionnant des fonctionnaires aux fins de la promotion ?
 - b. Où réside le fardeau de la preuve dans les affaires de promotion ?
 - c. La candidature de la requérante a-t-elle été prise en considération pleinement et équitablement ?

Le contexte

3. La requérante a été engagée par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) en qualité de commis au niveau G-2 le 2 juin 1975. Entre 1975 et 1981, elle a continué à travailler pour HCDH sur la base d'une série de contrats de durée limitée et de durée fixe, et a été promue aux niveaux G-3 et G-4 pendant cette période. Son contrat de durée déterminée a été converti en un contrat permanent en 1981. En juillet 1982, la requérante a été promue à la classe G-5, échelon 4. Le 1^{er} avril 1997, elle a atteint l'échelon 12 de la classe G-5. Elle est restée à ce niveau jusqu'à son passage à la retraite le 1^{er} janvier 2009.

4. En février 2004, la requérante a posé sa candidature pour un poste de secrétaire du chef de la section des bâtiments et des opérations sur le terrain du HCDR au niveau G-6, mais n'a reçu aucune nouvelle jusqu'au moment où elle a demandé par écrit d'être informée de la date à laquelle le poste avait été pourvu. Elle a été informée par un mémorandum du 23 août 2005 que le poste avait été pourvu le 1^{er} juin 2005.

5. La requérante a demandé au Secrétaire général de reconsidérer la décision de ne pas la sélectionner pour le poste, puis a fait recours à la Commission paritaire de recours de Genève. En réponse, le défendeur a déclaré que le recours n'était pas recevable, faisant valoir qu'il n'avait pas été présenté dans les délais. Ayant examiné la question de la recevabilité, la chambre de Commission a jugé le recours recevable.

6. La Commission paritaire de recours a présenté son rapport sur le fond de l'affaire en mai 2007. Le Secrétaire général a accepté la recommandation de la Commission et a décidé de rejeter le recours.

7. La requérante a fait appel au Tribunal administratif des Nations Unies contre la décision du Secrétaire général. La requête a été transmise au Tribunal du contentieux administratif le 1^{er} janvier 2010. En réponse aux ordonnances préliminaires, le défendeur a soumis les documents relatifs au processus de sélection en demandant que la confidentialité de la documentation soit respectée. La requérante a soumis un exemplaire de son certificat d'aptitudes linguistiques en espagnol daté de 1979. Dans sa requête au Tribunal administratif des Nations Unies, elle avait déclaré qu'elle utilisait chacune des trois langues visées dans l'annonce de vacance (anglais, français et espagnol) comme langues de travail dans son travail quotidien et que le candidat sélectionné ne pouvait pas travailler en espagnol. Cette affirmation n'a pas été démentie par le défendeur. Le défendeur a soumis une copie du certificat d'aptitudes linguistiques en français du candidat sélectionné, mais aucun document témoignant de ses connaissances en langue espagnole.

8. À l'occasion de l'audience préliminaire, les deux parties ont convenu que l'affaire serait jugée sur la base de la documentation sans audience. Le défendeur n'a pas contesté la recevabilité de la requête. Cela représentait une concession appropriée, étant donné la conclusion précédente de la Commission paritaire de recours.

9. La requérante demande au Tribunal :

- « a. De conclure que les faits du présent cas illustrent les imperfections de la procédure de promotion du personnel de la catégorie des services généraux du HCDR;
- b. De l'indemniser pour la perte de revenus résultant du fait qu'elle n'a pas été promue le 1^{er} juin 2005; et
- c. De formuler à l'intention de l'administration du HCDR une recommandation appropriée afin qu'elle considère favorablement la possibilité de promouvoir prochainement la requérante à la classe G-6.

10. Le défendeur demande au Tribunal de conclure que :

- a. « La requérante a été prise en considération pleinement et équitablement pour le poste G-6. La non-sélection de la requérante constitue un exercice approprié des pouvoirs discrétionnaires du Secrétaire général »;
- b. « La décision de ne pas sélectionner la requérante n'était pas basée sur des considérations arbitraires, la discrimination ou d'autres irrégularités de motif ».

11. Par conséquent, le défendeur « demande au Tribunal de rejeter la totalité des arguments de la requérante et la requête dans son ensemble ».

Les faits

12. Les constatations matérielles suivantes ont été faites sur la base des témoignages et des documents présentés au Tribunal administratif des Nations Unies, tels qu'ils ont été soumis à l'occasion de l'audience préliminaire. Aucun des faits pertinents n'est contesté.

13. L'annonce de vacance à laquelle la requérante a répondu décrit le poste comme un poste de secrétaire de la classe G-6. Il énonce les responsabilités et les compétences qui correspondent à ce poste. Les qualifications requises incluaient un minimum de huit années d'expérience comme secrétaire ou une expérience analogue, dont cinq années de préférence à l'ONU. Le poste exigeait également les aptitudes linguistiques suivantes : « une très bonne aptitude à lire, écrire et parler l'anglais et le français ou l'espagnol; la connaissance d'une troisième langue est très souhaitable ».

14. La requérante a été présélectionnée et interviewée pour le poste. Dans le cadre des évaluations écrites des candidats, les compétences ont été décrites textuellement. Une note a été donnée pour chaque qualification.

15. Une comparaison des résultats des quatre candidates interviewées les mieux situées montre que trois ont reçu un score de 85, et la requérante un score de 80. Bien que le nombre des années d'expérience de chacune des candidates ait varié entre plus de 20 pour la requérante, et plus de 8 et de 9 pour les deux autres candidats, elles ont toutes reçu le même score de 20 pour l'expérience.

16. Les scores pour les langues variaient également. La requérante et la candidate sélectionnée avait une très bonne connaissance de l'anglais et du français. La requérante a été décrite comme ayant des connaissances très limitées en espagnol, et la candidate sélectionnée comme ayant des connaissances limitées dans cette langue. Malgré cette similitude et le fait que la requérante, à la différence de la candidate sélectionnée, avec un certificat en espagnol, elle n'a reçu que 20 points pour ses connaissances linguistiques, alors que la candidate sélectionnée en a reçu 25. Cette

différence suffisait pour donner à la candidate sélectionnée un score supérieur à celui de la requérante.

17. Le descriptif des évaluations, qui décrivait les compétences, notait certains aspects négatifs de l'interview de la requérante. Malgré sa longue expérience au sein du HCDR, on a noté qu'elle était incapable de décrire clairement les fonctions et l'organisation de la section, son organigramme et les rôles respectifs des groupes connexes. On a noté qu'elle écrivait bien, mais que ses compétences en matière de communication orale étaient plus faibles. Côté positif, on a enregistré sa bonne mémoire institutionnelle et sa connaissance des politiques et procédures internes, ainsi que son ouverture à la technologie, certaines compétences en matière de planification et d'organisation, ainsi que son expérience dans des équipes et des environnements multiculturels.

18. Le rapport concernant la candidate sélectionnée note des aspects positifs analogues, mais ne contient pas d'observations négatives concernant ses compétences.

19. À la suite des entretiens, la requérante n'a pas été incluse dans la liste des candidates les mieux qualifiées soumise aux fins de la sélection ultime.

Les questions à examiner

Première question : Quelle est la latitude dont jouit le Secrétaire général en sélectionnant des fonctionnaires aux fins de la promotion ?

20. Dans son argumentation, la requérante reconnaît que le Secrétaire général dispose d'un pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne la promotion des fonctionnaires et qu'il n'existe pas de droit à la promotion, mais elle considère « que l'administration a l'obligation positive de faciliter l'évolution des carrières et de veiller à ce que la promotion de fonctionnaires dont le travail a été satisfaisant n'est pas retardé de manière déraisonnable »; elle souligne que malgré les bonnes notes

obtenues dans le système d'évaluation et ses nombreuses candidatures, sa dernière promotion remonte à 1982.

21. La requérante a également fait valoir que le pouvoir discrétionnaire en matière de promotion « n'est pas absolu et qu'il doit être exercé de manière à garantir au fonctionnaire un traitement équitable ».

22. Au nom du défendeur, son conseil a évoqué le pouvoir discrétionnaire du Secrétaire général en matière de promotion, confirmé par la jurisprudence de longue date du Tribunal administratif des Nations Unies, qui a statué que son rôle se limitait à déterminer si chaque candidat a été pris en considération pleinement et équitablement. Il a affirmé qu'il n'appartenait pas au Tribunal de substituer son jugement à celui du Secrétaire général; le Tribunal administratif a décidé que l'organe de révision devait déterminer si la décision contestée a été « prise sur des bases raisonnables et rationnelles », si elle « relevait de la compétence de la personne ou de l'organe qui l'a prise » et si elle était « équitable et non entachée de parti pris ».

Délibéré

23. Les procédures relatives à la nomination et à la promotion applicable dans le présent cas ont été énoncées à l'article IV de l'ancien Statut du personnel, qui figurait au document ST/SGB/2002/1. Il constitue le cadre dans lequel le Secrétaire général est censé exercer son pouvoir discrétionnaire. Les dispositions suivantes sont pertinentes à cet égard :

L'article 4.2 de l'ancien Statut du personnel :

« 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. Sera dûment prise en considération l'importance d'un recrutement effectué sur une base géographique aussi large que possible. »

L'article 4.3 de l'ancien Statut du personnel :

« Conformément aux principes énoncés dans la Charte, le choix des fonctionnaires se fait sans distinction de race, de sexe ou de religion. Dans la mesure du possible, il s'effectue après mise en concurrence. »

L'article 4.4 de l'ancien Statut du personnel :

« Sous réserve des dispositions du paragraphe 3 de l'Article 101 de la Charte, et sans entraver l'apport de talents nouveaux aux divers échelons, il doit être pleinement tenu compte pour les nominations aux postes vacants, des aptitudes et de l'expérience que peuvent posséder des personnes qui sont déjà au service de l'Organisation.... »

24. ST/AI/2002/4 est une Instruction administrative concernant la sélection du personnel. La section 5 énonce les conditions requises. Son paragraphe 3 est ainsi libellé :

« La règle de l'ancienneté requise dans la classe est supprimée. Toutefois, l'expérience, les connaissances et la mémoire institutionnelle liées aux fonctions doivent être considérées comme l'apport personnel du candidat à la réalisation des objectifs de l'Organisation et, de ce fait, comme un élément important de la procédure de sélection. »

25. La circulaire ST/SGB/2002/6 portait création d'organes centraux de contrôle chargés de donner des avis sur les nominations et les promotions. En plus d'approuver les critères d'évaluation pour les vacances, l'organe central de contrôle est chargé de s'assurer, en examinant la proposition visant à pourvoir le poste vacant, que les candidats ont été évalués sur la base des critères pré-approuvés et que les procédures applicables ont été suivies. La section 5.3 est ainsi libellée :

« Pour ce faire, les organes centraux de contrôle examinent les questions suivantes :

a) La recommandation du département ou du bureau est-elle raisonnée et objectivement motivée sur la base des critères d'évaluation pré-approuvés et est-elle accompagnée d'une attestation selon laquelle le chef du département ou du bureau a formulé la proposition en tenant compte des objectifs de l'Organisation en matière de planification des ressources humaines, en particulier pour ce qui est de l'équilibre géographique et de l'égalité entre hommes et femmes?

b) Le dossier indique-t-il qu'il y a eu erreur de fait, de droit ou de procédure, un parti pris ou une irrégularité de motif ayant pu empêcher la prise en considération, de manière approfondie et équitable, des qualifications et de l'expérience des candidats?

26. Une analyse de ces dispositions montre que le pouvoir discrétionnaire du Secrétaire général doit être exercé compte tenu des facteurs suivants :

- La nécessité d'assurer à l'Organisation les services de personnes qui possèdent les plus hautes qualités d'efficacité, de compétence et d'intégrité;
- Aucune distinction fondée sur la race, le sexe ou la religion;
- La nécessité d'un équilibre entre les régions et les sexes;
- Les qualifications et l'expérience des personnes qui sont déjà au service de l'Organisation;
- L'importance de l'expérience, des connaissances et de la mémoire institutionnelle dans le processus de sélection;
- Les évaluations des candidats doivent être rationnelles et justifiées objectivement;
- Les candidats doivent bénéficier d'une prise en considération pleine et équitable de leurs qualifications et de leur expérience pertinentes.

27. Il est manifeste que les dispositions du Statut et du Règlement du personnel et les instructions connexes soulignent la nécessité d'une évaluation objective comme partie du processus de sélection. Alors qu'il existe une certaine latitude dans la sélection de candidats pour des vacances annoncées, celle-ci est nécessairement limitée par les éléments prescriptifs énumérés ci-devant.

Deuxième question : Où réside le fardeau de la preuve dans les affaires de promotion ?

28. La requérante a affirmé que le fardeau de la preuve incombe à l'administration, qui doit montrer pourquoi un fonctionnaire dont les évaluations ont

été satisfaisantes s'est vu refuser des perspectives de carrière pendant une si longue période.

29. Le défendeur a fait valoir, au contraire, que la jurisprudence du Tribunal administratif rend manifeste que le fardeau consistant à établir que l'administration n'a pas pris en considération pleine et équitablement la candidature de la requérante incombe au défendeur seulement s'il existe de sérieuses questions quant à une telle prise en considération, ce qui n'est pas le cas ici. Cela diffère de la question de discrimination ou d'autres irrégularités de motif, invoquée par la requérante dans le présent cas, où le fardeau de la preuve pour établir le caractère arbitraire, la discrimination ou des irrégularités de motif incombe à la requérante. Conformément aux arguments du défendeur, la requérante n'a pas présenté des preuves matérielles à l'appui de ses allégations ; elle n'a donc pas assumé le fardeau de la preuve.

Délibéré

30. Le cas dont le présent Tribunal est saisi a été transféré du Tribunal administratif désormais défunt. Le Tribunal du contentieux administratif a développé un corps de jurisprudence dans le contexte des nouvelles affaires dont il est saisi, mais cette jurisprudence n'existait pas au moment où le présent cas été soumis au Tribunal administratif. Il est douteux que cette jurisprudence puisse être appliquée rétroactivement.

31. Le critère à appliquer est énoncé au jugement n° 1122, *Lopes Braga*, du Tribunal administratif : « Si un fonctionnaire a soulevé la question de savoir s'il a été pris en considération pleinement et équitablement, le fardeau de la preuve à cet égard incombe au requérant ».

Troisième question : La candidature de la requérante a-t-elle été prise en considération pleinement et équitablement ?

32. La requérante affirme que sa candidature n'a pas bénéficié de la considération pleine et équitable à laquelle elle avait droit conformément au paragraphe 3 de

l'article 110 de la Charte des Nations Unies, des articles 4.2 et 4.4 de l'ancien Statut du personnel et de la jurisprudence du Tribunal administratif.

33. Elle fait valoir qu'elle répondait à toutes les exigences de l'annonce de vacance, voire les surpassait; en qualité de titulaire du poste, celui-ci lui était familier et elle avait acquis les compétences nécessaires à cet égard; la candidate sélectionnée n'avait pas une expérience comparable à la sienne et ne méritait pas de promotion. La requérante affirme également que la candidate sélectionnée n'avait pas une bonne connaissance de l'espagnol, alors que la requérante à l'anglais comme langue maternelle et a passé avec succès l'examen d'aptitudes linguistiques en espagnol et en français.

34. Dans ses arguments, la requérante a précisé que contrairement aux conclusions de la Commission paritaire de recours, elle n'alléguait pas de parti pris ou de discrimination, mais une démarche arbitraire dans des circonstances où ses qualifications, son expérience et sa compétence répondaient pleinement aux qualifications exigées pour la vacance, voire les surpassaient. Sa requête ne concerne donc pas une discrimination, mais plutôt une démarche arbitraire; elle affirme que le système de promotion est défectueux dans la mesure où il met l'accent sur des entretiens où les candidats doivent vanter exagérément leurs mérites, ce qui implique l'abandon des critères objectifs comme l'ancienneté en faveur de critères subjectifs.

35. Pour le défendeur, la requérante a été interviewée par le groupe de sélection, qui a déterminé que les compétences de la requérante en matière de communication orale étaient plus faibles et qu'elle n'était pas à même « de démontrer clairement sa familiarité avec les fonctions et l'organisation du travail ».

36. La connaissance d'une troisième langue était très souhaitable, mais non essentielle; par conséquent, d'après le défendeur, à la fois la candidate sélectionnée et la requérante répondaient aux exigences du poste G-6 en matière d'expérience et de connaissances linguistiques.

37. La décision contestée « était basée sur l'évaluation des qualifications respectives et des entretiens des candidats et sur la détermination rationnelle et bien documentée que la candidate sélectionnée était meilleure que la requérante ».

38. En résumé, conformément au défendeur, la décision contestée représentait un exercice approprié du pouvoir discrétionnaire du Secrétaire général et la requérante a bénéficié d'une prise en considération pleine et équitable.

Délibéré

39. La question de savoir si la requérante a bénéficié d'une prise en considération pleine et équitable est une question de fait. Les facteurs utilisés pour évaluer la requérante ont-ils été appliqués conformément aux exigences des règlements et instructions administratifs pertinents ?

40. Je conclus que la manière dont l'évaluation numérique a été conduite n'était pas du tout équitable sur deux points.

41. Premièrement : l'évaluation de l'expérience. Sur les trois qualifications évaluées numériquement, l'expérience avait le plus de poids. Un candidat pouvait obtenir potentiellement 50 pour cent du nombre total des points grâce à la seule expérience, contre 20 pour cent pour l'éducation et 30 pour cent pour les langues. Cela reflète les exigences des règlements du personnel et instructions administratif mentionnées ci-devant.

42. Les candidates pour cette vacance devaient avoir un minimum de huit années d'expérience. Deux des candidates, y compris la requérante, avaient plus de 20 années d'expérience pertinente, mais ont reçu le même nombre de points pour l'expérience que les candidates qui avaient 8 ou 9 années d'expérience. Si le groupe de sélection considérait que le minimum de 8 années d'expérience suffisait, on s'attendrait à ce que tous les candidates avec 8 années d'expérience ou davantage reçoivent le maximum de 50 points. Il est plus probable – puisque conformément à l'instruction administrative ST/AI/2002/4 l'expérience est un élément important du

processus de sélection – qu'en toute logique les candidates ayant davantage d'années d'expérience pertinente auraient dû recevoir plus de points.

43. Je conclus que l'attribution de points au titre de l'expérience n'était ni équitable, ni objective. Les candidates ayant davantage d'années d'expérience pertinente auraient dû recevoir plus de points. À ce propos, je note qu'à la fois la requérante et l'autre candidate avec 20 années d'expérience ont été traitées de manière identique, mais erronée.

44. Deuxièmement : l'évaluation des langues. L'annonce de vacance indiquait clairement qu'une troisième langue était très souhaitable. Bien que cela ne fût pas une qualification obligatoire, le groupe de sélection a établi une distinction sur la base de des aptitudes dans une troisième langue. Par exemple, une candidate qui parlait couramment l'espagnol aussi bien que l'anglais et le français a reçu le maximum de 30 pour ses connaissances linguistiques, ce qui était approprié.

45. En revanche, il n'y a apparemment aucune base objective pour les 5 points additionnels pour la connaissance de l'espagnol attribués à la candidate sélectionnée, mais non à la requérante. Celle-ci avait un certificat d'aptitudes linguistiques en espagnol, ce qui n'était pas le cas de la candidate sélectionnée. Au minimum, les deux auraient dû recevoir le même score pour leurs connaissances linguistiques, mais comme le certificat de la requérante confirmait sa connaissance de l'espagnol, une évaluation objective lui aurait donné plus de points.

46. La répartition des points au titre de connaissances linguistiques n'était donc pas non plus ni équitable, ni objective.

47. En conséquence, le défendeur n'a pas respecté les conditions énoncées dans les règlements qui gouvernent la sélection du personnel, en particulier l'exigence que les évaluations des candidats soient rationnelles et justifiables objectivement et que les candidats doivent bénéficier d'une prise en considération pleine et équitable de leurs qualifications et de leur expérience pertinentes.

Conclusion

48. Compte tenu des considérations qui précèdent, le Tribunal décide que le défendeur n'a pas conduit l'évaluation de la candidature de la requérante pour le poste de secrétaire de manière pleine et équitable. En conséquence, il décide que l'affirmation de la requérante que la décision a été prise de manière arbitraire est fondée. La requérante a droit à être dédommagée pour cette action illégale qui l'a affectée directement.

Réparation

49. Sur les trois réparations recherchées par la requérante, la seule qui relève de la juridiction du Tribunal est la demande d'une indemnisation. Compte tenu de la gamme des indemnités accordées dans des cas analogues, sinon identiques, décidés par le Tribunal administratif des Nations Unies, le présent Tribunal décide que le défendeur versera à la requérante une indemnité d'un montant équivalent à quatre mois du traitement de base net perçu par la requérante à la date de son passage à la retraite.

(Signé) La Juge Coral Shaw

Ainsi jugé le 14 avril 2010

Enregistré au Greffe le 14 avril 2010.

(Signé) Victor Rodriguez, Greffier, Tribunal du contentieux administratif, Genève