

Organisation internationale du Travail
Tribunal administratif

International Labour Organization
Administrative Tribunal

*Traduction du greffe,
seul le texte anglais fait foi.*

J.
c.
FAO

128^e session

Jugement n° 4178

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), formée par M. K. J. le 6 juin 2017 et régularisée le 9 juin, la réponse de la FAO du 2 octobre, la réplique du requérant du 29 novembre 2017 et la duplique de la FAO du 20 mars 2018;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII du Statut du Tribunal;

Après avoir examiné le dossier, la procédure orale n'ayant été ni sollicitée par les parties ni ordonnée par le Tribunal;

Vu les pièces du dossier, d'où ressortent les faits suivants :

Le requérant conteste la décision de ne pas lui accorder une promotion dans le cadre de l'exercice de promotion des fonctionnaires 2014.

Au moment des faits, le requérant travaillait au Myanmar pour le Programme alimentaire mondial (PAM), programme subsidiaire autonome commun à l'Organisation des Nations Unies et à la FAO, au titre d'un contrat de durée déterminée au grade P-3. Dans le cadre de l'exercice de promotion des fonctionnaires 2014, le supérieur direct du requérant recommanda ce dernier en vue d'une promotion au grade P-4 en septembre 2014; cette recommandation fut approuvée par le directeur du PAM au Myanmar.

En octobre 2014, la candidature du requérant à une promotion fit l'objet d'un examen de deuxième niveau par une commission convoquée par le directeur régional du Bureau régional de Bangkok. À la suite de cet examen, le directeur régional inscrivit le requérant (en 12^e place) sur une liste de 12 candidats qui devait être soumise à la Commission des promotions pour un complément d'examen. Le 7 novembre, le requérant fut informé par l'administration que la recommandation en vue de sa promotion au grade P-4 avait été «soumise pour un dernier examen»* à la Commission des promotions.

Par courriel du 25 novembre, le chef de la Sous-division du renforcement de la performance professionnelle au sein de la Division des ressources humaines du PAM (HRMTS selon son sigle anglais) informa le directeur régional que la liste de candidats proposée comptait un candidat en trop par rapport au nombre de promotions fixé pour la région et lui demanda de remédier à cette situation. Le nom du requérant fut par la suite retiré de la liste des candidats à une promotion du Bureau régional de Bangkok et son dossier ne fut pas présenté à la Commission des promotions pour complément d'examen.

Début décembre, l'administration publia la liste des fonctionnaires qui avaient été promus dans le cadre de l'exercice 2014; le nom du requérant n'y figurait pas. Le 9 janvier 2015, le requérant s'entretint de la question avec le directeur régional. Peu après, il reçut une copie de son formulaire d'évaluation qui comportait les commentaires du directeur régional expliquant les motifs pour lesquels son nom avait été retiré de la liste des candidats devant être présentée à la Commission des promotions.

Le 11 février 2015, le requérant adressa un recours à la Directrice exécutive du PAM, contestant sa non-promotion pour plusieurs motifs. Par lettre du 13 avril 2015, le requérant fut informé du rejet de son recours.

Le 18 mai 2015, le requérant saisit le Comité de recours de la FAO pour contester la décision de la Directrice exécutive du 13 avril. Il demanda au Comité de recommander à la Directrice exécutive d'annuler cette décision et de lui rembourser ses frais de justice.

* Traduction du greffe.

Dans son rapport du 30 novembre 2016, le Comité de recours recommanda notamment le rejet du recours et de la demande de remboursement des frais de justice du requérant.

Par lettre du 10 mars 2017, le Directeur général de la FAO informa le requérant de sa décision de rejeter le recours dans son intégralité. Le Directeur général approuva le raisonnement du Comité de recours et sa conclusion selon laquelle le PAM n'avait pas enfreint ses règles en matière de promotion en décidant de ne pas soumettre la candidature du requérant à la Commission des promotions; le PAM avait l'obligation de respecter le système de quotas régionaux en vigueur. Par ailleurs, si le retard pris par l'administration pour informer le requérant que la Commission des promotions n'examinerait pas sa candidature avait pu lui causer des désagréments, cela ne constituait pas un déni de justice. Telle est la décision attaquée.

Le requérant demande au Tribunal d'annuler la décision attaquée et d'ordonner sa promotion au grade P-4 avec effet au 1^{er} janvier 2014, ainsi que le paiement des traitements et prestations correspondants. Il réclame des dommages-intérêts pour tort moral et le remboursement des frais de justice et d'autres dépens d'un montant de 5 000 euros pour la procédure de recours interne et la procédure devant le Tribunal.

La FAO demande au Tribunal de rejeter la requête dans son intégralité.

CONSIDÈRE :

1. La présente requête découle de l'exercice de promotion mené par le PAM en 2014 et de la non-promotion du requérant à l'issue de cet exercice. Le requérant a formé un recours interne contre la décision de la Directrice exécutive du PAM de ne pas le promouvoir au grade P-4. Dans la décision attaquée du 10 mars 2017, le Directeur général de la FAO a fait sienne la recommandation du Comité de recours de rejeter ce recours.

2. En août 2014, la Directrice exécutive du PAM a publié la circulaire n° OED2014/010 (ci-après «la circulaire») qui contenait les procédures régissant l'exercice de promotion 2014 (ci-après les

«procédures»). Conformément à ces procédures, un processus d'examen à plusieurs niveaux a été mis en place, dans le cadre duquel les fonctionnaires remplissant les conditions requises devaient être évalués et classés par ordre de priorité aux premier et deuxième niveaux en vue d'une promotion. Les candidatures des fonctionnaires qui avaient été recommandées et approuvées aux premier et deuxième niveaux de l'examen devaient être ensuite étudiées par la Commission des promotions et il appartenait au Directeur exécutif de prendre les décisions finales sur la promotion. HRMTS faisait office de secrétariat de la Commission des promotions.

3. Dans le cadre de l'exercice de promotion 2014, le nombre de fonctionnaires pouvant prétendre à une promotion était fixé par quota pour chaque région. Ainsi, seuls 25 pour cent au plus des fonctionnaires de chaque région remplissant les conditions requises devaient être finalement pris en considération par la Commission des promotions. Étant donné que 42 fonctionnaires, dont le requérant, pouvaient prétendre à une promotion dans le Bureau régional de Bangkok, le nombre maximum de candidats dont le dossier pouvait être soumis à la Commission des promotions pour examen était de onze dans cette région.

4. La principale question que soulève la requête est celle de savoir si l'application du quota fixé était obligatoire. Comme la question se pose au deuxième niveau de l'examen, il est utile d'avoir une vue d'ensemble du déroulement de l'exercice de promotion. Les procédures prévoyaient notamment que le directeur de pays était «censé classer les candidats par ordre de priorité en recommandant la moitié au plus des candidats éligibles»* lors de l'examen de premier niveau. Comme il est indiqué dans les procédures, l'examen de deuxième niveau devait être effectué par le directeur régional pour tous les candidats sous sa supervision. Le directeur régional a effectué une évaluation fondée sur le mérite de chaque candidat recommandé et retenu lors de l'examen de premier niveau. Il a ensuite convoqué une commission chargée de mener des discussions sur les perspectives de carrière avec chaque

* Traduction du greffe.

candidat. Après cette séance de discussion, le directeur régional devait approuver ou non la recommandation en vue de la promotion du fonctionnaire. Les procédures prévoyaient notamment ce qui suit : «[...] le directeur régional est censé classer les candidats par ordre de priorité en recommandant la moitié au plus des fonctionnaires dont la candidature a été examinée au deuxième niveau»* avant l'examen par la Commission des promotions.

5. En l'espèce, lors de l'examen de premier niveau, le directeur de pays a recommandé le requérant en vue d'une promotion et la candidature de ce dernier a été examinée au deuxième niveau. Le 7 novembre 2014, le directeur régional a soumis la liste des candidats du Bureau régional de Bangkok à la Commission des promotions pour examen. Le requérant occupait la 12^e place sur cette liste. Le même jour, il a été informé, au nom du directeur régional, que la recommandation en vue de sa promotion au grade P-4 avait été «soumise pour un dernier examen à la [Commission des promotions]»*. Le 25 novembre, HRMTS a informé le directeur régional que la liste des candidats du Bureau régional de Bangkok comptait un candidat en trop par rapport au nombre de promotions fixé pour la région et lui a demandé de «revoir la liste proposée et de remédier à cette situation»*. N'ayant pas reçu de réponse du directeur régional, HRMTS a informé ce dernier le 3 décembre que les règles régissant l'exercice de promotion 2014 lui permettaient de proposer au maximum 11 candidats à la Commission des promotions pour examen.

6. Le directeur régional a répondu le 4 décembre en proposant deux options pour remédier à cette situation. Premièrement, il a proposé que la candidature du requérant «reste, pour l'instant, sur la liste soumise à la Commission des promotions et qu'elle ne soit pas prise en compte lors de la première phase de la procédure, en attendant que les [ressources humaines] vérifient si d'autres bureaux [avaient] revu à la baisse [les quotas calculés] afin que deux "demi-points" puissent être ensuite attribués au Myanmar»*. La seconde option consistait à retirer

* Traduction du greffe.

le requérant de la liste des candidats du Bureau régional de Bangkok sur la base d'«une stricte application du système des quotas»*. Le nom du requérant a été retiré de ladite liste et son dossier n'a pas été soumis à la Commission des promotions pour examen. Par conséquent, le requérant n'a pas obtenu de promotion.

7. Le requérant affirme que le PAM a enfreint les règles applicables à l'exercice de promotion, violé le principe d'une procédure équitable, manqué à son devoir de sollicitude et n'a pas fait preuve de respect à son égard dans la façon dont il a traité sa candidature à une promotion. Avant d'examiner les moyens de l'intéressé, il convient de faire deux observations préliminaires. Premièrement, à plusieurs reprises dans ses écritures, le requérant se fonde, à tort, sur les dispositions du Manuel des ressources humaines du PAM. Le paragraphe 6 de la circulaire stipule expressément que l'exercice de promotion devait être régi par les procédures jointes à l'annexe 1 de la circulaire «en lieu et place des procédures énoncées au chapitre II.6 du Manuel des ressources humaines du PAM»*. Deuxièmement, le requérant conteste dans ses écritures plusieurs des conclusions et observations formulées par la Directrice exécutive du PAM dans sa décision du 13 avril 2015 en réponse au recours initial formé par celui-ci contre sa non-promotion. La décision attaquée dans la requête étant celle du Directeur général de la FAO, les écritures relatives à la décision du 13 avril ne seront pas examinées.

8. Premièrement, le requérant fait valoir que, selon les procédures, «[l]a [Commission des promotions] examine la candidature des fonctionnaires qui ont été recommandés en vue d'une promotion aux premier et deuxième niveaux de l'examen»*. Le requérant soutient que sa candidature à une promotion ayant été recommandée aux deux niveaux de l'examen, la Commission des promotions aurait dû examiner son dossier comme elle l'a fait pour les autres candidats. Cet argument est sans fondement. La disposition sur laquelle se fonde le requérant concerne l'étape suivante de l'exercice de promotion et prévoit que la

* Traduction du greffe.

Commission des promotions examine la candidature des fonctionnaires qui ont été retenus aux premier et deuxième niveaux de l'examen. La candidature à une promotion du requérant ayant été approuvée par erreur par le directeur régional puis annulée, on ne saurait dire que cette candidature a été approuvée au deuxième niveau de l'examen comme le prévoit la disposition sur laquelle se fonde le requérant.

9. Le deuxième argument du requérant concerne l'application du quota fixé lors de l'examen de deuxième niveau. La disposition pertinente des procédures, reproduite ici par souci de clarté, stipule que «[...] le directeur régional est censé classer les candidats par ordre de priorité en recommandant la moitié au plus des fonctionnaires dont la candidature a été examinée au deuxième niveau»*. Le requérant fait valoir que les termes utilisés concernant l'application du quota, en particulier les termes «est censé»*, signifient que l'on attend habituellement du directeur régional qu'il applique le quota, mais n'exigent pas une stricte application du quota en question. L'interprétation du requérant est erronée puisqu'elle est fondée uniquement sur le sens des termes «est censé»*.

10. Les principes applicables à l'interprétation des textes normatifs sont bien établis dans la jurisprudence. La règle primordiale est de donner aux mots leur sens évident et ordinaire (voir, par exemple, les jugements 3310, au considérant 7, et 2276, au considérant 4). En outre, comme le Tribunal l'a affirmé dans le jugement 3734, au considérant 4, «[c]'est donc le sens évident et ordinaire des termes dans le contexte de la disposition qui doit être déterminé, et non celui d'une expression sortie de son contexte». Le sens de l'expression «est censé»*, lue en tenant compte de l'ensemble du texte de la disposition, indique simplement au directeur régional ce qu'il est tenu de faire à ce stade de la procédure. Conformément à cette disposition, le directeur régional doit faire deux choses. Premièrement, il doit classer les candidats dont le dossier est examiné par ordre de priorité. Deuxièmement, il doit recommander «la moitié au plus»* des fonctionnaires dont la candidature a été examinée au deuxième niveau. Le sens évident et ordinaire de cette disposition ne

* Traduction du greffe.

permet pas au directeur régional de déroger à la limite supérieure spécifiée du quota fixé. Bien que l'argument de la FAO selon lequel l'administration n'a pas enfreint les dispositions applicables en décidant de ne pas soumettre la candidature du requérant à la Commission des promotions soit correct, il y a néanmoins eu violation de la règle selon laquelle la moitié au plus des fonctionnaires dont la candidature a été examinée au deuxième niveau doivent être retenus.

11. Troisièmement, le requérant fait valoir qu'une décision a été prise et qu'il a été officiellement informé par le directeur régional, le 7 novembre 2014, que sa candidature avait été approuvée au deuxième niveau et serait examinée par la Commission des promotions. Il ajoute que, malgré cette notification officielle, la Commission des promotions n'a jamais examiné sa candidature. Le requérant estime que la notification constitue un manquement au devoir de sollicitude. Il affirme en outre que le retard pris par l'administration pour l'informer que son nom avait été retiré de la liste du Bureau régional de Bangkok témoigne d'un manque de respect et constitue également une violation du devoir de sollicitude qu'elle avait à son égard. Il soutient que le PAM aurait dû tenir compte du fait que le directeur régional a commis une erreur et qu'il ne devrait pas avoir à en subir les conséquences.

12. La FAO reconnaît l'erreur commise par le directeur régional, qui a soumis la candidature à une promotion du requérant à la Commission des promotions. Toutefois, la FAO soutient que le PAM n'a pas manqué à son devoir de sollicitude ni manqué de respect au requérant. Elle fait observer que la communication du 7 novembre reflétait fidèlement l'intention du directeur régional de proposer la candidature du requérant à la Commission des promotions. Par ailleurs, le directeur régional était tenu d'annuler cette mesure après avoir découvert qu'il avait non seulement dépassé le quota fixé, mais qu'aucune exception ne pouvait être faite aux limites imposées par ce quota. La décision de retirer le nom du requérant de la liste du Bureau régional de Bangkok soumise à la Commission des promotions pour examen a été prise le 4 décembre 2014 et, conformément aux procédures, le directeur régional s'est entretenu le 9 janvier 2015 avec le requérant pour lui expliquer les raisons de ce retrait.

13. Le 7 novembre 2014, bien qu'il semble que le directeur régional ait véritablement appuyé la promotion du requérant, le directeur savait ou aurait dû savoir que l'inscription du nom du requérant sur la liste du Bureau régional de Bangkok n'était pas conforme à la règle sur l'application du quota au deuxième niveau et que cela pouvait poser un problème. La communication adressée au requérant le 7 novembre par le directeur régional était inutile et a certainement exacerbé le problème qu'il avait créé. Ainsi que le Comité de recours l'a fait observer à juste titre, ce type de communication «devrait être évité à tout prix, en particulier au cours d'un exercice de promotion, car [il] risque de prêter à confusion et de faire naître à tort de faux espoirs parmi les candidats directement concernés»*. Certes, dès le 25 novembre et au plus tard le 4 décembre, le directeur régional savait que la candidature du requérant ne serait pas soumise à la Commission des promotions pour examen. À ce stade, ayant déjà informé le requérant que sa candidature avait été «soumise pour un dernier examen à la [Commission des promotions]»*, le directeur régional aurait dû, par respect, en aviser rapidement le requérant et lui expliquer la raison pour laquelle son nom avait été retiré de la liste des candidats du Bureau régional de Bangkok soumise à la Commission des promotions pour examen.

14. Ainsi qu'il ressort du jugement 3353, au considérant 26, «[une organisation] doit se soucier de [la] dignité [de ses fonctionnaires], ne pas les placer inutilement dans des situations difficiles, ni susciter des déceptions lorsque cela pourrait être évité». Bien que l'administration ait elle-même remédié à cette erreur, il ne fait aucun doute qu'en raison de la violation de la disposition et de la communication superflue adressée au requérant ce dernier a été profondément déçu par sa non-promotion et, naturellement, affecté par le fait d'ignorer pendant un temps considérable les raisons de sa non-promotion. À ce titre, le requérant a droit à des dommages-intérêts pour tort moral d'un montant de 3 000 euros. Étant donné que le requérant occupait la 12^e place sur la liste et que le quota fixé ne permettait pas au directeur régional de

* Traduction du greffe.

retenir plus de 11 candidats, on ne saurait considérer que le requérant a subi un préjudice matériel en raison de la violation de cette disposition.

15. Enfin, le requérant fait valoir que la procédure de recours interne a enregistré un retard excessif. Il fait observer que la FAO a soumis ses observations finales au Comité de recours le 12 août 2015; or ce dernier n'a rendu son rapport que le 30 novembre 2016 et le Directeur général n'a rendu sa décision que le 10 mars 2017. Il est de jurisprudence constante que les recours internes doivent être menés avec la diligence voulue et avec la sollicitude qu'une organisation internationale doit à ses fonctionnaires (voir les jugements 3160, au considérant 16, 3582, au considérant 3, et 3688, au considérant 11). Dans le jugement 3160, au considérant 17, le Tribunal a également fait observer que «[l]e montant de la réparation accordée pour un délai déraisonnable dépendra normalement d'au moins deux facteurs», à savoir la durée du retard et les conséquences de ce retard. Le requérant affirme avoir éprouvé un sentiment de souffrance et d'angoisse, notamment en raison du retard pris par la procédure de recours interne. Le Tribunal relève que la FAO n'a présenté aucun argument relatif au retard de la procédure de recours interne. En conséquence, le requérant a droit à des dommages-intérêts pour tort moral, fixés à 1 000 euros. Obtenant partiellement gain de cause, le requérant se verra octroyer la somme de 500 euros à titre de dépens.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

1. La FAO versera au requérant une indemnité de 4 000 euros pour tort moral.
2. La FAO versera également au requérant la somme de 500 euros à titre de dépens
3. Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Ainsi jugé, le 14 mai 2019, par M. Giuseppe Barbagallo, Président du Tribunal, M^{me} Dolores M. Hansen, Juge, et M. Michael F. Moore, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Dražen Petrović, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 3 juillet 2019.

(Signé)

GIUSEPPE BARBAGALLO DOLORES M. HANSEN MICHAEL F. MOORE

DRAŽEN PETROVIĆ