



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

Affaire n° UNDT/NBI/2016/027
Jugement n° UNDT/2017/015
Date: 8 mars 2017
Français
Original anglais

Juge : M^{me} Agnieszka Klonowiecka-Milart

Greffé: Nairobi

Greffier : M^{me} Abena Kwakye-Berko

MUHSEN

c.

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL

DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT SUR LA RECEVABILITÉ

Conseil du requérant :

Le requérant plaide lui-même sa cause

Conseil du défendeur :

Jan Schrankel et Elizabeth Brown,
Haut-Commissariat des Nations Unies
pour les réfugiés

Introduction et chronologie de la procédure

1. Le requérant est un fonctionnaire du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés.
2. Le 30 mars 2016, il a saisi le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies d'une requête par laquelle il contestait la décision concernant le recours qu'il avait formé à l'issue de la campagne de promotion de 2013.
3. La requête a été signifiée au défendeur le 31 mars 2016 avec délai de réponse au 29 avril 2016.
4. Le 8 avril 2016, le défendeur a déposé une demande d'autorisation de répondre à la seule question de la recevabilité de la requête.
5. Le 26 avril 2016, le Tribunal, par son ordonnance n° 201 (NBI/2016), a fait droit à la demande du défendeur et fixé au 9 mai 2016 le délai du dépôt de sa réponse. Il a également enjoint au requérant de présenter ses observations ou sa réponse sur la question de la recevabilité le 23 mai 2016 au plus tard.
6. Le défendeur a déposé sa réponse le 9 mai 2016.
7. Le 5 décembre 2016, le Tribunal, par son ordonnance n° 499 (NBI/2016), a ordonné au défendeur de déposer le 4 janvier 2017 au plus tard une réponse sur le fond et d'indiquer quelle autorité est habilitée à déterminer à quel organisme du Haut-Commissariat doit être adressée une demande de contrôle hiérarchique d'une décision prise par le Haut-Commissaire lui-même.
8. Le défendeur a déposé cette réponse le 4 janvier 2017.
9. Pour les raisons indiquées ci-dessous, le Tribunal a conclu que la requête était irrecevable.

Faits

10. Les faits résumés ci-dessous sont incontestés ou ressortent clairement des documents présentés.
11. Le Secrétaire général a délégué au Haut-Commissaire le pouvoir de décider de la promotion de ses collaborateurs (annexe 3 de la réponse du défendeur). Le Secrétaire général a délégué au Haut-Commissaire le pouvoir de procéder au contrôle hiérarchique dans le cadre du système de justice formelle. Le Haut-Commissaire a délégué les fonctions de contrôle hiérarchique au Haut-Commissaire adjoint (annexe 1 de la réponse du défendeur).
12. Le 5 février 2014, le Haut-Commissaire a promulgué un document portant politique et procédures de promotion du personnel recruté sur le plan international (UNHCR/HCP/2014/2 ou « politique de promotion », réponse sur la recevabilité, annexe 1). Il y était dit que les recommandations de promotion à la classe P-4 seraient examinées par un comité des promotions conformément aux critères et procédures qui y sont énoncés. On y trouvait également des informations sur les possibilités de recours interne autre que celles du système de justice formelle

par voie de contrôle hiérarchique (par. 49 et 52).

13. Le 20 octobre 2014, les décisions du Haut-Commissaire concernant les promotions aux classes P-4, P-5 et D-1 ont été annoncées à tous les fonctionnaires par un mémorandum électronique daté du 17 octobre 2014. Le requérant n'était pas parmi les candidats retenus. Les fonctionnaires ont été informés qu'au cas où des informations qui auraient pu influencer sur la recommandation finale n'étaient pas disponibles au moment de l'examen, ils pouvaient former un « recours » dans le cadre d'une procédure interne (réponse sur la recevabilité, annexe 2). Le 25 novembre 2014, le requérant a présenté une demande de recours (réponse sur la recevabilité, annexe 4).

14. Le comité des promotions s'est réuni du 19 au 23 janvier 2015 pour examiner les demandes de recours présentées par les fonctionnaires. Le 3 mars 2015, les décisions prises par le Haut-Commissaire concernant les promotions à l'issue de l'examen des recours ont été annoncées à l'ensemble du personnel. Le requérant n'était pas parmi les candidats retenus.

15. Le 2 mai 2015, conformément à la circulaire du Haut-Commissariat sur la mise en place du système de justice interne et de la politique de promotion, le requérant a présenté une demande de contrôle hiérarchique au Bureau du Haut-Commissaire adjoint (requête, annexe non numérotée).

16. Le 17 juin 2015, le Bureau du Haut-Commissaire adjoint a fait savoir par courriel au requérant que sa demande de contrôle hiérarchique était toujours à l'examen. Le requérant a également été informé qu'il avait le droit de former un recours auprès du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies et son attention a été appelée sur le délai de dépôt d'un tel recours, visé à l'article 8 du Statut du Tribunal (réponse sur la recevabilité, annexe 6).

17. Par un mémorandum daté du 4 septembre 2015, le Haut-Commissaire adjoint a répondu à la demande de contrôle hiérarchique du requérant. Il y disait que les minutes de la procédure ne fournissaient pas suffisamment d'éléments pour établir que le jury chargé d'examiner les recours avait pleinement pris en considération les moyens du requérant concernant la non-disponibilité de ses évaluations et notations pour la période allant de juin 2013 à avril 2014 et que son recours n'avait donc peut-être pas bénéficié d'un examen approfondi et équitable. Il annulait donc la décision de ne pas promouvoir le requérant et l'informait que sa candidature à une promotion à la classe P-4 serait réexaminée (réponse sur la recevabilité, annexe 7).

18. Le requérant a également été informé que par souci d'efficacité, cet examen se ferait après le contrôle hiérarchique de toutes les décisions de non-promotion découlant de la campagne de promotion de 2013 et des recours subséquents, et que le résultat lui en serait communiqué.

19. Par un courriel daté du 27 novembre 2015, le requérant a été informé que le Bureau du Haut-Commissaire adjoint avait terminé le contrôle hiérarchique de la campagne de promotions de 2013 et que sa candidature et celle des autres fonctionnaires se trouvant dans la même situation seraient réévaluées par une instance indépendante spécialement créée à cet effet (réponse sur la recevabilité, annexe 8).

20. Dès la fin du contrôle hiérarchique, le Haut-Commissaire a chargé un comité de contrôle ad hoc de le conseiller aux fins de la réévaluation des candidatures des fonctionnaires pour lesquels le contrôle hiérarchique avait abouti à l'annulation des décisions de non-promotion rendues en 2013.

21. Le comité de contrôle s'est réuni les 14 et 16 décembre 2015 pour réexaminer les candidatures des fonctionnaires concernés. Il a conclu que le requérant n'aurait vraisemblablement pas été recommandé pour une promotion si sa candidature avait bénéficié d'un examen approfondi et équitable lors de la campagne de promotion de 2013 (réponse sur la recevabilité, annexe 12).

22. Le Haut-Commissaire a accepté les recommandations du comité de contrôle le 28 décembre 2015 (réponse sur la recevabilité, annexe 13).

23. Le 5 janvier 2016, le Directeur de la Division de la gestion des ressources humaines a fait savoir au requérant que le Haut-Commissaire, se fondant sur la recommandation du comité de contrôle, avait décidé de confirmer sa non-promotion (réponse sur la recevabilité, annexe 14).

Arguments du requérant

24. Le requérant conteste la décision administrative pour les motifs suivants :

a) La décision administrative contestée ne tenait pas fidèlement et équitablement compte de la qualité et de la valeur de son comportement professionnel et de sa contribution, décrits dans le document d'évaluation et de notation le concernant pour la période allant de juin 2013 à avril 2014.

b) La décision contestée se fondait sur une comparaison inconnue et défavorable avec le groupe des candidats recommandés pour une promotion.

c) Le comité de contrôle n'a pas précisé sur quoi se fondait la deuxième évaluation défavorable.

d) Les informations qu'il avait fournies dans sa demande de contrôle hiérarchique n'ont pas été prises en compte.

e) Il a fait ses preuves en 15 ans de service en apportant de la valeur ajoutée par des réalisations concrètes. Une reconnaissance est méritée de longue date.

Arguments du défendeur

25. Les objections du défendeur en ce qui concerne la recevabilité sont les suivantes :

a) Tout recours contre la décision initiale de non-promotion prise par le Haut-Commissaire à l'issue de la campagne de promotion de 2013 et des recours subséquents, annoncée le 3 mars 2015, est sans objet, puisque cette décision a été annulée par le Haut-Commissaire adjoint à l'issue du contrôle hiérarchique. Devenue sans effet juridique, elle ne peut plus être contestée en justice.

b) Le requérant n'a pas expliqué en quoi la décision ainsi annulée portait atteinte à ses droits ni démontré qu'il en subissait un préjudice dont le Tribunal pourrait lui accorder réparation. Quand

bien même il l'aurait fait, sa requête serait forclose.

c) Même si le Tribunal considérait que le requérant conteste en fait la nouvelle décision du Haut-Commissaire de ne pas le promouvoir à la classe P-4 à l'issue de la réévaluation effectuée par le comité de contrôle, sa requête serait irrecevable.

d) En vertu de l'article 8.1 c) du Statut du Tribunal du contentieux administratif et de la disposition 11.2 a) du Règlement du personnel, le requérant aurait dû d'abord demander le contrôle hiérarchique de la nouvelle décision du Haut-Commissaire de ne pas le promouvoir à l'issue de la réévaluation effectuée par le comité de contrôle.

Examen

26. L'article 8.1 c) du Statut du Tribunal du contentieux administratif impose le contrôle hiérarchique avant le contrôle judiciaire d'une décision administrative portant sur les conditions d'emploi. De même, la disposition 11.2 a) du Règlement du personnel dispose que tout fonctionnaire qui souhaite contester formellement une décision administrative doit d'abord demander par écrit au Secrétaire général de soumettre la décision en cause à un contrôle hiérarchique. Les décisions concernant les promotions ne dérogent pas à cette obligation.

27. La disposition 11.2 c) du Règlement du personnel dispose que pour être recevable, toute demande de contrôle hiérarchique doit être adressée dans les 60 jours qui suivent la date à laquelle le fonctionnaire a été informé de la décision administrative qu'il entend contester.

28. Le requérant s'est conformé à ces exigences après la première décision défavorable sur le fond, datée du 3 mars 2015, mais il n'a pas ensuite fait de demande de contrôle judiciaire dans les délais visés à l'article 8.1 d) du Statut du Tribunal du contentieux administratif. En outre, l'annulation de cette décision a supprimé tout effet juridique sur les conditions d'emploi du requérant. Pour les motifs avancés par le défendeur, le Tribunal ne peut donc pas examiner la décision du 3 mars 2015. Toutefois, étant donné que le requérant, qui plaide lui-même sa cause, ne semble pas faire de distinction entre cette décision et les suivantes, le Tribunal juge bon d'établir cette distinction, chaque décision revêtant un aspect distinct pour ce qui est de l'examen.

29. Dans cette optique, le Tribunal examine donc également la deuxième décision défavorable sur le fond, communiquée au requérant le 5 janvier 2016 par le Directeur de la Division de la gestion des ressources humaines. Cette décision découlant de l'annulation de la décision du 3 mars 2015, censée avoir été prise à l'issue d'un nouvel examen de la question, constitue la décision définitive concernant la promotion. Pour que la requête soit recevable devant le Tribunal du contentieux administratif, cette nouvelle décision aurait donc dû d'abord faire l'objet d'une demande de contrôle hiérarchique, sous peine d'être rejetée.

30. Le Tribunal doit en principe respecter à la lettre l'exigence du contrôle hiérarchique préalable mais note néanmoins que la procédure suivie en l'espèce a été compliquée et confuse. L'annulation d'une décision du Haut-Commissaire par le Haut-Commissaire adjoint semble faire fi de la

hiérarchie et constitue du point de vue juridique un réexamen par le même organe et non pas un contrôle administratif hiérarchique. En l'espèce, le fonctionnaire pouvait donc avoir du mal à discerner quand prenait fin le contrôle hiérarchique et quand survenait la nouvelle décision.

31. En outre, alors que les communications émanant du Bureau du Haut-Commissaire adjoint étaient utiles et précises, contenant notamment des instructions sur les possibilités de recours, le message envoyé par le Directeur de la Division de la gestion des ressources humaines a pu créer quelque confusion : il y était question de la « confirmation » d'une décision de non-promotion pourtant annulée. En outre, au lieu de réexaminer entièrement le dossier comme l'avait annoncé le Haut-Commissaire adjoint, le comité de contrôle formé comme suite à l'annulation de la décision s'est borné à effectuer un examen limité, concluant « que le requérant n'aurait vraisemblablement pas été recommandé pour une promotion si sa candidature avait bénéficié d'un examen approfondi et équitable », ce qui laissait entendre qu'il s'agissait de la suite de la procédure et que la première décision, aussi inéquitable soit-elle, était confirmée. Aucune information n'a été fournie quant à une autre possibilité de recours. Dans l'ensemble, bien que l'Administration ait examiné la question à quatre reprises (premier examen, recours, contrôle hiérarchique et second examen) au sein du Haut-Commissariat au sens large, le requérant a été prié de demander un cinquième examen par le même organe, conclusion qui ne semble pas à première vue dictée par le bon sens. Il appartient certes au défendeur de décider si ces modalités servent au mieux les principes d'efficacité et d'impartialité visés dans la circulaire sur la mise en place du système de justice interne, mais il convenait au minimum d'informer le requérant des voies de recours qui lui étaient ouvertes.

32. Le Tribunal sait que le pouvoir qu'il a de suspendre ou de supprimer les délais fixés à l'article 8.3 du Statut du Tribunal du contentieux administratif ne s'étend pas aux délais fixés pour le contrôle hiérarchique. Ces délais ne peuvent être supprimés même si le non-respect a pu être causé par la complexité des informations reçues de l'Administration. Comme le prévoit la disposition 11.2 c) du Règlement du personnel, le Secrétaire général ne peut proroger ce délai, dans des conditions fixées par lui, qu'en attendant l'issue de toutes tentatives de règlement amiable menées par le Bureau de l'Ombudsman, ce qui n'est pas le cas ici.

Dispositif

33. Par ces motifs, le Tribunal conclut que la requête n'est pas recevable.

(Signé)

Juge Agnieszka **Klonowiecka-Milart**

Ainsi jugé le 8 mars 2017

Enregistré au Greffe ce 8 mars 2017 à Nairobi

Le Greffier

(Signé) Abena **Kwaky-Berko**