



Tribunal administratif

Distr.
LIMITÉE

AT/DEC/706
28 juillet 1995

FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

TRIBUNAL ADMINISTRATIF

Jugement No 706

Affaire No 773 : ELAHI

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

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES,

Composé comme suit : M. Samar Sen, vice-président, assurant la présidence;

M. Hubert Thierry; M. Francis Spain;

Attendu qu'à la demande de Nasreen Elahi, ancienne fonctionnaire du Fonds des Nations Unies pour l'enfance, ci-après dénommé l'UNICEF, le Président du Tribunal a, avec l'accord du défendeur, prorogé au 31 décembre 1993 le délai prescrit pour l'introduction d'une requête devant le Tribunal;

Attendu que le 21 décembre 1993, la requérante a introduit une requête dans laquelle elle priait notamment le Tribunal :

"...

b) *D'élargir* la recommandation de la Commission paritaire de recours tendant à ce que '... la requérante soit prise en considération pour tous les postes de la classe NO (fonctionnaires recrutés sur le plan national)-B qui sont actuellement ou deviendront vacants au Pakistan ...' (...) de manière à *y inclure* également les postes vacants de la classe NO-C. Cette mesure corrigerait l'anomalie qu'il y aurait à donner

la préférence à des non-fonctionnaires au détriment de la requérante, qui avait été fonctionnaire pendant 10 ans;

c) *D'ordonner* que soient supprimés du dossier de la requérante deux documents écrits par [le fonctionnaire hors classe chargé de la planification des programmes à Islamabad] qui n'ont aucun fondement en fait et qui ont nui et continuent de nuire à la carrière de la requérante :

1. La 'note pour le Comité des nominations et des affectations (fonctionnaires recrutés sur le plan national)', en date du 13 août 1987, (...), ces vagues accusations n'étant ni véridiques ni corroborées par quoi que ce soit;

2. Le mémorandum intérieur du 24 octobre 1988 adressé au fonctionnaire régional chargé des programmes à Lahore par [le fonctionnaire hors classe chargé de la planification des programmes à Islamabad], qui contient beaucoup d'erreurs de fait (...);

d) *De constater* que la requérante a accompli à l'Organisation 10 années de service continu et qu'elle avait donc droit, conformément à la résolution 37/126 de l'Assemblée générale, à ce que son cas soit pris équitablement en considération aux fins d'une nomination de carrière;

e) *D'ordonner* la réintégration de la requérante à un poste de l'UNICEF de la classe NO-C à Islamabad;

f) *D'accorder* à la requérante l'indemnité qui lui est due en ordonnant que lui soit versé rétroactivement, au taux approprié, le traitement auquel elle avait droit au moment de sa cessation de service, et ce, de 1987 jusqu'à la date du jugement, ainsi que toute autre somme que le Tribunal pourra juger appropriée du fait que la requérante n'a pas bénéficié des garanties d'une procédure régulière et qu'elle a été traitée de façon discriminatoire."

Attendu que le défendeur a produit sa réplique le 5 octobre 1994;

Attendu que la requérante a déposé des observations écrites le 28 février 1995;

Attendu que les faits de la cause sont les suivants :

La requérante est entrée au service de l'UNICEF le 23 mars 1982 au bureau de Lahore (Pakistan) comme administratrice de projets chargée du suivi, de l'évaluation et des statistiques, en vertu d'un engagement de durée déterminée de six mois et huit jours à la classe NO-C/IV. Son engagement a été prolongé d'un an, jusqu'au 30 septembre 1983; il a ensuite été prolongé, par périodes allant de deux à six mois, jusqu'au 31 août 1985. Le poste de la requérante a été reclassé à compter du 1er janvier 1985, son ancien poste étant par là considéré comme supprimé. À compter du 1er septembre 1985, la requérante a été affectée au poste d'administratrice adjointe de projets, à la classe NO-B/III, avec un engagement de durée déterminée de deux ans. Son engagement a été renouvelé plusieurs fois, jusqu'au 31 août 1991, puis prolongé de quatre mois, jusqu'au 31 décembre 1991. À compter du 1er janvier 1992, le poste de la requérante a été reclassé à la classe NO-C, son ancien poste étant par là considéré comme supprimé. Son engagement a été prolongé de deux mois jusqu'au 29 février 1992, date à laquelle la requérante a quitté le service.

Dans un rapport d'appréciation du comportement professionnel portant sur la période allant du 1er avril 1983 au 31 mars 1984, la requérante a reçu l'appréciation d'ensemble "très bon comportement professionnel". Dans un deuxième rapport d'appréciation, portant sur la période allant du 1er avril au 31 décembre 1984, elle a reçu la même appréciation d'ensemble, le mot "très" étant barré sur la formule imprimée.

Les trois rapports d'appréciation suivants, qui portent respectivement sur les périodes allant du 1er janvier au 31 août 1985, du 1er septembre 1985 au 31 décembre 1986 et du 1er janvier au 31 décembre 1987, sont présentés sous une forme révisée ou aucune appréciation d'ensemble n'est donnée. Ils sont dans l'ensemble favorables. Le dernier rapport contient une observation du deuxième notateur, le Chef de la Section des opérations hors Siège, selon laquelle "il y aurait eu un certain manque de communication entre [la requérante] et certains collègues du bureau de pays, chose qu'il faudra suivre de plus près en 1988."

Dans une note confidentielle du 13 août 1987, le représentant par intérim a demandé l'avis du Comité des nominations et des affectations pour les fonctionnaires recrutés sur le plan national au Pakistan au sujet d'une demande du bureau de Lahore tendant à prolonger de deux ans l'engagement de la requérante. Dans la note étaient consignées plusieurs "observations positives" concernant la requérante. Il y avait aussi des observations sur son "comportement négatif", son "incapacité à travailler harmonieusement avec le personnel basé à Islamabad", son "intransigeance, son obstination et sur ce que deux personnes qualifieraient d'"impolitesse'." Dans une note confidentielle pour le dossier établie le 29 octobre 1987, le représentant déclarait qu'il avait prolongé de deux mois l'engagement de la requérante en attendant que son cas soit examiné. L'examen avait eu lieu le 21 octobre 1987. En conséquence, il avait décidé de prolonger l'engagement de la requérante de 22 mois. La note indiquait en outre : "comme il a été discuté et convenu avec [la requérante], le prochain rapport d'appréciation du comportement professionnel devrait être axé en particulier sur les aptitudes [de la requérante] en ce qui concerne le travail d'équipe, les négociations et les relations tant intérieures qu'extérieures."

Avant son départ, le fonctionnaire régional chargé des programmes à Lahore, premier notateur de la requérante, a, dans une note pour le dossier datée du 23 juin 1988, déclaré que la requérante "[entretenait] d'excellentes relations tant avec le personnel du bureau de Lahore qu'avec ses homologues du gouvernement". En octobre 1988, il y a eu un vif échange de correspondance entre la requérante et la fonctionnaire chargée des programmes d'éducation à Islamabad au sujet d'une altercation qui avait eu lieu entre elles au cours d'une visite sur le terrain.

Dans le rapport d'appréciation suivant, qui portait sur l'année 1988, la nouvelle fonctionnaire régionale chargée des programmes à Lahore a noté que la requérante avait "un sens aigu des responsabilités et un vif désir d'obtenir des résultats. Ce faisant, elle a peut-être été trop individualiste dans le passé. Cependant, elle travaille ambitieusement à améliorer sa conception du travail d'équipe." Le deuxième notateur de la requérante notait que la

fonctionnaire régionale chargée des programmes avait assumé ses fonctions en octobre et qu'elle n'avait par conséquent "connu personnellement [la requérante] que pendant trois mois environ". Il faisait observer que l'évaluation du "rôle [de la requérante] dans le travail d'équipe" n'était "pas approfondie" et suggérait que le rapport d'appréciation suivant "soit axé sur ces questions".

La fonctionnaire régionale chargée des programmes à Lahore a établi les rapports d'appréciation du comportement professionnel de la requérante pour 1989 et 1990 en octobre 1990 avant de quitter le service de l'UNICEF. Son évaluation de la requérante était favorable. Dans ses observations en tant que deuxième notateur, le Chef de la Section des opérations hors Siège déclarait : "Je crois que [la requérante] présente encore des points faibles dans la manière dont elle traite les programmes et les questions relatives aux programmes." Dans un rapport d'appréciation du comportement professionnel portant sur la période allant du 1er janvier au 30 septembre 1991, la requérante a reçu cinq notes "3" ("Bien") et une note "2" ("Passable"). Son premier notateur faisait l'observation suivante : "[La requérante] entretient de bonnes relations de travail avec ses homologues en dehors de l'Organisation. Il y a eu des problèmes au sein de l'UNICEF."

Dans un mémorandum du 6 août 1991, la requérante a été informée que son engagement avait été prolongé jusqu'au 31 décembre 1991 et que son poste avait été reclassé de la classe NO-B à la classe NO-C à compter du 1er janvier 1992. Elle était "encouragée à se porter candidate au poste reclassé ainsi qu'à d'autres postes vacants appropriés de [sa] classe actuelle ou d'une classe plus élevée." La requérante s'est portée candidate au poste reclassé.

Un groupe consultatif de sélection s'est réuni le 22 octobre 1991 pour examiner les quatre candidatures internes, y compris celle de la requérante. Il a recommandé que la vacance du poste reclassé, ainsi que celle de deux autres postes, soient annoncées à l'extérieur et que les candidats internes soient pris en considération de même que les candidats de l'extérieur en vue d'une recommandation finale. Les 15 et 16 janvier 1992, le Groupe

consultatif de sélection a examiné huit candidatures de l'extérieur pour le poste. Dans ses recommandations, le Groupe a déclaré : "Le cas de la titulaire, [la requérante], a été examiné attentivement. Outre que sa position soit plus faible au regard des conditions requises pour l'élément éducation, elle a reçu une note plus basse sur plusieurs points au regard des critères susmentionnés." Le Comité des nominations et des affectations pour les fonctionnaires recrutés sur le plan national, qui se composait de cinq fonctionnaires, dont la fonctionnaire chargée des programmes avec laquelle la requérante avait eu une altercation en 1988, a examiné les recommandations du Groupe consultatif de sélection le 20 janvier 1992. Il a recommandé trois candidats de l'extérieur comme premier, deuxième et troisième candidat pour le poste, notant, dans les minutes de la séance, qu'il estimait "qu'aucun des candidats internes, y compris la titulaire du poste [la requérante], ne convenait pour le poste si on les comparait aux candidats de l'extérieur".

Dans un mémorandum du 29 janvier 1992, la requérante a été informée qu'elle n'avait pas été recommandée pour le poste reclassé et qu'"en conséquence, [son] présent contrat ne [serait] pas prolongé au-delà de sa date d'expiration du 29 février 1992." Dans une lettre du 2 mars 1992, la requérante a prié le Secrétaire général de réexaminer la décision administrative de ne pas renouveler son engagement de durée déterminée. Dans une réponse datée du 7 mai 1992, le Directeur général adjoint (Opérations) a informé la requérante que la décision serait maintenue. Le 30 mai 1992, la requérante a saisi la Commission paritaire de recours.

La Commission paritaire de recours a adopté son rapport le 15 avril 1993. Les considérations et recommandations de la Commission se lisaient en partie comme suit :

"Considérations

...

23. ... la Commission a conclu que, du fait de la participation de [la fonctionnaire chargée des programmes d'éducation] aux délibérations du Comité des nominations et des affectations pour les fonctionnaires recrutés sur le plan national, et bien que

rien n'indique que la décision finale en ait été affectée, ces délibérations sont entachées d'un vice de procédure.

...

25. Aux termes de sa propre instruction administrative, l'UNICEF était tenu de prendre la requérante en considération en vue d'une 'affectation prioritaire' à un autre poste... La Commission n'a cependant trouvé aucune preuve que des efforts même de pure forme aient été faits... la Commission a estimé qu'elle ne pouvait exclure la possibilité que le 'reclassement' ait été un subterfuge employé par l'UNICEF pour se débarrasser de la requérante sans lui accorder les garanties d'une procédure régulière.

Recommandations

26. La Commission recommande que la requérante soit prise en considération pour tous les postes de la classe NO-B qui sont actuellement ou deviendront vacants au Pakistan *comme si elle était une candidate interne*. Pour garantir que son cas sera examiné de bonne foi, la requérante devrait, avant que son cas ne soit examiné par le Comité des nominations et des affectations pour les fonctionnaires recrutés sur le plan national, recevoir copie de l'avis de vacance et de la définition d'emploi pour chacun de ces postes; si elle n'est pas choisie pour le poste, une explication écrite de la raison pour laquelle elle n'a pas été choisie devrait lui être envoyée dans les cinq jours ouvrables suivant la date à laquelle le Chef du Bureau a consigné sa décision.

27. ... la Commission recommande au Secrétaire général de charger l'UNICEF :

- a) D'adresser à tous les bureaux des instructions relatives à la composition des Comités locaux des nominations et des affectations de manière à éviter même l'apparence d'iniquité et/ou d'inconvenance;
- b) De procéder, avec la participation du personnel, à un examen des postes reclassés en vertu de la circulaire CF/AI/352/Amend.4 depuis la date de la publication de son premier additif, c'est-à-dire depuis le 21 février 1989, afin de déterminer si les procédures qui y sont prévues ont ou non donné lieu à des abus; et
- c) De procéder, avec la participation du personnel, à un examen analogue des règles et dispositions administratives de l'UNICEF qui traitent de façon différente les fonctionnaires recrutés localement sur des fonds destinés à des projets et les fonctionnaires recrutés pour des postes permanents, afin de

déterminer si ces dispositions devraient ou non être révisées. La Commission s'est en particulier souciee d'assurer un traitement équitable aux fonctionnaires recrutés pour de longues périodes en vertu d'engagements de durée déterminée financés sur des fonds destinés à des projets."

Le 14 avril 1993, le Secrétaire général adjoint à l'administration et à la gestion a communiqué le rapport de la Commission paritaire de recours à la requérante et informé celle-ci de ce qui suit :

"Le Secrétaire général a reçu le rapport de la Commission et accepte en principe ses recommandations. Il a décidé que vous seriez prise en considération pour tous les postes de la classe NO-B qui sont actuellement ou deviendront vacants au Pakistan comme si vous étiez une candidate interne... Cependant, votre candidature ne sera prise ainsi en considération par l'UNICEF que pendant un an au maximum à compter de la date à laquelle la présente décision vous aura été notifiée.

Conformément aux recommandations de la Commission, le Secrétaire général charge en outre l'UNICEF d'adresser des instructions à tous les Comités locaux des nominations et des affectations et d'examiner et mettre à jour en tant que de besoin les procédures prévues dans la circulaire CF/AI/352/Amend.4 afin de s'assurer que les fonctionnaires sont traités équitablement et impartialement. L'UNICEF devrait continuer d'examiner, comme son Conseil d'administration l'en a déjà chargé, sa politique concernant les fonctionnaires recrutés au titre de projets et les fonctionnaires permanents, en particulier lorsque les premiers ont travaillé pendant longtemps à l'UNICEF de façon continue."

Attendu que les principaux arguments de la requérante sont les suivants :

1. La requérante était qualifiée pour occuper son poste reclassé et, en tant que candidate interne, elle aurait dû être prise en considération à titre prioritaire pour le poste.
2. La participation de la fonctionnaire chargée des programmes d'éducation a porté préjudice à l'examen de la candidature de la requérante.
3. La requérante a été fonctionnaire pendant dix ans et peut légitimement compter faire carrière à l'Organisation du moment que ses services continuent d'être satisfaisants, ce qui a été le cas.

Attendu que les principaux arguments du défendeur sont les suivants :

1. La décision de ne pas choisir la requérante pour le poste reclassé relevait du pouvoir discrétionnaire de l'Administration et n'a pas violé les droits de la requérante.
2. La requérante n'était pas juridiquement fondée à compter sur le renouvellement de son engagement de durée déterminée.
3. La décision de supprimer le poste de la requérante a été appliquée régulièrement et a tenu compte du droit des fonctionnaires dont les postes ont été supprimés à bénéficier des procédures énoncées dans la disposition 109.1 c) du Règlement du personnel.

Le Tribunal, ayant délibéré du 29 juin au 28 juillet 1995, rend le jugement suivant :

I. La requérante fait essentiellement valoir qu'en tant que fonctionnaire ayant de longues années de service, elle pouvait légitimement compter sur une nomination de carrière du moment qu'elle continuait de servir l'Organisation de façon satisfaisante. Elle se réfère à la résolution 37/126 de l'Assemblée générale et cite l'article 4.4 du Statut du personnel : "... 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."

La requérante se réfère aussi au paragraphe 4.1.3 du Manuel d'administration du personnel de l'UNICEF pour souligner qu'en matière de recrutement la priorité doit être donnée au recrutement interne. Elle se réfère en outre au paragraphe 4.5.37, qui dispose que "lorsqu'il est saisi d'une proposition de nomination à un poste de rang plus élevé, le CNA [Comité des nominations et des affectations] mondial est ... amené à se prononcer sur l'aptitude de l'intéressé à s'acquitter des tâches correspondant au nouveau poste. Le Comité doit notamment s'assurer que ses études et son expérience professionnelle sont suffisantes pour qu'il puisse s'acquitter de tâches apparentées mais diverses et assumer les fonctions d'administration et de gestion qui vont normalement de pair avec l'ancienneté."

La requérante donne à entendre que son travail doit avoir donné satisfaction au cours de ses années de service puisque ses contrats ont été prolongés pendant toute cette période. Elle fait cette observation dans le contexte du paragraphe 5.2.3 du Manuel d'administration du personnel de l'UNICEF, aux termes duquel "... La prorogation d'un engagement d'une durée déterminée au-delà de la période normale ... ne sera normalement pas autorisée si la qualité du travail laisse à désirer."

II. Le Tribunal a examiné la carrière de la requérante à l'UNICEF. La requérante a été initialement nommée en 1982 administratrice de projets à la classe NO-C. En 1985, son poste a été reclassé et par conséquent, conformément à la pratique de l'UNICEF, considéré comme supprimé. La requérante a été affectée à un autre poste en qualité d'administratrice adjointe de projets, à la classe NO-B. Comme aucun poste de la classe NO-C n'était disponible, la requérante dit que sa carrière a été compromise puisqu'elle a alors été affectée à un poste de la classe NO-B.

La requérante prétend que le fonctionnaire chargé du bureau semble avoir fait preuve d'animosité personnelle à son égard lorsqu'en 1987 il adressé au Comité des nominations et des affectations ce qu'elle qualifie de note injustifiée. Cette note mettait principalement en question l'aptitude de la requérante à entretenir de bonnes relations de travail avec ses collègues. En revanche, le fonctionnaire régional chargé des programmes a, lorsqu'il est parti en 1988, fait l'éloge de la requérante pour les relations excellentes qu'elle entretenait avec le personnel du bureau de Lahore et avec ses homologues du gouvernement. Les rapports d'appréciation du comportement professionnel de la requérante peuvent, dans l'ensemble, être considérés comme favorables. En 1991, la requérante a de nouveau été informée que le poste qu'elle occupait serait reclassé de la classe NO-B à la classe NO-C et que, conformément à la pratique de l'UNICEF, son poste serait considéré comme supprimé. Elle était invitée à se porter candidate au poste NO-C nouvellement créé, mais celui-ci a été pourvu par un candidat masculin de l'extérieur.

III. Conformément à la pratique de l'UNICEF et aux instructions administratives CF/AI/352/Amend.4 et CF/AI/352/Amend.4/Add.1, un poste reclassé est considéré dans le budget comme un "poste nouveau" et fait l'objet d'un avis de vacance. Selon ces règles, le titulaire de l'ancien poste ne doit pas nécessairement être choisi pour le poste. S'il n'est pas choisi, "l'Organisation s'engage à tout mettre en oeuvre, dans des limites raisonnables, pour affecter en priorité celui-ci à un autre poste lui convenant." Or, lorsqu'elle n'a pas été nommée à son poste reclassé, la requérante n'a pas été affectée à un autre poste vacant lui convenant. C'est son engagement qui n'a pas été prolongé.

Le Tribunal note que la Commission paritaire de recours mentionne la possibilité que le reclassement du poste de la requérante ait constitué un "subterfuge" employé par l'UNICEF pour se débarrasser de la requérante sans lui accorder les garanties d'une procédure régulière. Cependant, pour juger la présente affaire, le Tribunal n'a pas à examiner la légalité de la procédure établie par l'UNICEF pour reclasser des postes et annoncer leur vacance sans accorder la priorité aux titulaires de ces postes.

IV. Le Tribunal examinera d'abord la décision du défendeur de ne pas nommer la requérante à son poste reclassé. Dans son argumentation, le défendeur souligne la latitude dont le Secrétaire général doit disposer en matière de nominations et de promotions. Il se réfère aux procédures qui ont été suivies en l'espèce. Le cas de la requérante et celui d'autres candidats ont été examinés par un Groupe consultatif de sélection. Celui-ci a présenté ses recommandations au Comité des nominations et des affectations, qui a recommandé à l'unanimité trois candidats de l'extérieur dont l'un a été nommé. La requérante prétend qu'en tant que candidate interne et en tant que femme, elle aurait dû être prise en considération en priorité. Le défendeur soutient que le choix a été fait sur l'avis des organes paritaires, qui avaient examiné équitablement l'affaire conformément aux règles et procédures établies.

V. Il n'appartient pas au Tribunal de se substituer au Comité des nominations et des affectations pour l'évaluation des candidats. Il se bornera à déterminer si les procédures adoptées ont été équitables ou si la recommandation du Comité des nominations et des affectations était entachée d'un vice fondamental.

Le fait significatif à prendre en considération à ce sujet est la présence, au sein du Comité des nominations et des affectations, de la fonctionnaire chargée des programmes d'éducation à Islamabad. Il y a eu un vif échange de correspondance entre la requérante et cette fonctionnaire à propos d'une altercation qui avait eu lieu au cours d'une visite sur le terrain. La Commission paritaire de recours a reconnu que le fait que la fonctionnaire en question ait par la suite été membre du Comité des nominations et des affectations qui examinait la candidature de la requérante faisait naître une apparence de parti pris sinon un parti pris réel. Le Tribunal partage cet avis et conclut que la procédure a été entachée d'un vice fondamental du fait de la participation de la fonctionnaire chargée des programmes d'éducation.

VI. En examinant les mesures prises par le défendeur à la suite de la décision de ne pas nommer la requérante au poste reclassé, le Tribunal constate un autre manquement, signalé par la Commission paritaire de recours : le défendeur n'a pas pris équitablement le cas de la requérante en considération aux fins d'une affectation à un autre poste lui convenant. La Commission paritaire de recours n'a trouvé "aucune preuve que des efforts même de pure forme aient été faits" à cet effet. Sur ce point, le défendeur ne s'est pas conformé aux instructions administratives CF/AI/352/Amend.4 et CF/AI/352/Amend.4/Add.1.

VII. Par ces motifs et eu égard au fait que la requérante était initialement titulaire d'un poste NO-C, le Tribunal :

1. Ordonne que la requérante soit prise en considération à titre prioritaire pour une affectation à tous postes de la classe NO-B et de la classe NO-C qui sont actuellement ou

deviendront vacants et pour lesquels elle est qualifiée et souhaite être prise en considération.

2. Ordonne que soit versée à la requérante une indemnité d'un montant égal à six mois de son traitement de base net au taux en vigueur à la date de sa cessation de service.

3. Rejette toutes autres conclusions.

(Signatures)

Samar SEN
Vice-président, assurant la présidence

Hubert THIERRY
Membre

Francis SPAIN
Membre

Genève, le 28 juillet 1995

R. Maria VICIEN-MILBURN
Secrétaire