
Cas n° : UNDT/GVA/2009/15

Jugement n°

Introduction

1. Dans un appel déposé le 21 novembre 2008 devant la Commission paritaire de recours à Genève et transféré au Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies le 1^{er} juillet 2009, le requérant conteste la décision prise par le Vice-Secrétaire général par intérim de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) de le muter, à l'intérieur de la CNUCED, du poste de fonctionnaire responsable de la Section de la gestion des ressources humaines à celui de Chef du Groupe des services généraux et des voyages à compter du 6 octobre 2008.

Les faits

2. Le requérant est entré au service de l'Organisation des Nations Unies le 14 août 1989 en qualité de commis à New York.

3. Le requérant a été employé de mai 1992 à décembre 1995 à la Division des achats. Il a ensuite été muté au Service de la mise en valeur des ressources humaines jusqu'en décembre 2001.

4. Après avoir réussi le concours pour la promotion à la catégorie des administrateurs organisé à l'intention des fonctionnaires d'autres catégories, le requérant a été engagé à titre permanent au Secrétariat et a été transféré, dans le cadre d'un programme spécial de réaffectations organisées à l'intention des administrateurs

classe P-2, échelon 4, à la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE).

6. En avril 2007, il a été nommé administrateur chargé des ressources humaines à la CNUCED et promu à la classe P-3, échelon 1.

7. À compter du 2 octobre 2007, le requérant a été nommé fonctionnaire responsable du poste de Chef de la Section de la gestion des ressources humaines à la CNUCED. Il s'agissait d'un poste P-5 temporairement vacant depuis que son titulaire avait été affecté provisoirement au Département des opérations de maintien de la paix. Le 12 février 2008, le requérant a obtenu une indemnité spéciale de fonctions correspondant à la classe P-4 rétroactivement à compter du 2 octobre 2007.

8. Le 19 septembre 2008, le Vice-Secrétaire général par intérim de la CNUCED a envoyé, par un courriel destiné à tout le personnel, un mémorandum annonçant d'autres redéploiements de personnel effectués au nom du Secrétaire général de la CNUCED. Ce redéploiement concernait quatre fonctionnaires, dont le requérant qui, avec son poste P-3, a été nommé Chef du Groupe des services généraux et des voyages, de classe P-3, à compter du 6 octobre 2008. Le mémorandum mentionnait une série de redéploiements de personnel précédents qui avaient été annoncés dans des mémorandums des 26 juin, 16 juillet et 23 juillet 2008. Il précisait que ces redéploiements étaient conçus pour garantir la bonne mise en œuvre de l'Accord d'Accra et, aussi, que les arrangements concernant le poste de Chef du Groupe des services généraux et des voyages étaient conformes à des observations et recommandations d'audits.

9. Par un courriel du 22 septembre 2008, le Directeur de la Division de la gestion de la CNUCED, qui était le supérieur du requérant jusqu'à sa retraite le 30 septembre 2008, objecta à la décision de muter le requérant, en soulignant qu'il n'avait jamais été consulté à ce sujet. Le Secrétaire général de la CNUCED lui répondit, d'abord personnellement par un courriel du 22 septembre 2008, puis le 29 septembre 2008, par une lettre de son chef de cabinet, en estimant l'attitude du Directeur décevante et soulignant des faiblesses de celui-ci en matière de direction.

10. Le 22 septembre 2008, le requérant écrivit au Secrétaire général de la CNUCED pour contester la décision concernant sa mutation et demander qu'elle soit annulée au motif qu'elle constituait une mesure de rétorsion due à ce qu'il ne s'était pas conformé à des demandes de la haute administration qui étaient contraires aux règles applicables en matière de ressources humaines de l'Organisation.

11. Le 25 septembre 2008, le requérant écrivit au Secrétaire général pour lui demander un examen administratif de la décision de lui confier le poste de Chef du Groupe des services généraux et des voyages qui avait été notifiée par le mémorandum du 19 septembre 2008 à tout le personnel de la CNUCED.

12. Par un mémorandum du 26 septembre 2008, le Chef de cabinet du Secrétaire général de la CNUCED répondit au mémorandum du requérant du 22 septembre 2008 en faisant observer que son redéploiement avait été décidé dans l'intérêt de l'Organisation et qu'il ne constituait en aucun cas une mesure de rétorsion prise à son

de la CNUCED et se plaindre de sa mutation arbitraire. Il déclara aussi que son compte de courriel avait été forcé.

16. Par un mémorandum du 18 décembre 2008, le Directeur par intérim de la Division des enquêtes du BSCI porta les allégations du requérant à la connaissance du Secrétaire général de la CNUCED en précisant qu'elles étaient considérées comme relevant de celui-ci. Le cabinet du Secrétaire général fut saisi de la question.

17. Par un mémorandum du 3 avril 2009, le fonctionnaire responsable de la Division de l'administration de la CNUCED informa le Directeur par intérim de la Division des enquêtes du BSCI qu'il avait examiné les points soulevés par le

Cas n°

c) La date de sa mutation fait apparaître une forte coïncidence et conduit le requérant à s'interroger sur ses raisons. La décision contestée est une mesure de rétorsion inspirée par des échanges qu'il a eus avec plusieurs membres du cabinet du Secrétaire général de la CNUCED lorsqu'il a été contraint de refuser de se conformer à leurs vœux/demandes parce qu'ils étaient contraires aux règles applicables. Le requérant cite des exemples d'incidents qui, selon lui, font apparaître un système d'abus de pouvoir et de mauvaise administration;

d) Au sujet de l'affirmation de l'Administration selon laquelle il n'était pas possible que le requérant occupe le poste d'administrateur responsable de la Section de la gestion des ressources humaines plus longtemps que nécessaire, le requérant est conscient que sa nomination à ce poste pouvait seulement être temporaire (et durer tout au plus jusqu'au retour du titulaire). Néanmoins, le poste restait à pourvoir à la date du présent appel et l'avis de vacance publié à ce sujet induisait en erreur quant à la durée de la nomination prévue. De plus, depuis son départ, le requérant avait été remplacé deux fois. Ceci montre que sa mutation était due à des rétorsions;

e) Le paragraphe 2.4 de l'instruction administrative ST/AI/2006/3, invoqué à plusieurs reprises par l'Administration, ne s'applique pas à la présente affaire car le requérant n'a pas été transféré à un poste vacant de même classe. Il a au contraire été déplacé, avec son poste, pour exercer des fonctions qui incombaient jusqu'alors à un fonctionnaire L-4. Incidemmen

g) La réaffectation contestée a été décidée trois mois après l'Accord d'Accra. Si une restructuration du personnel devait avoir lieu à la suite de cet accord, il aurait été juste de l'opérer avec cohérence et non pas par à-coups;

h) L'affirmation selon laquelle cette réaffectation serait bénéfique à la carrière du requérant compte tenu de la politique relative à la mobilité doit être rejetée puisqu'il avait déjà rempli toutes les conditions concernant cette mobilité. Il n'est donc pas possible de prétendre que ses intérêts ont été dûment considérés.

i) De plus, la manière dont la décision a été notifiée traduit de l'amateurisme et n'a pas respecté la dignité du requérant. Que l'Administration ait essayé de contacter son supérieur direct avant que la décision soit prise n'est pas vrai, comme celui-ci l'a expressément nié par écrit. En outre, que la réaffectation ait été décidée pendant que le demandeur assistait à une réunion de travail à l'étranger (mission de trois jours) représente une forte coïncidence et est venu à point nommé. Le requérant était pourtant revenu la veille de l'annonce de la décision. De plus, l'argument qui prétend que ni le demandeur ni son supérieur n'avaient pu être consultés auparavant contredit la thèse selon laquelle la décision considérée ne nécessitait pas leur consentement;

j) L'Administration a agi prématurément en affirmant dans sa réplique qu'il n'y avait pas de lien direct entre la réaffectation du requérant et ses allégations d'abus de pouvoir devant le BSCI. Le requérant a souligné à l'audience que le BSCI n'avait fait aucune enquête, ce qui laisse entendre que ce bureau n'était pas bien placé pour tirer des conclusions fiables sur la question;

k) En raison de ces considérations, le requérant prie le

a) La décision contestée représente un exercice légitime du pouvoir discrétionnaire qui revient au Secrétaire général, en application de l'alinéa 1.2 (c) du Statut du personnel, de la règle 101.2 (b) du Règlement du personnel et du paragraphe 2.4 de l'instruction ST/AI/2006/3. Au sujet des objections du requérant à l'application de ce paragraphe 2.4 de l'instruction dans son cas, le pouvoir qu'a le Secrétaire général de muter des fonctionnaires s'étend à toute activité ou service de l'ONU et ne se limite pas à leur transfert à des postes vacants;

b) Dans la présente affaire, la réaffectation du requérant était justifiée par la restructuration structurelle et il a été tenu dûment compte de ses compétences, de ses qualifications et de ses perspectives de carrière. Il a été tenu compte des intérêts du requérant, bien que l'intérêt de l'Organisation doive l'emporter lorsque des décisions de ce type sont prises. De plus, il convient de noter que la situation d'un fonctionnaire P-3 qui est affecté à un poste P-5 est inhabituelle et que la prolonger plus que nécessaire aurait été contraire à une bonne administration;

c) Bien que le requérant ait prétendu qu'il y ait eu des motivations déplacées à la CNUCED, aucun lien n'a été mis en évidence entre son transfert et ce qu'il prétend être un abus de pouvoir et une mauvaise administration. La mutation du requérant servait les intérêts de l'Administration. Alors que c'était à lui de prouver, comme il l'affirmait, que son transfert était

tri. Il a estimé que les allégations du requérant ne justifiaient pas une enquête et pouvaient être traitées de manière interne à la CNUCED. En tout état de cause, les plaintes du requérant à l'encontre de membres de la haute administration de la CNUCED ont été finalement rejetées;

f) Des consultations ont eu lieu à un haut niveau à la CNUCED au sujet des redéploiements considérés. Le 7 mai 2007 s'est tenue en outre une rencontre entre l'Administration et les fonctionnaires à laquelle l'adoption de mesures à ce sujet a été annoncée;

g) Il a été reconnu que le requérant n'avait pas été consulté avant son redéploiement. De plus, la manière dont la décision lui avait été communiquée n'était vraiment pas adéquate et risquait de renforcer son impression d'être traité de façon incorrecte et injuste. Toutefois ceci ne change rien au fait que la décision en tant que telle était correctement motivée;

h) Au sujet de l'affirmation que le précédent chef du Groupe des services généraux et des voyages de la CNUCED était de classe L-4, il convient de noter que les fonctions du poste étaient classées P-3;

i) A la lumière de ce qui précède, le défendeur demande que la présente requête soit rejetée et qu'aucun

soumis à l'autorité du Secrétaire général qui peut leur assigner l'une quelconque des tâches ou l'un quelconque des postes de l'Organisation des

classe personnelle (celles de Chef de la Section de la gestion des ressources humaines, P-5) ne change rien à l'affaire. De plus, les tâches qui lui ont été confiées correspondent à ses connaissances des procédures administratives et ne sont pas sans

d'Accra. Selon ce que le défendeur a déclaré, dans le mémorandum du 29 septembre 2008 du chef de cabinet du Secrétaire général de la CNUCED, au supérieur du requérant, ainsi que dans le mémorandum adressé au Groupe du droit administratif du 20 octobre 2008, en tout plus de 30 personnes ont été touchées par la série de redéploiements. Il ne fait pas de doute que ce chiffre de 30 représente un bon nombre de fonctionnaires au sens du document ST/SGB/274. De même, le lien avec la bonne mise en œuvre de l'Accord d'Accra indique que, selon le défendeur, de grands changements d'organisation étaient prévus. Donc, la question aurait dû faire l'objet de consultations entre l'Administration et les fonctionnaires conformément au bulletin ST/SGB/172.

33. Il n'y a pas eu de consultations de ce genre, prévues dans les textes. Bien que les anciens Statut et Règlement du personnel ne définissent nulle part la notion de consultation, le Tribunal administratif de l'ONU a estimé que « l'élément essentiel [de la consultation] ...est...que chaque partie soit en mesure de faire connaître ses vues à l'autres » [Jugement n°518, *Brewster* (1991)]. Manifestement, aucun échange de vue de ce type n'a eu lieu à la réunion entre l'Administration et les fonctionnaires tenue le 7 mai 2008 pendant laquelle le Secrétaire général de la CNUCED a simplement fait un discours sur l'Accord d'Accra. Cette réunion ne peut donc pas être considérée comme une consultation du type prévu dans les bulletins cités ci-dessus.

34. Bien que les fonctionnaires de la CNUCED n'aient pas eu de représentants à eux entre 2007 et 2009, il aurait été possible d'avoir des consultations avec des représentants compétents du personnel. Le Conseil de coordination du personnel de l'ONUG aurait même pu être consulté par défaut, sur le modèle de ce que le Haut-Commissariat aux droits de l'homme avait fait dans une situation similaire.

35. Le Tribunal a déjà souligné que le défendeur avait une obligation générale de respecter tous les instruments juridiques pertinents (Jugement UNDT/2009/095, *Sefraoui*). Dans le même esprit, l'ancien Tribunal administratif de l'ONU a estimé que « les procédures formelles sont des garanties qui doivent être strictement respectées. La non-observation par le défendeur de ses propres règles, dont le respect

relève strictement et exclusivement de son pouvoir, représente une irrégularité qui constitue une violation du droit du requérant aux garanties d'une procédure régulière » (Jugement n°1122, *Lopes Braga* (2003), citant le jugement n°1047, *Helke* (2002). L'ancien Tribunal administratif a estimé aussi que « l'Organisation des Nations Unies doit respecter et appliquer ses procédures conformément à ce que le monde attend d'elle » (Jugement n°1371 (2008) citant le Jugement n°1058, *Ch'ng* (2002).

36. De plus, le Tribunal a estimé dans le jugement UNDT/2009/125, *James*, « l'obligation universelle d'agir en toute bonne foi l'un envers l'autre. On entend notamment par 'bonne foi' le fait d'agir rationnellement, équitablement, honnêtement et conformément aux obligations de procédure régulière ». En notifiant au requérant sa mutation par le mémorandum du 19 septembre 2008, adressé et envoyé par courriel à tout le personnel de la CNUCED sans la moindre consultation personnelle préalable, le défendeur n'a pas traité le requérant selon ce qu'exigeait son statut de fonctionnaire international. Apprendre par une annonce publique un changement important de sa situation professionnelle nuit à la réputation de l'intéressé, tout autant que le fait que l'Administration n'ait pas été prête à communiquer de manière appropriée. L'approche suivie par le défendeur manque de respect et n'est pas compatible avec les buts généraux d'une organisation qui « proclame sa foi dans les droits fondamentaux de l'homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine » (préambule de la Charte des Nations Unies). Elle n'est pas compatible non plus avec toute notion de « bonne administration ». Au contraire, elle constitue un exemple de ce que le Tribunal administratif a qualifié de mauvais traitement administratif ou, simplement, de « mauvaise administration » (voir Jugements n°305, *Jabbour* (1983) et n°1052, *Bonder* (2002).

37. Au sujet des irrégularités déplorables de procédure qui ont été signalées plus haut, plusieurs réponses à la question du recours approprié sont possibles. Dans des affaires relatives au non renouvellement de contrats, le Tribunal a estimé ce qui suit :

« Selon le degré de méconnaissance des procédures, et l'existence de perspectives plus ou moins sérieuses de renouvellement, le Tribunal pourra

arriver soit à la conclusion que les irrégularités procédurales n'ont pas

40. En application de l'alinéa 5 a) de l'article 10 de son Statut, le Tribunal du contentieux administratif peut ordonner l'annulation de la décision contestée et/ou accorder une indemnisation si l'illégalité de la décision administrative considérée est établie. Le Tribunal a déjà estimé qu'en général, des décisions administratives illégales ne pouvaient être maintenues. « Permettre qu'une décision soit maintenue alors même qu'il a été établi qu'elle est irrégulière revient à fouler aux pieds le droit » (UNDT/2009/033, *Onana*). Donc, en règle générale, il est nécessaire d'annuler la décision contestée une fois que le Tribunal a déterminé qu'elle est illégale. Dans l'affaire considérée, aucune raison ne pourrait justifier une exception à cette règle.

41. L'alinéa 5 a) de l'article 10 du Statut du Tribunal dit que celui-ci « fixe... le montant de l'indemnité que le défendeur peut choisir de verser en lieu et place de l'annulation de la décision administrative contestée lorsque celle-ci concerne une nomination, une promotion ou un licenciement ». La présente instance ne relève manifestement pas de ces catégories. Le mémorandum du 19 septembre 2009 précise que la décision considérée fait partie d'autres redéploiements de personnel. Il est clair qu'un redéploiement ou une réaffectation n'est ni une promotion ni un licenciement.

42. Le redéploiement du requérant ne peut pas être considéré non plus comme une nomination, substantif qui a à la fois une acception étendue et une acception étroite. D'une part, la nomination peut être n'importe quel déplacement vers un nouveau poste. D'autre part, au sens étroit, ce mot désigne le déplacement de personnel. I12ina

connu selon lequel les exceptions doivent être interprétées de manière restrictive. L'objet principal de cet alinéa est de permettre au Tribunal de décider l'annulation d'une décision administrative contestée. Offrir à l'Administration le choix de payer une indemnisation constitue une exception à la prérogative qu'a le Tribunal d'annuler une décision.

44. En application de l'alinéa 5.b) de l'article 10 de son Statut, le Tribunal peut ordonner « le versement d'une indemnité qui ne peut normalement être supérieure à deux années de traitement de base net du requérant ». L'article 10.7 du Statut dispose en outre que le Tribunal ne peut accorder de dommages-intérêts exemplaires ou punitifs. Dans le cas d'espèce, l'indemnisation doit s'appliquer à deux types de dommages : la perte financière résultant de la mutation du requérant et le dommage moral résultant du non respect de son droit à une procédure régulière.

45. Le requérant, dont la classe personnelle est P-3, a obtenu une indemnité de fonctions correspondant à la classe P-4 pendant qu'il était fonctionnaire responsable de la Section de la gestion des ressources humaines, poste de classe P-5. Après avoir son redéploiement à un poste P-3, l'indemnité de fonction a cessé de lui être accordée en octobre 2008. Étant donné que l'affectation temporaire du requérant au poste de Chef de la Section de la gestion des ressources humaines a été approuvée seulement jusqu'au 1^{er} janvier 2009, la perte financière subie par le requérant en raison de son redéploiement équivaut au montant de l'indemnité de fonctions qu'il aurait reçue d'octobre à décembre 2008.

46. Le Tribunal a déjà fait observer que les dispositions du Statut citées ci-dessus reposent sur l'idée, principalement, d'une « indemnisation » et non d'un « dommage matériel ». Chaque fois qu'il est établi que les droits d'une personne n'ont pas été respectés, il convient d'envisager une indemnisation. Le recours judiciaire risquerait autrement de n'avoir aucun effet (voir UNDT/2009/084, *Wu*). De plus, l'ancien Tribunal administratif a estimé que « la non-observation par le défendeur de ses propres règles...représente une irrégularité qui constitue une violation du droit du requérant aux garanties d'une procédure régulière et pour laquelle celui-ci devrait être

indemnisé » (Jugement n°1122, *Lopes Braga* (2003), citant le Jugement n°1047, *Helke* (2002). Rien n'indique que le nouveau système d'administration de la justice ait été conçu pour s'écarter de cette approche à condition que les limites entre l'indemnisation et des dommages-intérêts exemplaires ou punitifs soient respectées, au sens de l'article 10.7 du Statut du Tribunal du contentieux administratif.

47. La quantification des dommages moraux constituant une science inexacte, le Tribunal du contentieux administratif, dans son jugement UNDT/2009/028, *Crichlow*, a défini certains principes pour le calcul des indemnisations : entre autres, des indemnisations peuvent être accordées uniquement pour compenser les effets négatifs d'une infraction avérée et elles doivent être en rapport avec le dommage subi par le requérant.

48. L'application du principe universel de la proportionnalité dans la détermination d'une indemnité financière en cas d'infraction avérée requiert qu'il soit tenu dûment compte de tous les éléments de l'espèce. Les éléments essentiels qui doivent être pris en compte sont par exemple le nombre d'infractions et leur gravité ainsi que leur impact sur la victime.

49. En ce qui concerne le requérant, avant tout, les dispositions du paragraphe 3 du document ST/SGB/172 et du paragraphe 5 du document ST/SGB/274 n'ont pas été respectées. De plus, que l'Administration n'ait pas notifié sa mutation au requérant de manière appropriée – même s'il

pee – m77a7(e), dans le (cas n°1015) [TJ-6015 -1.725 TD.0011 TD.1249 Twar I

Cas n° : UNDT/GVA/2009/15

Jugement n° : UNDT/2010/009

Cas n° : UNDT/GVA/2009/15

Jugement n° : UNDT/2010/009

(Signé) Juge Thomas Laker

Ainsi jugé le 22 janvier 2009

Déposé au Greffe le 22 janvier 2009

(Signé) Victor Rodriguez, Greffier,

Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, Genève