



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

Cas n° : UNDT/GVA/2009/15

Jugement n° : UNDT/2010/009

Date : 22 janvier 2010

Original : anglais

Devant : Juge Thomas Laker

Greffe : Genève

Greffier : Victor Rodriguez

ALLEN

contre

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE
L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT

Conseil pour le requérant :

Aucun

Conseil pour le défendeur :

Ivan Koulov, Section de la gestion des ressources humaines, Office des Nations
Unies à Genève

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 auxiliaires, à la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP), à Bangkok, du 1^{er} janvier 2002 à février 2005. Il a d'abord été fonctionnaire adjoint chargé du recrutement (janvier 2002 à juillet 2003) puis spécialiste des ressources humaines (juillet 2003 à février 2005), dans les deux cas de classe P-2.

5. À compter du 1^{er} mars 2005, le requérant a été transféré à l'Office des Nations Unies à Genève (ONUG), en qualité de fonctionnaire d'administration auxiliaire de

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 encontre par le Vice-Secrétaire général par intérim de la CNUCED.

13. Le 28 septembre 2008, le requérant écrivit au Secrétaire de la Commission paritaire de recours à Genève pour demander que soit suspendue l'application de la décision de le réaffecter au poste de Chef du Groupe des services généraux et des voyages, qui avait été notifiée à l'ensemble du personnel de la CNUCED par le mémorandum du 19 septembre 2008. Cette demande fut rejetée par une décision du Vice-Secrétaire général par intérim du 3 octobre 2008.

14. Le 3 octobre 2008, le demandeur envoya au Directeur de la Division de l'administration de l'ONUG une demande pour qu'une enquête soit faite au sujet d'un accès non autorisé à son compte de courriel qui avait eu lieu, il s'en était aperçu, pendant qu'il était en mission à la mi-septembre 2008. Le Service des technologies de l'information et des communications lança une enquête à ce sujet.

15. Le 14 octobre 2008, le requérant écrivit à la Division des enquêtes du Bureau des services de contrôle interne (BSCI) pour signaler des actes d'inconduite, d'abus de pouvoir et de mauvaise gestion qu'aurait commis prétendument la haute direction

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 requérant et n'avait relevé aucun élément de preuve appuyant ses allégations; il présentait ensuite succinctement ses conclusions.

18. Par une lettre du 22 octobre 2008, le Groupe du droit administratif de l'ONU informa le demandeur qu'à la suite de sa demande d'examen, la décision contestée avait été jugée conforme aux règles de l'Organisation.

19. Le 21 novembre 2008, le requérant fit appel devant la Commission paritaire de recours de la décision de redéployer lui-même et son poste sans l'avoir consulté ou le lui avoir notifié au préalable.

20. Le défendeur présenta sa réplique concernant cet appel le 9 février 2009 et le requérant déposa ses observations à ce sujet le 3 mars 2009. Après avoir obtenu une prorogation des délais applicables, le défendeur présenta ses commentaires finals le 3 avril 2009. Les observations finales du requérant furent déposées le 23 avril 2009.

21. Le défendeur présenta des pièces et des informations additionnelles le 15 mai 2009 à la demande de la Commission paritaire de recours, le 2 novembre à la demande du Tribunal et, enfin, le 7 décembre 2009 de sa propre initiative.

22. Par un mémorandum du 16 octobre 2009, le fonctionnaire responsable de la Division des enquêtes du BSCI informa le Secrétaire général de la CNUCED que, sur la base des précisions fournies, il considérait closes l'affaire concernant les pratiques

injustes de nomination à la CNUCED (n°0498/08) et l'affaire concernant la possibilité d'une inconduite, d'abus de pouvoirs et d'une mauvaise administration à la CNUCED (n°0581/08).

23. Le 17 novembre 2009, les parties furent convoquées à une audience qui fut tenue le 10 décembre 2009.

Arguments des parties

24. Les principaux arguments du requérant sont les suivants :

a) La décision concernant sa réaffectation a été prise sans qu'il ait été consulté ou qu'elle lui ait été notifiée au préalable alors qu'à son avis, un fonctionnaire a le droit d'être informé personnellement à l'avance d'une telle décision, surtout lorsqu'elle retentit sur l'évolution de sa carrière. Son supérieur n'en a pas été informé non plus. L'Administration ayant affirmé que la question avait été soulevée à une rencontre entre elle-même et les fonctionnaires, il a relevé que pareille réunion ne convenait pas et ne suffisait pas pour informer les fonctionnaires intéressés de telles mesures;

b) Les raisons de la mutation contestée avancées par l'Administration – cette mesure était conforme à l'Accord d'Accra et aux recommandations d'un audit du BSCI – sont malhonnêtes et fallacieuses. L'Accord d'Accra, conclu à la douzième session de la CNUCED, avait principalement pour objet de renforcer le travail de fond de l'Organisation dans certains domaines. Il n'a pas de rapport avec la mutation du requérant. L'audit mentionné du BSCI s'est achevé le 11 mars 2004 et le rapport qui en est issu a bien recommandé que les postes structurels ne soient pas pourvus par du personnel de la série 200. Néanmoins, la recommandation du rapport est générale et ne vise pas expressément le poste du requérant. Il convient donc d'expliquer pourquoi il est devenu nécessaire de prendre la mesure contestée précisément à ce moment et pourquoi le poste de Chef du Groupe des services généraux et des voyages est le seul au sujet duquel il a été décidé d'appliquer la recommandation;

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. Incidemment, le passé de ce poste fait apparaître beaucoup d'irrégularités;

f) Contrairement à ce que prétend l'Administration, la réaffectation du requérant n'était pas dans l'intérêt supérieur de l'Organisation. Elle a eu pour effet d'affaiblir la Section, qui n'a plus disposé de personnel suffisant, particulièrement parmi les administrateurs. En outre, le fonctionnaire qui a remplacé initialement le requérant pendant un mois en qualité de Chef de la Section de la gestion des ressources humaines avait commis des fautes dans le passé et un autre membre du personnel, nommé pour l'assister, semble ne pas l'avoir été dans les règles;

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 Tribunal d'annuler la décision de le réaffecter de son poste de fonctionnaire responsable de la Section de la gestion des ressources humaines de la CNUCED à un autre, et de lui accorder une indemnité pour les préjudices personnels et professionnels qu'il a subis ainsi que pour ses pertes de salaire.

25. Le défendeur a répondu principalement ce qui suit :

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 arbitraire et constituait une mesure de rétorsion, il ne l'a pas fait. Ses allégations ont dû être inspirées par une perception erronée de la situation;

d) L'Accord d'Accra a été mentionné simplement pour replacer les mesures prises dans leur contexte politique mais la principale raison a toujours été l'application des recommandations de l'audit;

e) Les allégations d'irrégularités dans les mesures liées aux ressources humaines qui ont été signalées par le requérant au BSCI ont été transmises au cabinet du Secrétaire général de la CNUCED qui a examiné la question en détail mais n'a rien trouvé qui les justifie. En application du document ST/SGB/273, le BSCI n'a pas à examiner toutes les communications qu'il reçoit et, en fait, est tenu à un certain

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'aucune autre mesure ne soit prise dans la présente affaire.

Considérants

26. D'ores et déjà il convient de rappeler que la portée de la présente affaire se borne à la décision contestée, qui concerne la réaffectation du requérant. Le Tribunal limitera donc ses considérations à celle-ci. En particulier, il n'examinera pas la question de l'attitude du BSCI à l'égard des plaintes du demandeur.

27. Il est largement admis que l'Organisation jouit d'un vaste pouvoir discrétionnaire pour affecter son personnel aux différentes fonctions qu'elle juge appropriées. En application des anciennes règles 1.2 (c) et 101.2 (b) du Règlement du personnel et du paragraphe 2.4 du document ST/AI/2006/3, les fonctionnaires sont

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 Nations Unies. Il n'est nullement requis que le consentement de l'intéressé ou de son supérieur direct doive être obtenu. L'obligation qu'a le personnel d'accepter pareilles affectations dans l'intérêt de l'Organisation a continuellement été affirmée par le Tribunal administratif des Nations Unies, à condition que la décision ne soit pas motivée de manière incorrecte. En général, il appartient à l'Organisation de déterminer si une mesure de cette nature est ou non dans son intérêt. Néanmoins, ce vaste pouvoir discrétionnaire ne doit pas être utilisé à tort, par exemple lorsqu'une décision est arbitraire ou repose sur de mauvais motifs, ou est prise contrairement à des procédures obligatoires.

28. Bien que le requérant avance que la décision contestée faisait partie de harcèlements et d'abus de pouvoir systématiques de la part de hauts fonctionnaires de la CNUCED, un examen attentif des pièces présentées à l'appui de cette affirmation ne fait pas apparaître d'élément de preuve suffisant. En principe, un requérant qui prétend qu'une décision n'est pas correctement motivée doit lui-même prouver ce qu'il avance (voir UNDT/2009/083, *Bye*). En l'occurrence, le requérant décrit une série d'incidents et de désaccords avec l'administration de la CNUCED. Toutefois, cela ne suffit pas à établir les preuves requises pour démontrer que sa hiérarchie avait des préventions ou des préjugés à son égard, voire encore moins à établir que cette prévention ou ces préjugés motivaient la décision contestée. La conclusion serait la même si elle dépendait des preuves. Dans ce cas, la prépondérance de la preuve ne prouve aucune mauvaise foi quant à la motivation de la réaffectation contestée (voir UNDT/2009/95, *Sefraoui*).

29. En outre, il apparaît que le requérant a été réaffecté à un poste correspondant à ses qualifications et ses compétences. Comme il a été souligné dans le jugement UNDT/2009/083, *Bye*, pour qu'un poste soit dit « adéquat », il doit correspondre à la classe, aux qualifications et à l'expérience professionnelle du membre du personnel intéressé. Le poste de Chef du Groupe des services généraux et des voyages, qui est classé P-3, correspond à la classe personnelle du requérant. Que celui-ci ait, exceptionnellement, pendant un certain temps, exercé des fonctions supérieures à sa

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 rapport avec son expérience à l'ONU, d'autant qu'il a travaillé dans le passé dans des domaines liés aux achats.

30. Compte tenu de ce qui précède, il convient à ce point de déterminer si la décision contestée a été prise dans le respect des exigences procédurales.

31. Selon le paragraphe 3 du bulletin du Secrétaire général ST/SGB/172 du 19 avril 1979, sur *la décentralisation de la procédure de consultation*, « les chefs de départements ou bureaux du Siège ou des fonctionnaires qu'ils auront désignés consulteront le représentant du groupe électoral concerné sur les questions touchant les conditions de travail ou les intérêts des fonctionnaires de telle ou telle unité... Les consultations menées à l'échelon du département pourront porter par exemple sur les dispositions administratives à prendre sur le plan de l'organisation ou le transfert de groupes de fonctionnaires d'un lieu d'affectation à un autre ». De plus, le paragraphe 5 du bulletin ST/SGB/274 du 28 septembre 1994, *Procédures et mandats des organes de consultation administration/personnel à l'échelon du département ou du bureau* énumère plusieurs situations qui devraient faire l'objet de telles consultations. C'est particulièrement le cas chaque fois que « le problème ou la directive considéré doit intéresser le département ou le bureau dans son ensemble ou, tout au moins, bon nombre des fonctionnaires d'un groupe ou d'un service du département ou du bureau ». Il découle de ces bulletins du Secrétaire général que les consultations entre le personnel et l'administration constituent, non seulement la forme préférable de communication mais encore, au sujet de situations telles que celles qui sont mentionnées ci-dessus, un élément indispensable du respect des formes régulières.

32. Dans le cas d'espèce, il convient de préciser que la réaffectation du requérant, au sens du mémorandum du 19 septembre 2008, faisait partie d'une série de redéploiements de personnel conçue pour permettre la bonne application de l'Accord

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 fondamentalement entaché la décision prise et que le requérant n'a donc droit qu'à une certaine compensation pour le traitement inadéquat de son dossier, soit à la conclusion que, bien qu'il n'y avait pas de droit au renouvellement du contrat, les irrégularités procédurales sont tellement graves ou pertinentes par rapport à la décision de non-renouvellement que la décision de non-renouvellement doit être considérée comme illégale et que l'employé a droit au renouvellement de son contrat, ou à l'indemnisation qui en tient lieu si l'administration refuse d'obtempérer. Cette dernière solution ne sera en principe retenue que pour les cas où existent à la fois des violations graves et manifestes des droits du fonctionnaire et où ses chances de voir renouveler son contrat peuvent être considérées, pour des raisons à la fois générales et/ou particulières, comme particulièrement sérieuses » (Jugement n°1052, *Bonder* (2002), cité dans le Jugement n°13711 (2008).

38. Pour appliquer ces principes à la présente affaire de redéploiement, il faudrait évaluer dans quelle mesure les procédures n'ont pas été respectées et décider si les irrégularités de procédure ont fondamentalement vicié la décision de redéploiement et ont été graves ou liées à la décision au point que celle-ci devrait être considérée illégale. Donc, la question cruciale de la légalité de la décision administrative dépendra principalement de la gravité des irrégularités ou de l'importance de leur lien avec la décision.

39. Cette approche n'est pas conforme au mandat du Tribunal tel qu'il est énoncé à l'article 2.1 de son Statut. Selon cet article, le Tribunal du contentieux administratif est compétent pour connaître des requêtes contestant une décision administrative en invoquant l'inobservation des conditions d'emploi ou du contrat de travail, y compris « tous les Statuts et règlements applicables et tous textes administratifs en vigueur au moment de l'inobservation alléguée ». Il découle de ce mandat que la tâche du Tribunal consiste à déterminer si la décision administrative considérée est ou non conforme à l'ensemble des dispositions juridiques présentées ci-dessus. Si elle est conforme, elle est légale. Sinon, elle doit être considérée illégale. Il n'y a pas de troisième possibilité. Contrairement à ce que le Tribunal administratif a déclaré dans son Jugement n°1052, *Bonder* (2002), l'importance du lien de l'irrégularité avec la décision ou la gravité de l'irrégularité ne sont pas des critères qui peuvent s'appliquer à la notion de légalité qu'implique le Statut qui, évidemment, s'impose au Tribunal.

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 désignera exclusivement la conclusion initiale d'un contrat entre le fonctionnaire et l'Organisation au sens du statut et du règlement du personnel. Bien qu'il n'existe pas de définition juridique, il convient de noter que l'article IV du Statut du personnel, et plus précisément son sous-paragraphe 4.2, établit une distinction claire entre la « nomination », le « transfert » et la « promotion », indiquant ce faisant que la « nomination » et le « transfert » sont deux choses distinctes. Le redéploiement du requérant dans le cas d'espèce peut très bien être considéré comme un « transfert », opposé à une « nomination ».

43. De plus, l'alinéa 5 a) de l'article 10 du Statut du Tribunal du contentieux administratif doit être compris dans un sens restrictif, conformément au principe bien

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 ne s'agit pas en soit d'une violation des règles applicables – montre un manque de bonne foi de sa part dans ses relations avec le requérant. Comme le Tribunal l'a estimé dans son jugement UNDT/2009/025, *James*, « L'employé et l'employeur ont tous deux 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 ». Notifier son redéploiement à l'intéressé uniquement par un courriel adressé à tout le personnel l'Administration a nui à la réputation et à la dignité du requérant.

50. Au sujet du montant de l'indemnisation financière, il vaut la peine de rappeler les paramètres définis par la jurisprudence du Tribunal administratif dans les affaires de nomination et de promotion dans l'ancien système de justice interne. Dans le jugement déjà cité *Lopes Braga*, le Tribunal administratif a considéré que, parce que le défendeur n'avait pas respecté ses propres procédures – en n'appliquant pas systématiquement des critères objectifs d'évaluation dans une procédure de promotion – le requérant devait recevoir une indemnisation égale à six mois de son salaire net de base pour violation de ses droits au respect de la légalité résultant d'irrégularités procédurales. Néanmoins, il convient de rappeler que ces décisions concernent des affaires non liées à une promotion alors que celle du requérant a trait à une simple mutation. On doit noter nonobstant que l'Organisation a enfreint le droit procédural et n'a pas agi de bonne foi en communiquant la décision contestée. En ce qui concerne ces circonstances, le Tribunal estime qu'une indemnisation égale à deux mois du salaire de base net (classe P-3, échelon 2), soit environ 9 000 \$, serait appropriée pour compenser le dommage moral subi par le requérant.

51. L'indemnisation due à la perte financière venant s'ajouter à celle qui correspond au dommage moral subi par le requérant, le Tribunal est convaincu que – toutes les circonstances de l'affaire bien considérées – un montant de 12 000 \$ représente une indemnisation adéquate.

Conclusion

52. Considérant ce qui précède, le Tribunal ORDONNE que :

1) La décision de redéployer le demandeur présentée dans le mémorandum du Vice-Secrétaire général par intérim de la CNUCED du 19 septembre 2008 soit annulée;

2) Un montant de 12 000 \$ soit payé au demandeur dans les 45 jours civils suivant la réception du présent jugement.

53. Toutes les autres demandes sont rejetées.

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