



Devant : Juge Jean-François Cousin

Greffe : Genève

Greffier : Víctor Rodríguez

BOUCHARDY

contre

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL
DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT

Conseil pour le requérant :
Anne-Marie Demmer

Conseil pour le défendeur :
Shelly Pitterman, UNHCR

Requête

1. Par sa requête enregistrée le 18 janvier 2010 devant le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, le requérant conteste la décision par laquelle le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés a refusé de lui accorder une promotion au titre de l'année 2008. Il demande :

- a. A être indemnisé du préjudice résultant du fait qu'il n'a pas été tenu compte du travail qu'il a effectué en tant qu'expert pendant 10 ans ;
- b. La révision de la méthodologie utilisée afin de déterminer les fonctionnaires à recommander pour une promotion.

Faits

2. Le requérant est au service du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) depuis janvier 2006.

3. Par IOM/FOM n° 010/2009 du 3 février 2009, le Directeur de la Division de la gestion des ressources humaines (DGRH) a informé l'ensemble du personnel du HCR que la session 2008 des promotions annuelles aurait lieu en mars 2009 et que pour l'année 2008, le nombre de promotions disponibles avait été établi comme suit :

P-5 à D-1 : 10

P-4 à P-5 : 20

P-3 à P-4 : 42

P-2 à P-3 : 38

Total : 110

4. Par courrier électronique du 10 mars 2009, le Directeur de la DGRH a transmis à l'ensemble du personnel la méthodologie de promotion pour la session 2008, telle qu'établie par la Commission des nominations, des promotions et des affectations (ci-après également désigné par « la Commission »).

5. La Commission des nominations, des promotions et des affectations s'est réunie du 15 au 21 mars 2009 pour la session 2008 de promotion.

6. Par IOM/FOM n° 022/2009 du 28 avril 2009, le Haut Commissaire a publié la liste des membres du personnel ayant obtenu une promotion. Le requérant ne figurait pas parmi ceux-ci.
7. Par courrier électronique du 21 mai 2009, le requérant a demandé une copie de son dossier tel qu'il a été examiné par la Commission au cours de la session 2008 de promotion, laquelle lui a été transmise le lendemain, 22 mai 2009.
8. Par courrier électronique du 28 mai 2009, le requérant a formé un recours devant la Commission des nominations, des promotions et des affectations contre sa non-promotion à la session 2008.
9. La Commission des nominations, des promotions et des affectations a examiné le recours déposé par le requérant lors de la session de recours qui a eu lieu du 22 au 26 juin 2009.
10. Par IOM/FOM n° 035/2009 du 28 juillet 2009, le Haut Commissaire a annoncé les résultats de la session de recours. Le requérant ne figurait pas parmi les membres du personnel promu à l'issue de cette session.
11. Par courrier électronique du 2 septembre 2010, le requérant a reçu le résumé des délibérations de la Commission concernant son recours.
12. Par lettre du 25 septembre 2009, le requérant a présenté au Haut Commissaire adjoint une demande de contrôle hiérarchique de la décision du Haut Commissaire de ne pas le promouvoir à la classe P-5 lors de la session 2008 de promotion.
13. Par mémorandum daté du 4 décembre 2009, le Haut Commissaire assistant (protection), au nom du Haut Commissaire adjoint, a transmis au requérant le résultat de son contrôle hiérarchique, à savoir qu'il a été établi que la décision de ne pas le promouvoir à la classe P-5 avait été prise en conformité avec les règles et procédures de l'Organisation.
14. Le 18 janvier 2009, le requérant a introduit une requête devant le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies.

15. Par lettre du 8 septembre 2010, le Tribunal a informé les parties qu'il souhaitait soulever d'office l'illégalité de la procédure de la session de promotion au titre de l'année 2008 et a demandé au défendeur des commentaires à ce sujet. Le défendeur a soumis ses commentaires le 15 septembre 2010.

16. Le 1^{er} octobre 2010, une audience a eu lieu en présence du requérant et de son conseil, ainsi que du conseil du défendeur.

Arguments des parties

17. Les arguments du requérant sont les suivants :

- a. Sa performance et ses activités au service de l'Organisation n'ont pas été prises en compte. La Commission ne disposait pas des évaluations de la performance, ni des descriptions de poste, ni des termes de référence, ni des objectifs annuels des fonctionnaires. En leur absence, la Commission n'a pu avoir une connaissance précise de son profil, d'autant plus qu'il avait rempli des fonctions peu connues et distinctes de celles incombant à d'autres experts ;
- b. Sa diversité fonctionnelle n'est pas négligeable. La Commission a été mal informée de la diversité de ses fonctions, notamment en ce qui concerne celles qu'il a exercées au siège et en Arménie ;
- c. La diversité fonctionnelle a été évaluée sur la base des titres standard alors que les titres de postes ne reflètent que de manière très imparfaite le contenu réel du poste et le travail accompli ;
- d. Concernant la rotation, la Commission n'a pas pris en compte le fait que pendant les 10 ans effectués à Genève, il a passé approximativement un quart de chaque année hors du siège, dans plus de 50 opérations différentes. Ce type de mobilité et de disponibilité ne doit pas être négligé. En outre, la méthode d'attribution des points pour la rotation est loin d'être transparente, si bien qu'il n'a pas pu savoir si et comment le temps qu'il passé en Arménie a été compté ;

- e. La prise en compte de la rotation est injuste dès lors que c'est l'Administration qui décide d'affecter les fonctionnaires sur différents postes et dans divers lieux d'affectation et que des considérations autres que la compétence, l'expérience et la performance des candidats entrent en ligne de compte ;
- f. La méthodologie n'est pas en conformité avec le principe énoncé dans le Règlement du personnel d'après lequel la promotion est basée sur la performance. Le fait que la rotation soit un des critères pondérés, ainsi que le fait que la diversité fonctionnelle soit évaluée en fonction des titres des postes et des catégories de postes standard désavantagent ceux qui, comme lui, ont travaillé une partie considérable de leur carrière en tant qu'experts ;
- g. La notation générale dans les évaluations de la performance ne reflète pas nécessairement les évaluations des différents éléments retenus afin de mesurer la performance. L'examen des seules fiches récapitulatives de services ne suffit pas pour que la Commission se forge son opinion ;
- h. C'est à tort qu'il n'a pas été proposé pour une promotion au titre de l'année 2008 par son supérieur hiérarchique, étant donné que lors de l'évaluation de sa performance au titre de la même année, ce dernier avait souligné qu'il le recommandait pour une promotion ;
- i. En affectant de points les propositions des supérieurs hiérarchiques, une importance significative est accordée à un élément qui n'est pas nécessairement objectif ;
- j. Le système de points mis en place ne mesure pas de manière objective, juste et transparente la capacité d'un fonctionnaire à remplir des fonctions à une classe supérieure ;
- k. Tandis que lors des sessions de promotion précédentes, il avait été prévu de donner une attention particulière aux candidats occupant des

postes d'expert, tel n'a pas été le cas s'agissant de lui-même qui a vu sa qualité d'expert jouer à son désavantage. Ceci a été reconnu par le Haut Commissaire assistant (protection) dans sa réponse à la demande de contrôle hiérarchique du requérant, sans pour autant proposer une solution concrète à court terme. De surcroît, la pratique du HCR d'affecter sur certains postes des fonctionnaires de classe inférieure au poste en question—fonctionnaires qui auront ensuite une certaine priorité en matière de promotion—réduit en pratique le nombre de promotions disponibles pour les fonctionnaires exerçant des fonctions correspondant à leur classe et affecte en particulier les experts et anciens experts, étant donné leurs difficultés pour être nommés à des fonctions standard du HCR ;

1. Le pouvoir discrétionnaire de la Commission ne l'exonère pas de l'obligation de traiter de façon égale tous les fonctionnaires éligibles.
18. Les arguments du défendeur sont les suivants :
- a. La requête n'est pas recevable en tant qu'il est demandé au Tribunal d'ordonner des mesures tendant au changement du système de promotion du HCR. Ceci serait une ingérence dans le pouvoir discrétionnaire du Haut Commissaire et dépasse les compétences du Tribunal telles que prévues à l'article 10 de son Statut ;
 - b. Le requérant a reçu la même attention de la part de la Commission que les autres candidats et elle a tenu compte de son profil individuel. En plus d'appliquer le système de points, la Commission a examiné en détail la situation de chaque candidat afin de décider si les candidats d'un même groupe étaient également qualifiés ;
 - c. L'attribution de points au requérant au titre de la diversité fonctionnelle a été déterminée de la même manière que pour les autres candidats. La Commission a été correctement informée des fonctions que le requérant avait exercées ;

- d. Le calcul des points pour la rotation a été transparent et effectué conformément à ce que dispose la méthodologie. Les déplacements professionnels du requérant n'ont en effet pas été pris en considération, dès lors qu'il n'a pas changé de lieu d'affectation. Il n'a pas paru nécessaire de tenir compte du nombre de ses déplacements professionnels et ceci relève du pouvoir discrétionnaire de la Commission ;
- e. Contrairement à ce que le requérant affirme, les anciens experts n'ont pas été désavantagés par la méthodologie. Les experts au sein du HCR ont les mêmes possibilités de rotation que les autres fonctionnaires. Changer de fonctions ou pas relève de leur propre choix et ils savent dès le début de leur carrière au HCR que la rotation est valorisée par l'Organisation. La rotation est un des principes de base de la politique de ressources humaines au HCR et un impératif pour l'Organisation. Le critère de rotation a donc été introduit pour refléter ce besoin. Le Haut Commissaire assistant (protection) a en effet reconnu que la méthodologie ne précise pas comment les anciens experts doivent être appréciés et que ce sujet mérite davantage de réflexion. Néanmoins, le fait que les anciens experts n'aient pas fait l'objet d'attention spéciale ne constitue pas une irrégularité procédurale ;
- f. Le Tribunal, dans son jugement UNDT/2009/038, *Andrysek*, a confirmé que les critères retenus aux fins de promotion en 2007 correspondaient aux Directives de la Commission. Il en est de même en ce qui concerne la méthodologie de la session 2008 ;
- g. Si le requérant critique l'emploi des rapports d'évaluation pour mesurer la performance en raison de leur subjectivité, aucune évaluation de la performance ne peut être entièrement objective et la Commission a décidé de le faire au moyen des rapports d'évaluation, ce qui relève de son pouvoir discrétionnaire ;

- h. L'utilisation du nombre de propositions des supérieurs hiérarchiques en tant que critère indicatif de performance rentre également dans le pouvoir discrétionnaire de la Commission.

Jugement

19. Si le requérant est en droit de contester devant le présent Tribunal la légalité de la décision refusant de lui accorder une promotion à la classe P-5 au titre de l'année 2008, sa demande tendant à ce que le Tribunal ordonne au HCR de modifier la procédure d'attribution des promotions ne peut être que rejetée dès lors que le Statut du Tribunal ne l'autorise pas à se substituer à l'Administration pour édicter la réglementation applicable au personnel.

20. Il y a lieu tout d'abord pour le Tribunal de rappeler que compte tenu du caractère discrétionnaire des décisions de promotion, son contrôle sur la légalité de telles décisions se limite à la régularité de la procédure suivie pour prendre la décision et aux erreurs de faits dans l'examen de la carrière du fonctionnaire.

21. Par lettre du 8 septembre 2010, le Tribunal a informé les parties qu'il était susceptible d'évoquer d'office l'illégalité de la procédure de la session de promotion au titre de l'année 2008 : en effet, contrairement à ce qui est prévu par le paragraphe 11 des Règles de procédure et les paragraphes 140 et 144 des Directives de procédure de la Commission des nominations, des promotions et des affectations publiées en 2003 qui précisent que la session annuelle de promotion se tient en octobre et que l'ancienneté des fonctionnaires est arrêtée à cette date, le Haut Commissaire a accepté la proposition faite par le Comité consultatif mixte de fixer au 31 décembre 2008 la date à laquelle l'ancienneté et l'éligibilité des fonctionnaires, au titre de la session 2008, seraient arrêtées.

22. Il importe donc de déterminer si le Haut Commissaire pouvait modifier les Règles de procédure et les Directives de procédure de la Commission des nominations, des promotions et des affectations. Il y a lieu tout d'abord de constater qu'aux termes de la lettre du 27 janvier 2009 du Comité consultatif mixte, la décision

de modifier la date d'octobre est une mesure provisoire qui ne vaut que pour la session 2008.

23. L'article 8.2 du Statut du personnel alors en vigueur dispose :

Le/la Secrétaire général(e) 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.

24. Ainsi, le texte précité permet au Comité consultatif mixte, organisme du HCR où siègent des représentants du personnel et de l'Administration, de proposer au Haut Commissaire des changements à la réglementation concernant le personnel. Même si les Règles de procédure et les Directives de procédure de la Commission des nominations, des promotions et des affectations constituent le texte réglementaire régissant la procédure de promotion au HCR, ni lesdites Règles et Directives, ni un autre texte ne s'opposaient à ce que le Haut Commissaire prenne une mesure spécifique pour la session 2008 dérogeant à la règle d'arrêter l'ancienneté et l'éligibilité au 1^{er} octobre. Toutefois, la règle du parallélisme des formes exigeait que la mesure modificative soit prise selon la même procédure par laquelle les Règles et Directives avaient été édictées. Or, en l'espèce, le texte de base régissant la procédure de promotion au HCR a été prescrit par le Haut Commissaire en 2003, après consultation du Comité consultatif mixte. Ainsi, un autre texte pris par le Haut Commissaire après avis du Comité consultatif mixte pouvait légalement modifier le précédent. Il s'ensuit qu'il n'y a pas lieu de retenir l'illégalité de la décision du Haut Commissaire de fixer au 31 décembre 2008 la date pour arrêter l'ancienneté et l'éligibilité des fonctionnaires.

25. Le requérant soutient que la procédure utilisée par l'Administration pour accorder les promotions n'était pas transparente. Il y a lieu pour le Tribunal de rappeler qu'il ne suffit pas pour le requérant de présenter un tel argument d'ordre général sur la transparence de la procédure, qui n'est qu'un but à atteindre, mais qu'il lui appartient d'apporter des faits précis établissant que les textes applicables à la sélection des fonctionnaires promus n'ont pas été respectés.

26. Le requérant soutient que la méthodologie appliquée lors de la session de promotion 2008 n'est pas en conformité avec le Règlement du personnel qui exige qu'en ce qui concerne les promotions, priorité soit donnée à la performance. A cet égard, l'article 4.2 du Statut du personnel dispose :

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.

27. Les Directives de procédure de la Commission des nominations, des promotions et des affectations publiées en 2003 et applicables au personnel du HCR disposent qu'après avoir déterminé une ancienneté minimum pour être éligible pour une promotion, sont prises en considération les propositions des supérieurs hiérarchiques, l'évaluation de la performance et l'ancienneté. La méthodologie appliquée pour la session 2008 en ce qui concerne la promotion à la classe P-5 attribue 69 points maximum au titre de la performance et 9 moins maximum pour les propositions des supérieurs hiérarchiques, alors qu'au titre de l'ancienneté, du nombre de rotations et de la diversité des fonctions exercées, le fonctionnaire ne peut obtenir au maximum qu'un total de 22 points. Ainsi, le requérant ne peut soutenir que priorité n'a pas été donnée à la performance.

28. En ce qui concerne le caractère subjectif des évaluations de performance et des propositions faites par les supérieurs hiérarchiques, il est inévitable que l'appréciation de la performance des fonctionnaires soit affectée de subjectivité, ce qui ne saurait constituer une illégalité.

29. Le requérant ne peut soutenir que la méthodologie n'a pas tenu suffisamment compte de la situation des fonctionnaires qui sont sur des postes d'experts ou qui l'ont été et qui ont nécessairement moins de rotations et ont occupé moins de fonctions diverses, dès lors que le paragraphe 6 de la méthodologie applicable, dont il n'existe pas une traduction française, dispose que la Commission prêtera une attention particulière aux « staff members appointed to a higher level post, staff

members who are already serving on a higher level post and staff members on expert posts. Eligible candidates on Expert posts will be considered for inclusion in groups on a case-by-case basis with the above-mentioned methodology also used with the exception of Functional Diversity and Rotation criteria ».

30. Le requérant soutient que les documents fournis à la Commission par l'Administration, et notamment les fiches récapitulatives de services, ne lui permettent pas d'évaluer de manière approfondie la carrière et les compétences des fonctionnaires. Toutefois, à supposer que la fiche récapitulative de services ne contienne que les éléments les plus importants de la carrière du fonctionnaire, ce qui paraît inévitable au Tribunal, tous les fonctionnaires sont placés dans la même situation et donc traités également. Il en est de même de la circonstance que, pour calculer le nombre de points au titre de la rotation, la méthodologie n'ait pas pris en compte les déplacements de courte durée dans des opérations hors siège. Ceci ne saurait en aucun cas être considéré comme une irrégularité dès lors qu'il appartient à la Commission de déterminer les points affectés à chaque critère et de veiller à leur stricte application aux cas individuels, la seule autre obligation de la Commission étant de procéder à un examen individuel de la situation de tous les fonctionnaires éligibles, ce qui a été fait en l'espèce.

31. Si le requérant soutient que le fait qu'il ait par le passé et pendant une longue période occupé un poste d'expert n'a pas été pris en compte par la Commission, il n'établit pas que si la Commission avait eu une connaissance précise des fonctions d'expert qu'il avait exercées, il aurait pu, malgré le nombre de points obtenus, être transféré dans le première groupe.

32. Enfin, le requérant soutient que c'est à tort qu'il n'a pas été proposé pour une promotion au titre de l'année 2008 puisque, lors de l'évaluation de sa performance pour la période de juillet 2006 à février 2008, son supérieur hiérarchique avait souligné qu'il l'appuyait pour une promotion. Or, il ressort des débats à l'audience et des pièces versées au dossier que, suite à un changement de supérieur hiérarchique, le nouveau a formellement refusé de proposer le requérant pour une promotion au titre

de l'année 2008 et il ne saurait être contesté que la Commission ne devait tenir compte que de ce dernier document.

33. Ainsi, il résulte de ce qui précède que le requérant n'a établi ni une irrégularité de procédure, ni une erreur de fait dans la décision refusant de lui accorder une promotion au titre de l'année 2008.

Décision

34. Par ces motifs, le Tribunal DÉCIDE :

La requête est rejetée.

(Signé)

Juge Jean-François Cousin

Ainsi jugé le 18 octobre 2010

Enregistré au greffe le 18 octobre 2010

(Signé)

Víctor Rodríguez, greffier, Genève