

**Tribunal administratif**

Distr. limitée  
29 septembre 2006  
Français  
Original : anglais

## TRIBUNAL ADMINISTRATIF

Jugement n° 1304

Affaire n° 1388

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

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES,

Composé comme suit : M. Spyridon Flogaitis, Président; M. Kevin Haugh;  
M<sup>me</sup> Brigitte Stern;

Attendu que, le 23 décembre 2004, une fonctionnaire du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (ci-après HCR), a introduit une requête dont les conclusions se lisaient comme suit :

**« II. Conclusions****Demande de documentation supplémentaire**

7. La requérante prie respectueusement le Tribunal administratif des Nations Unies [...] d'ordonner [au HCR] de produire la documentation ci-après, nécessaire pour permettre au Tribunal d'appréhender pleinement la thèse de la requérante [...]

[...]

**Demande de mesures correctives non financières**

8. En outre, la requérante prie respectueusement le Tribunal de prendre les mesures appropriées à l'encontre des fonctionnaires qui seraient reconnus coupables d'avoir délibérément commis les irrégularités et autres actes répréhensibles énumérés ci-après, ou d'ordonner le renvoi de tout ou partie de ces questions devant un comité d'enquête et de discipline indépendant, qui aurait pour mission d'établir les responsabilités et de prendre toutes les mesures disciplinaires qui s'imposeraient en ce qui concerne :

a) Le non-respect, par l'administration du HCR, du Règlement de son propre Comité des nominations, promotions et affectations [...]

b) Les irrégularités suivantes, commises par divers membres du personnel du HCR, en vue de faciliter l'affectation de M<sup>me</sup> [H.] au poste 241016, au préjudice d'autres candidats, plus qualifiés, dont la requérante [...]

[...]

c) Les [...] mensonges, menaces et tentatives d'intimidation de la part de fonctionnaires du HCR à l'endroit de la requérante, en vue de l'empêcher d'exercer son droit à une procédure régulière :

[...]

### **Demande d'indemnisation pécuniaire**

9. Enfin, la requérante prie respectueusement le Tribunal de lui accorder une juste indemnisation pour les frais exposés ainsi que le préjudice – moral et financier – qu'elle a subis à raison du déni réitéré de ses droits, des irrégularités de procédure et de fond, des mensonges, des intimidations, de l'humiliation et du harcèlement, ainsi qu'il est précisé ci-après, à savoir :

a) L'octroi d'une somme correspondant à six mois de traitement en réparation du préjudice effectif et indirect subi par la requérante par suite des agissements susvisés de l'Administration;

b) L'octroi d'une somme correspondant à un an de traitement en réparation du grave préjudice moral, des épreuves subies et de l'atteinte à la réputation de la requérante, découlant des agissements susvisés de l'Administration;

c) L'octroi d'une somme correspondant à six mois de traitement à titre de sanction contre le HCR pour agissements répréhensibles;

d) L'octroi d'une somme correspondant à un mois de traitement au titre des dépens, frais et autres honoraires d'experts et de conseils exposés par la requérante à ce jour;

e) Le versement d'intérêts au taux de huit pour cent sur tous les montants recommandés par la [Commission paritaire de recours], calculés à compter de la date de la demande de réexamen de la décision administrative faite par la requérante jusqu'à ce que les montants alloués à la requérante dans le présent jugement lui soient versés dans leur intégralité [...]; et

f) Telle autre réparation que le Tribunal jugera juste et équitable. »

Attendu que, le 31 mars 2005, la requérante a saisi le Tribunal de pièces supplémentaires;

Attendu qu'à la demande du défendeur, le Président du Tribunal a prorogé au 30 juin, puis au 31 août 2005, le délai de dépôt de la réponse du défendeur;

Attendu que le défendeur a produit sa réponse le 29 août 2005;

Attendu que la requérante a déposé des observations écrites le 15 octobre 2005;

Attendu que les 6 et 13 juillet 2006, le Tribunal a adressé au défendeur des questions auxquelles celui-ci a répondu les 10 et 17 juillet, respectivement;

Attendu que l'exposé des faits, y compris les états de service de la requérante, résultant du rapport de la Commission paritaire de recours, est en partie libellé comme suit :

« *États de service [de la requérante]*

[...] [La requérante] est entrée au service de l'Organisation des Nations Unies en janvier 1978 en vertu d'un engagement de courte durée de trois mois comme dactylographe de classe G-2 au Centre (CNUCED/GATT) du commerce international (CCI). En avril 1978, on lui a offert un engagement de trois mois au [HCR], comme commis-dactylographe auxiliaire à la Section du personnel à la même classe. [Son engagement a été renouvelé par la suite et elle a été promue diverses fois. À l'époque des faits, la requérante était assistante chargée des ressources humaines de classe G-6 au HCR.]

[...]

[...] [...] [La requérante] a été promue à la classe G-7 le 1<sup>er</sup> août 2002, avec le titre d'assistante principale chargée des ressources humaines, à la Section des politiques et de l'administration.

#### **Résumé des faits**

[...] Le 31 octobre 2001, [la requérante] a fait acte de candidature au poste d'assistante principale chargée des ressources humaines, à la Section des politiques et de l'administration [...].

[...] Du 26 au 28 novembre 2001, un jury a eu un entretien avec [la requérante et deux autres] candidats à ce poste.

[...] Le 28 janvier 2002, à l'issue de la procédure de sélection, laquelle s'est déroulée dans le respect du règlement intérieur et des directives de procédure du Comité des nominations, promotions et affectations [...], [la requérante] a été informée [...] qu'elle n'avait pas été recommandée pour ce poste.

[...] Par courrier électronique du 30 janvier 2002, la candidate retenue a été avisée de sa nomination au poste considéré [...] [La notification administrative] correspondante a été établie le 14 mars [...] avec effet rétroactif au 1<sup>er</sup> février [...] »

Le 13 février 2002, la requérante a demandé par écrit au Haut-Commissaire du HCR de réexaminer la décision de nommer une autre candidate à ce poste.

Toujours le 13 février 2002, la requérante a saisi la Commission paritaire de recours de Genève d'une demande de sursis à l'exécution de la décision administrative. Le 27 février, le Secrétaire de la Commission paritaire de recours lui a fait savoir qu'en vertu de la disposition 111.2 du Règlement du personnel, la demande de réexamen d'une décision administrative qu'elle avait faite devait être adressée au Secrétaire général de l'ONU et non au Haut-Commissaire et que par suite la Commission paritaire de recours ne pouvait donner suite à sa demande de sursis à exécution tant qu'elle n'aurait pas écrit au Secrétaire général.

Le 28 février 2002, la requérante a adressé au Haut-Commissaire une demande tendant à voir vider ses griefs par voie de conciliation, en suite de faire l'économie d'une procédure administrative.

Ainsi, le 8 mars 2002, la requérante a adressé une lettre au Secrétaire général pour lui demander de réexaminer la décision contestée. Le même jour, elle a de nouveau saisi la Commission paritaire de recours d'une demande de sursis à l'exécution de la mesure administrative. Le 22 mars, la Commission paritaire de recours a rendu son rapport, rejetant la demande de sursis à l'exécution, motif pris de ce que la décision administrative en question avait déjà été mise à exécution. Par lettre datée du 26 mars, le Secrétaire général adjoint à la gestion a fait savoir à la requérante que le Secrétaire général avait accepté la recommandation de la Commission paritaire de recours.

Le 21 mai 2002, la requérante a saisi la Commission paritaire d'un recours sur le fond. Cette dernière a adopté son rapport le 23 août 2004. Ses considérations, conclusions et recommandations se lisent en partie comme suit :

« **Considérations**

[...]

47. [...] [La] Chambre a observé que [le Comité des nominations, promotions et affectations] lui-même avait admis que le quorum n'avait pas été atteint pour l'examen [des candidatures à un poste de la classe G-7]. Ainsi, un membre du Comité, saisi de la documentation pertinente, a été invité par téléphone à donner son avis.

48. À cet égard, la Chambre s'est référée à la disposition 23 du Règlement intérieur du Comité, qui prévoit [...] que le quorum requis pour que le Comité délibère valablement au Siège est de six membres ou membres suppléants ayant voix délibérante et à la disposition 24 dudit Règlement qui prescrit que "tous les membres, y compris les suppléants siégeant au Comité, soient au moins de la même classe que les postes considérés".

49. La Chambre n'a pas jugé nécessaire d'examiner la décision du Comité de recommander une candidate qui, comme le Comité l'a lui-même reconnu, justifiait d'une moindre expérience que la requérante au regard de l'une des conditions attachées au poste considéré parce que, faute de quorum, le Comité n'était, en tout état de cause, pas habilité à se prononcer sur les postes [de G-7].

50. La Chambre a observé qu'en dépit des dispositions claires et précises précitées [...] le Comité a adressé au Haut-Commissaire adjoint une recommandation à propos [...] du poste considéré. La Chambre a jugé la recommandation du Comité nulle et non avenue parce que prise en l'absence de quorum, et donc en violation du Règlement intérieur de cet organe.

[...]

52. La Chambre a considéré que [le] [...] Comité avait violé son règlement intérieur et commis de ce fait des irrégularités de procédure. Elle a également conclu que le défendeur avait décidé sciemment de pourvoir le poste en question sans avoir été saisi d'une recommandation valable de la part du Comité, irrégularité de procédure venant s'ajouter aux précédentes.

**Conclusions et recommandations**

53. Vu ce qui précède, la Chambre **conclut** que le défendeur n'a pas respecté les règles de procédure applicables, ce qui constitue une irrégularité et une

violation du droit de la requérante à une procédure régulière, lui ouvrant ainsi droit à réparation.

54. Par suite, la Chambre **recommande** au Secrétaire général d'allouer à la requérante une somme correspondant à six mois de traitement de base net à la classe de celle-ci au moment où elle a contesté la décision, en réparation de l'atteinte à ses droits, résultant des irrégularités de procédure commises par le défendeur. »

Le 23 décembre 2004, la requérante, n'ayant reçu du Secrétaire général aucune information touchant la suite donnée au recours qu'elle avait interjeté devant la Commission paritaire de recours, a saisi le Tribunal de la requête susmentionnée.

Le 17 février 2005, le Secrétaire général adjoint à la gestion a informé la requérante de ce qui suit :

« Le Secrétaire général, ayant examiné votre recours au vu du rapport de la Commission paritaire de recours, ne peut souscrire à la conclusion de cette dernière que votre droit à une procédure régulière a été violé parce que le Comité des nominations, promotions et affectations aurait siégé sans quorum, ni à la recommandation de la Commission paritaire de recours tendant à ce qu'il vous soit versé en conséquence six mois de traitement à titre de réparation. Il observe qu'en vérité le quorum avait été atteint en l'occurrence, un membre dûment habilité du Comité des nominations, promotions et affectations, et préalablement saisi des pièces pertinentes, ayant siégé par téléconférence. La téléconférence est une pratique acceptée pour les diverses réunions du Comité, aux fins de la constitution de quorum. Le Secrétaire général a donc décidé de ne donner aucune autre suite à votre recours. »

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

1. La décision du HCR de recommander et nommer une autre candidate au poste considéré était illégale et irrégulière et a causé un préjudice moral à la requérante.

2. Faute d'avoir accédé à la demande de la requérante tendant à voir ouvrir une enquête sur la conduite des fonctionnaires en cause et prononcer des sanctions à leur encontre, l'Administration a dénié à la requérante son droit à une procédure équitable, droit qui a en outre été violé du fait du manque de sincérité du HCR au sujet de la décision contestée.

3. L'Organisation des Nations Unies et le HCR ont omis de manière répétée de répondre, en temps utile ou concrètement, aux questions de la requérante, violant la légalité et faisant injure à sa dignité et au respect qui lui est dû.

4. La requérante devrait obtenir réparation pour perte de chances et traitement inéquitable.

Attendu que les principaux arguments du défendeur sont les suivants :

1. La candidature de la requérante au poste considéré a été dûment et équitablement examinée.

2. Rien ne démontre qu'un quelconque parti pris ni d'autres considérations étrangères ont entaché la décision de l'Administration de ne pas promouvoir la requérante.

3. La requérante n'a droit à aucune des pièces demandées.

4. La requérante n'a droit à aucune indemnisation.

Le Tribunal, ayant délibéré du 6 au 28 juillet 2006, rend le jugement suivant :

I. La requérante est entrée au service de l'Organisation en janvier 1978, en vertu d'un engagement de courte durée comme dactylographe de classe G-2 au CCI. En avril 1978, elle est entrée au service du HCR, où elle a obtenu ensuite un engagement de durée non déterminée. Au moment des faits à l'origine de sa requête, l'intéressée était assistante chargée des ressources humaines de classe G-6 à la Section des politiques et de l'administration.

Le 31 octobre 2001, la requérante a fait acte de candidature au poste d'assistante principale chargée des ressources humaines, de classe G-7. Le 28 janvier 2002, elle a été informée qu'elle n'avait pas été recommandée pour ce poste. La candidate retenue a été avisée qu'elle était nommée à ce poste, avec effet à compter du 1<sup>er</sup> février, par courrier électronique daté du 30 janvier, encore que la notification administrative correspondante n'a été établie que le 14 mars. Entre-temps, le 13 février, la requérante a saisi par écrit le Haut-Commissaire du HCR d'une demande de réexamen de la décision administrative de promouvoir une autre candidate et le 28 février, elle a demandé une conciliation. Le 8 mars, la requérante a adressé au Secrétaire général une demande de réexamen de la décision administrative et, le 21 mai, elle a saisi la Commission paritaire d'un recours quant au fond.

Dans son rapport du 23 août 2004, la Commission paritaire de recours a estimé que le Comité des nominations, promotions et affectations avait enfreint ses règles de procédure à sa séance du 18 janvier 2002 pour avoir siégé sans quorum (six membres) pour se prononcer sur le poste G-7. La Commission a estimé en conséquence que la recommandation dudit Comité était nulle et non avenue. Elle a estimé dans ses conclusions que les droits de la requérante à une procédure régulière avaient été violés et elle a recommandé de lui accorder à titre de réparation six mois de traitement de base net. Le 17 février 2005, le Secrétaire général a rejeté la conclusion de la Commission paritaire de recours concernant le quorum, de même que sa recommandation d'accorder réparation, au motif que le quorum avait été atteint, un sixième membre dudit Comité ayant siégé par téléconférence.

II. Le Tribunal rappelle la disposition pertinente du règlement intérieur du Comité des nominations, promotions et affectations, selon laquelle « le quorum requis pour les séances du Comité sera [...] au Siège, de six membres ou membres suppléants ayant voix délibérante ». Pour être en mesure d'interpréter cette disposition et l'appliquer aux faits de la cause, le Tribunal a demandé à l'Administration de produire le procès-verbal de la (des) réunion(s) pertinente(s) du Comité et le résumé de ses recommandations. L'Administration a produit un extrait du résumé des recommandations, indiquant qu'elle communiquait cette pièce « à la stricte condition qu'elle ne soit pas transmise à la requérante ».

À cet égard, le Tribunal souscrit pleinement aux considérations exposées dans la déclaration jointe au jugement n° 1245 (2005) :

« [...] Le Tribunal rappelle l'article 17 de son Règlement, figurant au chapitre V, intitulé "Production de preuves supplémentaires au cours de la procédure", qui dispose que : "Le Tribunal peut, à un stade quelconque de la

procédure, demander que soient produites les pièces ou fournies les autres preuves jugées nécessaires”.

[...] Le Tribunal comprend et ne méconnaît pas le devoir de l'Administration de protéger les intérêts de tierces parties ou ceux de l'Organisation à l'occasion de procédures judiciaires. Cependant, il juge inacceptable que le défendeur produise les pièces demandées en émettant une condition de confidentialité. Le Tribunal est tenu de dire le droit et rien ne peut l'empêcher de le faire.

[...] En outre, c'est une règle de droit administratif bien établie, directement issue du principe de la primauté du droit, que lorsque le Tribunal demande au défendeur de produire des pièces, celui-ci doit s'exécuter. Naturellement, le défendeur est libre de faire savoir qu'il préférerait que, pour des raisons de confidentialité ou bien parce qu'elle est classifiée, telle pièce ne soit pas transmise à un requérant. Mais c'est au Tribunal qu'il appartient, après examen attentif de la pièce en question, de décider si elle doit être communiquée à la partie adverse. C'est là la raison d'être de l'article 17 du Règlement qui confère au Tribunal le pouvoir de rechercher la vérité, où qu'elle puisse se cacher.

[...] En l'espèce, le Tribunal n'accepte pas la condition imposée et ne s'y pliera pas. Il est conscient de l'impératif de confidentialité, qu'il concilie avec celui de la publicité pour assurer la justice entre les parties. Il est et restera toujours seul juge en la matière. Il a demandé la production des pièces en question comme un moyen nécessaire pour établir des faits, en application des dispositions de l'article 17 de son Règlement.

[...] De plus, le Tribunal estime qu'il est impossible à quiconque concourt pour un poste d'établir la discrimination qu'il allègue et demander le réexamen de la décision qui le lèse sans avoir pleinement accès au dossier. Le fait d'en être empêché peut constituer pour l'intéressé une atteinte à ses droits et intérêts. L'argument du défendeur que la révélation du contenu d'un dossier en violerait la confidentialité, doit être mis en balance avec le droit du requérant de se défendre. Faute de quoi, il en résulterait une atteinte aux droits à une procédure équitable. »

III. Le Tribunal tient à souligner l'importance du quorum dans tout organe collégial. En l'absence de quorum, aucun organe collégial ne peut se prononcer valablement. C'est un principe général reconnu et bien établi du droit administratif que, sauf disposition contraire de la loi, la présence physique des membres de tout organe collégial est indispensable. Cette présence physique est toujours importante, car pour dégager l'opinion collective, les membres s'influencent les uns les autres différemment selon qu'ils siègent ou non en personne.

Certes, il est vrai que, de par le monde, la législation moderne cherche à apporter des températions à ce principe classique, à la faveur des moyens de télécommunication modernes que sont la téléconférence et la vidéoconférence. On peut dire que ces moyens sont tout à fait appropriés – voire indispensables – pour les organisations internationales, notamment pour celles qui, comme l'ONU, ont des bureaux, des services et des fonctionnaires partout dans le monde. Malheureusement pour l'Administration, le règlement intérieur actuel du Comité des nominations, promotions et affectations n'envisage nullement que le quorum puisse être constitué

technologiquement et, par suite, le quorum ne peut être constitué que par des membres présents en personne.

IV. La présente espèce, toutefois, présente certaines particularités dont le Tribunal se sent le devoir de traiter. Il ressort du dossier qu'au début des délibérations du Comité, un membre absent a été consulté par téléconférence et a fait connaître son avis à ses collègues. En tant que sixième participant, sa présence aurait assuré le quorum. Cette question du quorum a été discutée par le Comité, lequel a décidé que, vu les circonstances, il devait accepter la présence virtuelle de son membre absent. Le Tribunal rappelle qu'il ressort du dossier que le même membre avait précédemment autorisé verbalement le Président de cet organe collégial à voter en son nom. Cette délégation n'ayant jamais été exercée en raison de la téléconférence, il est sans intérêt pour le Tribunal d'en envisager la légalité.

Selon son règlement intérieur, le Comité des nominations, promotions et affectations, organe collégial, doit « faire tout ce qui est en son pouvoir pour parvenir à ses recommandations par consensus », à défaut de quoi il procède à un vote à bulletin secret. Comme l'extrait du résumé des recommandations du Comité n'indique pas qu'il a été procédé à un tel vote, le Tribunal retient que le Comité est parvenu à une décision unanime, par consensus, ce qui est important, l'un de ses membres ayant exprimé son avis ouvertement, au téléphone.

Le Tribunal considère que s'il devait conclure, en dépit des constatations dégagées ci-dessus touchant l'évolution du droit et du quorum dans les organes collégiaux et à l'Organisation des Nations Unies, que la participation d'un de ses membres par téléconférence ne satisfait pas à la règle de quorum applicable au Comité des nominations, promotions et affectations et annuler la décision contestée, vu les circonstances précises de l'espèce, il ne ferait qu'imposer un fardeau excessif à l'Administration [voir jugement n° 1238 (2005)]. De fait, il est en présence d'une décision unanime, dégagée par consensus avec la participation du sixième membre requis, quoique par téléconférence. À l'évidence, si la procédure était annulée, cet organe se réunirait à nouveau et parviendrait exactement à la même décision.

V. Le Tribunal relève l'importance des formalités et procédures de prise des décisions administratives. En principe, lorsqu'elle prend des décisions administratives, l'Administration doit respecter toutes les formalités et procédures de rigueur. Cependant, l'inobservation de ces formalités et procédures, c'est-à-dire le vice de forme, se distingue substantiellement des autres motifs de réexamen des décisions administratives, car elle n'emporte pas nécessairement l'illégalité de la décision. Le Tribunal dresse un constat judiciaire de la tradition juridique connue des systèmes de droit administratif et qui a acquis valeur de principe général de droit administratif, tradition qui, s'agissant d'apprécier le respect des formalités et procédures, prescrit de prendre en considération notamment :

- a) Le fait qu'il est des formalités substantielles et d'autres qui sont de forme;
- b) L'objectif recherché par la formalité ou la procédure en question;
- c) Les circonstances de l'espèce;
- d) La conduite du requérant et l'influence que cette conduite a pu avoir au regard de la violation; et



e) L'effet pratique que l'annulation de la décision administrative aurait sur l'issue concrète.

Suivant ce principe général de droit administratif, le Tribunal conclut que rien dans le dossier de la décision contestée n'autorise à penser que la décision a été prise au mépris des règles *de fond* du droit administratif; que le fait pour le Comité des nominations, promotions et affectations de siéger de nouveau n'aurait aucune incidence pratique sur le fond de la décision; et que les circonstances de fait de la constitution du quorum et de la prise de décisions étayent ces conclusions. En conséquence, le Tribunal reconnaît que, vu les circonstances de l'espèce, l'inobservation d'une formalité n'a pas eu un effet déterminant.

VI. Par ces motifs, rejette la requête dans son intégralité.

*(Signatures)*

Spyridon **Flogaitis**  
Président

Kevin **Haugh**  
Membre

Genève, le 28 juillet 2006

Maritza **Struyvenberg**  
Secrétaire

### **Opinion dissidente de M<sup>me</sup> Brigitte Stern**

À mon avis, s'agissant de questions de personnel, par exemple en matière disciplinaire, de nomination et de promotion, le quorum prévu par les règles applicables est une exigence substantielle de procédure et le Tribunal n'aurait pas dû se livrer à des conjectures sur ce qui serait advenu s'il y avait eu quorum. Par conséquent, j'estime que le Tribunal aurait dû confirmer la décision de la Commission paritaire de recours selon laquelle la décision prise par l'Administration était nulle et non avenue, le droit de la requérante à une procédure équitable avait été violé et que cette violation ouvrait droit à réparation.

*(Signatures)*

**Brigitte Stern**  
Membre

Genève, le 28 juillet 2006

**Maritza Struyvenberg**  
Secrétaire