



Tribunal administratif

Distr.
LIMITEE

AT/DEC/548
17 juin 1992
FRANCAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

TRIBUNAL ADMINISTRATIF

Jugement No 548

Affaire No 616 : BEREDJICK

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

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

Composé comme suit : M. Jerome Ackerman, Président; M. Samar Sen; M. Mikuin Leliel Balanda;

Attendu que'à la demande de Nicky Beredjick, ancien fonctionnaire de l'Organisation des Nations Unies, le Président du Tribunal a, avec l'assentiment du défendeur, prorogé jusqu'au 31 août 1991 le délai prescrit pour l'introduction d'une requête devant le Tribunal;

Attendu que, le 30 août 1991, le requérant a introduit une requête dont les conclusions sont les suivantes :

"II. Conclusions

11. Le requérant prie respectueusement le Tribunal administratif de faire les constatations et de prendre les décisions suivantes :

- a) Constater que la Commission paritaire de recours ne s'est pas en l'espèce acquittée de ses fonctions et a privé le requérant des garanties d'une procédure régulière;
- b) Constater que le requérant répondait aux conditions spécifiées dans la disposition 103.11 du Règlement du personnel pour l'octroi d'une indemnité de fonctions;

- c) Ordonner que le requérant reçoive un montant équivalent à l'indemnité de fonctions afférente au niveau de Sous-Secrétaire général qu'il aurait reçue de septembre 1987 à avril 1990 si une telle indemnité lui avait été accordée, plus les intérêts appropriés."

Attendu que le défendeur a produit sa réplique le 13 janvier 1992;

Attendu que le requérant a déposé des observations écrites le 18 février 1992;

Attendu que les faits de la cause sont les suivants :

Le requérant est entré au service de l'Organisation des Nations Unies le 1er avril 1964 comme consultant de la classe P-4 à la Section de l'économie industrielle de la Division de la recherche et de l'évaluation, au Centre du développement industriel (Département des affaires économiques et sociales). Il a rempli ensuite plusieurs engagements de courte durée successifs jusqu'au 1er janvier 1965, date à laquelle il a été engagé pour une période de stage à la classe P-4. Son titre fonctionnel ayant été modifié, il est devenu économiste et a été affecté à la Division de la technologie au Centre du développement industriel. Le 1er mars 1966, il a été engagé à titre permanent.

Dans le cours de son emploi à l'Organisation des Nations Unies, le requérant a occupé des postes divers et a été promu à la classe P-5, puis à la classe D-1. Le 1er janvier 1981, il a été promu à la classe D-2 et muté au Bureau des services du personnel comme directeur de l'administration du personnel. Le 17 janvier 1983, il a été muté au Département de la coopération technique pour le développement comme directeur de la Division de l'appui aux programmes. Le 1er janvier 1985, à la suite d'une réaffectation au sein du Département, il a pris le poste de directeur de la Division des ressources naturelles et de l'énergie. Le 1er novembre 1987, il a été nommé adjoint au Secrétaire général adjoint du Département de

la coopération technique pour le développement, tout en conservant ses fonctions de directeur de la Division des ressources naturelles et de l'énergie. Ayant atteint l'âge de la retraite à la fin du mois d'octobre 1989, le requérant a quitté l'Organisation le 30 avril 1990, à l'expiration de la période de six mois dont son engagement avait été prolongé.

A sa quarantième session, en 1985, l'Assemblée générale a décidé, dans sa résolution 40/237, de "créer un Groupe d'experts intergouvernementaux de haut niveau chargé d'examiner l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies" (le Groupe des 18). Dans son rapport du 15 août 1986 à l'Assemblée générale, à sa quarante et unième session, le Groupe des 18 a présenté une série de recommandations "pour améliorer encore l'efficacité du fonctionnement administratif et financier" de l'Organisation des Nations Unies, "ce qui la rendrait plus apte à traiter efficacement des questions politiques, économiques et sociales". Dans sa recommandation 15, le Groupe a proposé "une réduction substantielle des effectifs à tous les degrés, mais en particulier aux échelons les plus élevés", réduction à laquelle on devrait procéder "en un temps relativement court" et à cette fin de réduire "le nombre global des postes inscrits au budget ordinaire ... de 15 % sur une période de trois ans" et de réduire "le nombre des postes de secrétaire général adjoint et de sous-secrétaire général figurant au budget ordinaire ... de 25 % sur une période de trois ans ou moins". Dans sa résolution 41/213 du 19 décembre 1986, l'Assemblée générale a fait siennes les recommandations du Groupe des 18 et décidé qu'elles seraient appliquées par le Secrétaire général.

En février 1987, Mme Joan Anstee, qui était alors Sous-Secrétaire générale au Département de la coopération technique pour le développement, a été nommée Secrétaire générale adjointe et Directrice générale de l'Office des Nations Unies à Vienne. Dans un mémorandum en date du 20 août 1987, le Secrétaire général adjoint du

Département de la coopération technique pour le développement a demandé au Secrétaire général d'approuver la nomination du requérant au poste de sous-secrétaire général, devenu vacant. Dans sa communication, le Secrétaire général adjoint a dit qu'il n'ignorait pas la recommandation du Groupe des 18 tendant à ce que les postes des échelons les plus élevés du Secrétariat soient réduits de 25 %, aussi proposait-il que le requérant "non seulement l'assiste pour les questions du Département" mais qu'il prenne également le poste de directeur de la Division des ressources naturelles et de l'énergie, ce qui laisserait libre le poste D-2 qu'il occupait, poste qui ne serait pas pourvu.

Dans sa réponse en date du 1er septembre 1987, le Secrétaire général a rejeté cette demande pour les raisons ci-après :

"...

3. Je dois rappeler à mon grand regret les difficultés que j'éprouve à trouver un successeur à Mme Anstee au niveau de sous-secrétaire général. Je suis encore assez loin du but fixé par le Groupe des 18 et approuvé par l'Assemblée générale qui est la réduction de 25 % des postes les plus élevés du Secrétariat. J'ai besoin de latitude, pendant les mois qui viennent, pour trouver les endroits où ces réductions seraient les plus appropriées. Je continuerai naturellement à garder à l'esprit vos préoccupations lorsque j'opérerai ces réductions et lorsque j'examinerai d'éventuels redéploiements à l'avenir.

4. Pour l'instant, je vous suggère donc d'envisager de désigner un directeur ayant de l'ancienneté pour faire également fonction d'adjoint au Secrétaire général adjoint. Je ne verrais aucun inconvénient à ce que M. Beredjick remplisse ce rôle, puisque vous le recommandez et étant donné ce que je sais de sa carrière et de son activité.

..."

Selon le dossier individuel du requérant, celui-ci a été nommé à compter du 1er novembre 1987 adjoint au Secrétaire général adjoint, en plus de la fonction qu'il remplissait déjà de directeur

de la Division des ressources naturelles et de l'énergie. Dans sa requête, le requérant soutient qu'il a en fait assumé ces fonctions à partir du 1er mars 1987 "à la demande verbale du Secrétaire général adjoint". Le poste de sous-secrétaire général, occupé précédemment par Mme Anstee, poste qui avait été bloqué, a finalement été supprimé à la fin de 1989.

Dans un mémorandum en date du 27 mars 1990, le requérant a prié le Sous-Secrétaire général à la gestion des ressources humaines de lui verser une indemnité de fonctions au niveau de sous-secrétaire général en vertu de la disposition 103.11 du Règlement du personnel; il estimait qu'il "avait constamment travaillé comme sous-secrétaire général depuis mars 1987" et qu'il avait mené de pair ses propres fonctions et celles d'adjoint au Secrétaire général adjoint.

Dans une réponse du 9 avril 1990, le Sous-Secrétaire général à la gestion des ressources humaines a rejeté la demande du requérant au motif que le poste de sous-secrétaire général au Département de la coopération technique pour le développement avait été bloqué au départ de Mme Anstee et avait été "ultérieurement supprimé pour donner suite à la demande faite par l'Assemblée générale à la fin de 1986 de supprimer 25 % des postes des échelons les plus élevés". Par conséquent et bien que le requérant ait reçu "le titre d'adjoint au Secrétaire général adjoint chargé du Département de la coopération technique pour le développement, le poste restait un poste de la classe D-2". Il ajoutait "si le poste de sous-secrétaire général avait été rétabli comme M. Xie [Secrétaire général adjoint, Département de la coopération technique pour le développement] l'avait proposé au Secrétaire général, votre demande aurait pu être favorablement envisagée. Vu les circonstances cependant, puisque tel n'a pas été le cas, je regrette de devoir vous informer que je ne suis pas en mesure d'y donner suite".

Dans une lettre du 19 avril 1990, le requérant a prié le Secrétaire général de réexaminer la décision du Sous-Secrétaire général à la gestion des ressources humaines refusant de lui accorder une indemnité de fonctions, essentiellement parce qu'il "avait rempli à partir du 1er mars 1987 les fonctions de sous-secrétaire général au Département de la coopération technique pour le développement et assumé les responsabilités d'adjoint au Secrétaire général adjoint chargé du Département" et que le poste de sous-secrétaire général avait été approuvé dans le budget-programme de l'ONU pour 1988/89, de même que dans l'exercice biennal précédent et n'avait été supprimé que dans le budget-programme pour 1990/91. Dans une réponse en date du 8 mai 1990, le Sous-Secrétaire général à la gestion des ressources humaines a expliqué que, en vertu de la disposition 103.11 du Règlement du personnel, "tout fonctionnaire peut être appelé, dans le cadre normal de son travail habituel et sans rémunération supplémentaire, à assumer temporairement les obligations et responsabilités d'un poste plus élevé que le sien. C'est seulement dans des cas exceptionnels que le Secrétaire général peut, dans le cadre de sa compétence discrétionnaire, octroyer une indemnité de fonctions...". Il a fait observer que :

"Le poste précédemment occupé par Mme Anstee n'était aucunement disponible, qu'il s'agisse d'une nomination ou de l'octroi d'une indemnité de fonctions. Le fait que le poste est resté inscrit au budget jusqu'au 31 décembre 1989 est sans pertinence, étant donné le mandat donné par l'Assemblée au Secrétaire général de procéder à l'application des recommandations du Groupe des 18. Dès lors que le Secrétaire général n'a pas rétabli ce poste comme le lui a demandé M. Xie, il n'est pas possible de prendre en considération votre demande tendant à l'octroi d'une indemnité de fonctions, laquelle ne peut être accordée que s'il existe un poste ouvert à un échelon plus élevé."

Le 30 août 1990, le requérant a introduit un recours devant la Commission paritaire de recours. La Commission a adopté son

rapport le 6 mars 1991. Ses conclusions et recommandation sont les suivantes :

"Conclusions et recommandation

44. A l'unanimité, la Commission

- Estime que le requérant n'a pas assumé toutes les obligations et responsabilités du poste de sous-secrétaire général au Département de la coopération technique pour le développement;
- Estime que le poste de sous-secrétaire général au Département de la coopération technique pour le développement a été bloqué après le départ de Mme M. J. Anstee, conformément aux dispositions de la résolution 41/213 de l'Assemblée et que, par suite, les crédits budgétaires correspondants ont également été bloqués et n'étaient pas disponibles à d'autres fins, notamment pour le versement d'une indemnité de fonctions;
- Estime que la décision contestée n'était viciée ni par un parti pris ni par des irrégularités de procédure ni par d'autres facteurs non pertinents;
- Estime que le Secrétaire général a utilisé comme il convenait ses pouvoirs discrétionnaires tels qu'ils sont reconnus par le Tribunal administratif;
- Estime que le requérant n'avait pas droit à une indemnité de fonctions et par conséquent n'avait pas droit non plus 'au paiement d'un montant équivalent à l'indemnité de fonctions qu'il aurait reçue'.

45. A l'unanimité, la Commission décide de ne faire aucune recommandation à l'appui du recours."

Le 11 mars 1991, le fonctionnaire chargé du Département de l'administration et de la gestion a transmis au requérant copie du rapport de la Commission paritaire de recours et l'a informé que le Secrétaire général, après avoir réexaminé la situation compte tenu du rapport de la Commission, avait décidé de maintenir la décision contestée et de s'en tenir là en l'espèce.

Le 30 août 1991, le requérant a introduit devant le Tribunal la requête mentionnée plus haut.

Attendu que les principaux arguments du requérant sont les suivants :

1. Le défendeur ne saurait demander à un fonctionnaire de remplir des fonctions à un niveau plus élevé pendant une période prolongée, sauf à lui accorder une promotion ou à lui verser une indemnité de fonctions.

2. Le défendeur ne saurait exclure un fonctionnaire du bénéfice d'une indemnité de fonctions en ajoutant unilatéralement des conditions supplémentaires à celles qui sont définies dans la disposition 103.11 du Règlement du personnel.

3. Le requérant devrait recevoir le même traitement que le précédent sous-secrétaire général au Département de la coopération technique pour le développement puisqu'il a assumé non seulement les mêmes fonctions mais en a assumé d'autres encore.

Attendu que les principaux arguments du défendeur sont les suivants :

1. L'octroi d'une indemnité de fonctions est une mesure exceptionnelle qui relève totalement du pouvoir discrétionnaire du Secrétaire général. Pour les fonctionnaires, il n'existe pas juridiquement de droit à une indemnité de fonctions. La décision rejetant la demande d'indemnité formulée par le requérant est compatible avec les responsabilités qu'impose au Secrétaire général la résolution 41/213 de l'Assemblée générale et constitue une juste application de l'article 1.2 du Statut et de la disposition 103.11 du Règlement du personnel.

2. Le requérant ne remplissait pas les conditions définies dans la disposition 103.11 b) pour l'octroi d'une indemnité de fonctions.

Le Tribunal, ayant délibéré du 5 au 17 juin 1992, rend le jugement suivant :

I. Le requérant conteste en l'occurrence une décision du défendeur en date du 11 mars 1991 qui, eu égard au rapport et à la recommandation de la Commission paritaire de recours, a nié que le requérant remplissait les conditions voulues pour demander une indemnité de fonctions et avait droit à une telle indemnité. Le requérant affirme que, contrairement aux conclusions de la Commission paritaire de recours, il pouvait prétendre à une indemnité et qu'il a été indûment privé par le défendeur d'un examen équitable de sa prétention. Le requérant attache beaucoup d'importance à la distinction qu'il fait entre a) la question de savoir s'il pouvait prétendre à une indemnité de fonctions et b) la question de savoir si le défendeur agit bien dans le cadre de sa compétence quand il décide, dans un cas donné, de ne pas accorder l'indemnité de fonctions. Bien que le Tribunal ne voie pas très clairement si la distinction que le requérant cherche à faire présente un intérêt réel en l'espèce, il examinera la divergence relative aux conditions d'attribution de l'indemnité.

II. La disposition 103.11 du Règlement du personnel en vigueur à l'époque des faits prévoyait en son alinéa b) :

"Sans que cela porte atteinte au principe selon lequel une promotion ... est le moyen normal de reconnaître des responsabilités accrues et une aptitude démontrée, un fonctionnaire qui est appelé à assumer, à titre temporaire et pendant plus de six mois, toutes les obligations et responsabilités d'un poste manifestement plus élevé que le sien, peut, dans des cas exceptionnels, recevoir, à compter du début du septième mois où il exerce les fonctions plus élevées, une indemnité de fonctions qui n'entre pas dans le calcul de la rémunération considérée aux fins de la pension." (C'est le Tribunal qui souligne.)

Il est évident que le défendeur est autorisé, en vertu du Statut et du Règlement du personnel, à confier temporairement à un fonctionnaire les obligations et les responsabilités d'un poste plus élevé sans rémunération supplémentaire. Mais, s'agissant de ce que le défendeur doit faire lorsqu'il confie à un fonctionnaire, pour une période prolongée, des obligations et des responsabilités plus élevées, le Règlement est clair. Le Tribunal n'est pas appelé à examiner les diverses possibilités théoriques avancées par le requérant.

III. Il ressort aussi fort clairement de la jurisprudence du Tribunal comme du texte de la disposition 103.11 du Règlement du personnel que le Secrétaire général possède un pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne l'application de cette disposition dès lors qu'il estime que des circonstances exceptionnelles existent, ce qui autorise un fonctionnaire à recevoir une indemnité de fonctions s'il remplit par ailleurs les autres conditions fixées par le Règlement. La question de savoir si un fonctionnaire peut prétendre à une indemnité de fonctions et celle de savoir si une telle indemnité doit lui être octroyée sont d'ordinaire susceptibles d'être à ce point entremêlées qu'il est un peu artificiel d'essayer de les envisager séparément. Quoi qu'il en soit, c'est au fonctionnaire qui veut obtenir l'infirmité d'une décision négative prise par le Secrétaire général en vertu de la disposition 103.11 b) du Règlement qu'il incombe de prouver que le pouvoir discrétionnaire du Secrétaire général a été illégalement exercé, en raison d'un parti pris, d'un comportement arbitraire ou d'autres facteurs non pertinents du même genre, ou encore en raison d'une erreur de fait manifeste qui a vicié de façon inacceptable et dans son fondement même la décision du Secrétaire général. En effet, comme le Tribunal l'a indiqué à maintes reprises, il n'entre pas dans ses fonctions de substituer son jugement à celui du défendeur dans les domaines relevant du pouvoir discrétionnaire de celui-ci.

IV. En l'espèce, il n'existe aucune espèce de preuve que la décision du défendeur ait été entachée d'arbitraire ou de parti pris ou ait été motivée par tout autre facteur non pertinent, ou encore qu'il y ait eu carence de la part de la Commission paritaire de recours ou que celle-ci ait privé le requérant des garanties d'une procédure régulière. Le requérant tire au contraire argument, à l'appui de la thèse selon laquelle il pouvait prétendre à une indemnité de fonctions, de ce qu'il est en désaccord, essentiellement sur des points de fait, avec diverses assertions de l'Administration et les conclusions de la Commission paritaire de recours, qui étayaient la décision prise par le Secrétaire général dans le cadre de son pouvoir discrétionnaire.

V. Le Tribunal ne voit pas l'utilité qu'il y aurait à passer au crible toutes les questions de fait ou toutes les questions de droit spécieuses soulevées par le requérant. Aucune ne met en jeu le type d'erreur de fait ou de comportement arbitraire qui pourrait invalider l'exercice par le défendeur de son pouvoir discrétionnaire en l'espèce. Autrement dit, sur chacune des questions en litige, qu'il s'agisse de fait ou de droit, le défendeur a convaincu le Tribunal, comme il avait convaincu la Commission paritaire de recours, que sa position n'était ni déraisonnable, ni arbitraire.

VI. Qui plus est, pour ne prendre qu'une seule question - celle de savoir si le requérant a été "appelé à assumer toutes les obligations et responsabilités d'un poste plus élevé" comme il le prétend pour justifier sa prétention à recevoir une indemnité de fonctions -, le Tribunal conclut, après examen du dossier, que le requérant n'a pas rempli la condition posée dans la disposition 103.11 b) du Règlement du personnel. Dans un mémorandum du 13 décembre 1990, le Chef du service administratif du Département de la coopération technique pour le développement a confirmé que, après avoir été nommé adjoint au Secrétaire général adjoint du

Département, le requérant avait été affecté uniquement à certaines tâches sur une base ad hoc, et non à l'ensemble des fonctions que le sous-secrétaire général précédent exerçait auparavant, puisque la plupart de ces fonctions ont été directement assumées par le Secrétaire général adjoint. C'est ainsi que les autres directeurs du Département de la coopération technique pour le développement, qui avaient fait rapport au sous-secrétaire général précédent pour certaines activités opérationnelles, n'ont pas fait rapport au requérant sauf en l'absence du Secrétaire général adjoint lorsque le requérant était alors chargé du Département.

VII. Bien que la Commission paritaire de recours ait eu connaissance du mémorandum du Chef du service administratif du Département de la coopération technique pour le développement et en ait fait usage pour son rapport, le requérant n'a pas prouvé l'inexactitude des faits précis ainsi avancés. Le Tribunal considère comme sans fondement l'argument du requérant selon lequel ces faits n'ont été allégués qu'en décembre 1990. En outre, comme le défendeur le souligne dans sa réplique, un tel état de choses s'expliquait fort bien. Les arguments du requérant concernant les conclusions qu'il fallait tirer d'une absence de preuves écrites sur une réorganisation ou une redistribution des fonctions, et son assertion d'après laquelle les différences entre ses obligations et ses responsabilités et celles qu'assumait le sous-secrétaire général précédent, tenaient uniquement à des différences dans les préférences personnelles et dans les habitudes de travail, ne montrent qu'une chose, à savoir qu'il existe un différend portant sur les faits et sur les conclusions que l'on peut en tirer. Cela est insuffisant pour ébranler les conclusions de la Commission paritaire de recours ou établir qu'il y a eu une erreur de fait de nature à vicier l'exercice par le Secrétaire général de son pouvoir discrétionnaire en l'espèce.

VIII. De plus, le Secrétaire général n'a pas à constater l'absence de circonstances exceptionnelles pour refuser le versement d'une indemnité de fonctions. Pour qu'un fonctionnaire puisse prétendre à une telle indemnité, la disposition 103.11 du Règlement exige nettement que le Secrétaire général tienne les circonstances de l'espèce pour "exceptionnelles". Vu les faits de la cause, y compris les fonctions exercées par d'autres adjoints à des secrétaires généraux adjoints, les considérations financières et l'action de l'Assemblée générale imposant une réduction des postes aux échelons les plus élevés - ce qui a conduit à la décision de ne pas pourvoir le poste de sous-secrétaire général -, le Tribunal conclut que la décision négative du défendeur pour ce qui est de l'aptitude du requérant à obtenir une indemnité de fonctions relevait bien de sa compétence discrétionnaire.

IX. Par ces motifs, la requête est rejetée dans sa totalité.

(Signatures)

Jerome ACKERMAN
Président

Samar SEN
Membre

Mikuin Leliel BALANDA
Membre

Genève, le 17 juin 1992

R. Maria VICIEN-MILBURN
Secrétaire

