



**Devant :** Juge Jean-François Cousin

**Greffe :** Genève

**Greffier :** Víctor Rodríguez

BOFILL

contre

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL  
DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

---

**JUGEMENT**

---

**Conseil pour le requérant :**  
Claudio Realini

**Conseil pour le défendeur:**  
Shelly Pitterman, UNHCR

## **Requête**

1. Par sa requête enregistrée le 15 juin 2010 devant le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, la requérante demande :
  - a. L'annulation de la décision par laquelle le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés a refusé de lui accorder une promotion à la classe D-1 au titre de l'année 2008 ;
  - b. A être promue à la classe D-1 ou à être recommandée pour une promotion à la classe D-1 lors de la session de promotion 2009 ;
  - c. A être indemnisée du préjudice matériel et moral subi ;
  - d. A recevoir une indemnité équitable pour ses frais d'avocat.

## **Faits**

2. La requérante est au service du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) depuis mai 2001.
3. Par IOM/FOM n° 010/2009 du 3 février 2009, le Directeur de la Division de la gestion des ressources humaines (DGRH) a informé l'ensemble du personnel du HCR que la session 2008 des promotions annuelles aurait lieu en mars 2009 et que pour l'année 2008, le nombre promotions disponibles avait été établi comme suit :

P-5 à D-1	: 10
P-4 à P-5	: 20
P-3 à P-4	: 42
<u>P-2 à P-3</u>	<u>: 38</u>
Total	: 110

4. Par courrier électronique du 10 mars 2009, le Directeur de la DGRH a transmis à l'ensemble du personnel la méthodologie de promotion pour la session 2008, telle qu'établie par la Commission des nominations, des promotions et des affectations (ci-après également désignée par « la Commission »).

5. La Commission des nominations, des promotions et des affectations s'est réunie du 15 au 21 mars 2009 pour la session 2008 de promotion.

6. Par IOM/FOM n° 022/2009 du 28 avril 2009, le Haut Commissaire a publié la liste des membres du personnel ayant obtenu une promotion. La requérante ne figurait pas parmi ceux-ci.

7. A sa demande, par courrier électronique du 8 mai 2009, la requérante a reçu une copie de son dossier tel qu'examiné par la Commission des nominations, des promotions et des affectations au cours de la session 2008 de promotion.

8. Par lettre du 28 mai 2009, la requérante a formé un recours devant la Commission des nominations, des promotions et des affectations contre sa non-promotion à la session 2008.

9. La Commission des nominations, des promotions et des affectations a examiné le recours déposé par la requérante lors de la session de recours qui a eu lieu du 22 au 26 juin 2009. La requérante n'a pas été recommandée pour une promotion.

10. Par IOM/FOM n° 035/2009 du 28 juillet 2009, le Haut Commissaire a annoncé les résultats de la session de recours. La requérante ne figurait pas parmi les membres du personnel promu à l'issue de cette session.

11. Par courrier électronique du 12 août 2009, la requérante a reçu le résumé des délibérations de la Commission des nominations, des promotions et des affectations concernant son recours.

12. Par lettre en date du 20 septembre 2009, la requérante a présenté au Haut Commissaire adjoint une demande de contrôle hiérarchique, ainsi qu'une demande de règlement à l'amiable, concernant la décision du Haut Commissaire de ne pas la promouvoir à la classe D-1 lors de la session 2008 de promotion.

13. Par courrier électronique du 21 octobre 2009, la requérante a été informée qu'il ne serait pas possible de fournir une réponse à sa demande de contrôle hiérarchique dans le délai stipulé. Elle a aussi été informée que l'absence de réponse n'avait pas de conséquences sur le délai pour soumettre une requête devant le Tribunal.

14. Par mémorandum daté du 30 novembre 2009, le Haut Commissaire assistant (protection), au nom du Haut Commissaire adjoint, a informé la requérante qu'il avait transmis à l'Ombudsman du HCR sa demande de règlement à l'amiable et que le délai pour le contrôle hiérarchique était suspendu pendant ses consultations avec l'Ombudsman.

15. Par courrier électronique du 29 mars 2010, l'Ombudsman du HCR a informé le Haut Commissaire adjoint que les parties n'avaient pu s'entendre sur un règlement à l'amiable.

16. Par courrier électronique du 18 mai 2010, le Haut Commissaire adjoint a transmis à la requérante le résultat de son contrôle hiérarchique, à savoir qu'il a été établi que la décision de ne pas la promouvoir à la classe D-1 avait été prise en conformité avec les règles et procédures de l'Organisation.

17. Le 15 juin 2010, la requérante a déposé une requête devant le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies.

18. Par lettre du 8 septembre 2010, le Tribunal a informé les parties qu'il souhaitait soulever d'office l'illégalité de la procédure de la session de promotion au titre de l'année 2008 et a demandé au défendeur des commentaires à ce sujet. Le défendeur a soumis ses commentaires le 15 septembre 2010.

19. Le 1<sup>er</sup> octobre 2010, une audience a eu lieu en présence de la requérante et de son conseil, ainsi que du conseil du défendeur.

### **Arguments des parties**

20. Les arguments de la requérante sont les suivants :

- a. Absence de prévisibilité : La méthodologie de promotion est publiée extrêmement tardivement et ne permet donc pas de satisfaire aux exigences du principe de prévisibilité ;
- b. Absence de bonne foi : Le système actuel de promotion viole le principe de bonne foi. Le fait de ne pas remplir les conditions de

promotion ne semble pas être un obstacle à une promotion. Elle remplit les conditions de promotion et dispose d'une lettre de son supérieur hiérarchique la proposant pour une promotion ;

- c. Lacunes de la méthodologie : La méthodologie de promotion ne fait qu'une référence minimale au traitement des fonctionnaires occupant un poste d'expert. Cette omission ne permet pas de reconnaître à sa juste valeur les qualités des employés occupant ou ayant occupé de telles fonctions. La méthodologie est également lacunaire en ce qu'elle ne tient pas compte de l'intégralité du parcours professionnel des candidats. Le fait qu'elle ait occupé un poste d'expert de 2001 au 2008 n'a pas été pris en compte ;
- d. Discrimination : Le système de promotion est discriminatoire et viole l'égalité de traitement car un plus grand nombre de promotions est accordé aux hommes qu'aux femmes. Il y a aussi une absence persistante de promotions d'experts financiers à la classe D-1 ;
- e. L'Administration ne lui a pas fourni d'explications sur la façon dont les critères de la méthodologie ont été appliqués à son cas. De plus, l'Administration a retardé la procédure malgré son comportement diligent ;
- f. La décision contestée repose sur des motifs illégaux évidents ;
- g. Les procès-verbaux de la Commission font référence à une promotion surnuméraire. Or ce type de promotion ne ressort pas de la méthodologie de promotion publiée pour la session 2008. Un fonctionnaire a bénéficié de cette promotion. Ce fonctionnaire, qui était en compétition avec elle pour une promotion, était aussi l'Ombudsman du HCR jusqu'en février 2010. Il était chargé de la gestion d'une procédure amiable dans son cas. Donc il y eu un conflit d'intérêts ;

- h. Elle demande la production de documents relatifs à la session de promotion 2008, la convocation de plusieurs témoins devant le Tribunal et l'ouverture d'une enquête.
21. Les arguments du défendeur sont les suivants :
- a. Certains arguments soulevés dans la requête n'ont pas été soulevés au cours de la phase de contrôle hiérarchique. La requérante n'a donc pas épuisé les recours internes en ce qui concerne ces arguments ;
  - b. En raison du nombre limité de promotions disponibles à la classe D-1 (10), les chances de promotion de la requérante étaient réduites. De plus, 81 candidats avaient obtenu un classement plus élevé que le sien ;
  - c. Il n'existe aucune norme qui oblige l'Organisation à publier la méthodologie de promotion en avance. Ceci a déjà été jugé par le Tribunal ;
  - d. La méthodologie de promotion ne viole pas le principe de bonne foi. Les propositions des supérieurs hiérarchiques ne constituent qu'un des critères utilisés par la Commission. Il n'existe aucune règle qui oblige l'Organisation à promouvoir les membres du personnel ayant été proposés par leur supérieur hiérarchique ;
  - e. Le Haut Commissaire a un pouvoir discrétionnaire pour accorder des promotions additionnelles à celles déjà prévues. La candidature de la requérante n'a pas été affectée par ces promotions additionnelles ;
  - f. Contrairement à ce que la requérante soutient, la méthodologie de promotion accorde une attention particulière aux membres du personnel travaillant sur des postes d'expert. La Commission a examiné les candidats en tant qu'experts seulement s'ils étaient sur un poste d'expert au moment de la session de promotions. La Commission a pris en considération la carrière professionnelle complète des candidats ;

- g. La session de promotion 2008 n'était pas discriminatoire. Le fait que plus d'hommes que de femmes aient été promus ne permet pas d'établir qu'il y a eu discrimination ;
- h. Contrairement à ce que soutient la requérante, l'Administration lui a remis des informations détaillées sur les avis de la Commission au cours de la session de promotion et de recours. L'Administration n'a pas retardé la procédure. Au contraire, le Haut Commissaire adjoint a tenté, avec l'accord de la requérante, de trouver une solution informelle à cette affaire.

### **Jugement**

22. Si la requérante a demandé que des témoins soient convoqués à l'audience, le Tribunal considère qu'en matière de promotion et compte tenu du type de contrôle qu'exerce le Tribunal sur les refus de promotion, il n'y a pas lieu d'entendre des témoins. En effet, étant donné le caractère discrétionnaire des décisions de promotion, le contrôle sur la légalité de telles décisions se limite pour le juge à examiner la régularité de la procédure suivie pour prendre la décision et à vérifier qu'aucune erreur de fait n'a été commise dans l'examen de la carrière du fonctionnaire, et pour ce type de contrôle aucun témoin ne paraît utile au Tribunal en l'espèce.

23. Par lettre du 8 septembre 2010, le Tribunal a informé les parties qu'il était susceptible d'évoquer d'office l'illégalité de la procédure de la session de promotion au titre de l'année 2008 : en effet, contrairement à ce qui est prévu par le paragraphe 11 des Règles de procédure et les paragraphes 140 et 144 des Directives de procédure de la Commission des nominations, des promotions et des affectations publiées en 2003 qui précisent que la session annuelle de promotion se tient en octobre et que l'ancienneté des fonctionnaires est arrêtée à cette date, le Haut Commissaire a accepté la proposition faite par le Comité consultatif mixte de fixer au 31 décembre 2008 la date à laquelle l'ancienneté et l'éligibilité des fonctionnaires, au titre de la session 2008, seraient arrêtées.

24. Il importe donc de déterminer si le Haut Commissaire pouvait modifier les Règles de procédure et les Directives de procédure de la Commission des nominations, des promotions et des affectations. Il y a lieu tout d'abord de constater qu'aux termes de la lettre du 27 janvier 2009 du Comité consultatif mixte, la décision de modifier la date d'octobre est une mesure provisoire qui ne vaut que pour la session 2008.

25. L'article 8.2 du Statut du personnel alors en vigueur dispose :

Le/la Secrétaire général(e) institue, tant à l'échelon local que dans l'ensemble du Secrétariat, des organes mixtes Administration/personnel qui sont chargés de lui donner des avis sur l'administration du personnel et les questions générales intéressant le bien-être des fonctionnaires, comme prévu dans l'article 8.1.

26. Ainsi, le texte précité permet au Comité consultatif mixte, organisme du HCR où siègent des représentants du personnel et de l'Administration, de proposer au Haut Commissaire des changements à la réglementation concernant le personnel. Même si les Règles de procédure et les Directives de procédure de la Commission des nominations, des promotions et des affectations constituent le texte réglementaire régissant la procédure de promotion au HCR, ni lesdites Règles et Directives, ni un autre texte ne s'opposaient à ce que le Haut Commissaire prenne une mesure spécifique pour la session 2008 dérogeant à la règle d'arrêter l'ancienneté et l'éligibilité au 1<sup>er</sup> octobre. Toutefois, la règle du parallélisme des formes exigeait que la mesure modificative soit prise selon la même procédure par laquelle les Règles et Directives avaient été édictées. Or en l'espèce, le texte de base régissant la procédure de promotion au HCR a été prescrit par le Haut Commissaire en 2003, après consultation du Comité consultatif mixte. Ainsi, un autre texte pris par le Haut Commissaire après avis du Comité consultatif mixte pouvait légalement modifier le précédent. Il s'ensuit qu'il n'y a pas lieu de retenir l'illégalité de la décision du Haut Commissaire de fixer au 31 décembre 2008 la date pour arrêter l'ancienneté et l'éligibilité des fonctionnaires.

27. Le défendeur soutient que le Tribunal ne doit pas examiner les arguments présentés par la requérante qui auraient été uniquement présentés devant lui sans

avoir auparavant été présentés lors de la demande de contrôle hiérarchique. Toutefois, si le Statut du Tribunal prévoit qu'il ne peut être saisi, sauf exceptions, que d'une décision administrative ayant fait l'objet préalablement par la requérante d'une demande de contrôle hiérarchique, aucune disposition n'interdit à la requérante, notamment parce qu'elle a été par la suite mieux informée de ses droits, de soulever devant le Tribunal des arguments autres que ceux déjà soulevés dans sa demande de contrôle hiérarchique. Ainsi, le Tribunal répondra à tous les arguments de droit et de fait soulevés par la requérante.

28. La requérante soutient que la procédure utilisée par l'Administration pour accorder les promotions n'était pas transparente. Il y a lieu pour le Tribunal de rappeler qu'il ne suffit pas pour la requérante de présenter un tel argument d'ordre général sur la transparence de la procédure, qui n'est qu'un but à atteindre, mais qu'il lui appartient d'apporter des faits précis établissant que les textes applicables à la sélection des fonctionnaires à promouvoir n'ont pas été respectés.

29. Le fait pour l'Administration de ne communiquer que très tardivement aux fonctionnaires la méthodologie applicable lors de la session 2008, aussi regrettable soit-il, ne saurait constituer un vice de procédure, dès lors qu'aucun texte ne prévoit un délai pour une telle communication. En outre, si le fait pour la Commission des nominations, des promotions et des affectations de suivre des méthodologies différentes d'une année à l'autre peut être source d'incertitude pour les fonctionnaires, ce fait ne peut en aucun cas être sanctionné par le Tribunal dès lors que la nouvelle méthodologie appliquée lors de la session 2008 n'est pas contraire aux règles prescrites par les Directives de procédure de ladite Commission publiées en 2003.

30. Le seul défaut de transparence qui serait susceptible d'être sanctionné par le juge serait le refus de l'Administration de communiquer au Tribunal et à la fonctionnaire requérante les éléments sur lesquels le Haut Commissaire s'est fondé pour prendre sa décision. Or en l'espèce, il ressort des pièces du dossier que le défendeur soit directement, soit par l'intermédiaire du Tribunal, a communiqué à la requérante tous les documents et informations lui permettant de contester utilement la

décision du Haut Commissaire, à savoir, les règles suivies, la méthodologie appliquée par la Commission, le nombre de points attribués à la requérante résultant de l'application de la méthodologie, et enfin les procès-verbaux des sessions de la Commission.

31. Il est soutenu par la requérante que la méthodologie adoptée pour la session 2008 de promotion n'a pas pris en compte la situation des fonctionnaires servant en tant qu'expert. Or le paragraphe 6 de la méthodologie applicable, dont il n'existe pas une traduction française, dispose que la Commission prêtera une attention particulière aux « staff members appointed to a higher level post, staff members who are already serving on a higher level post and staff members on expert posts. Eligible candidates on Expert posts will be considered for inclusion in groups on a case-by-case basis with the above-mentioned methodology also used with the exception of Functional Diversity and Rotation criteria ». Ainsi, l'argument soulevé manque en fait.

32. La requérante soutient que le nombre de postes offerts à la promotion pour chaque classe n'a pas été fixé de façon transparente et qu'il a été modifié par le Haut Commissaire en cours de procédure de promotion. Il résulte très clairement du paragraphe 141 des Directives de procédure de la Commission que le nombre de postes offerts à la promotion au titre d'une année est fixé par le Haut Commissaire après avis du Comité consultatif mixte. Il ressort du procès-verbal de la réunion du 19 janvier 2009 que le Comité consultatif mixte a proposé au Haut Commissaire un nombre de promotions par classe et que le Haut Commissaire a fixé ce nombre par décision du 3 février 2009. Ainsi, il ne peut être soutenu que la procédure de détermination du nombre de promotions n'a pas été suivie régulièrement, ni que le Haut Commissaire ne pouvait de sa propre initiative, par la suite, modifier le nombre de promotions à accorder.

33. La requérante soutient que la Commission a appliqué un système discriminatoire dès lors que plus d'hommes que de femmes ont bénéficié d'une promotion à la classe D-1. Toutefois, la méthodologie applicable précisait que la prise en considération du sexe n'intervenait que lors de la seconde phase d'examen des situations individuelles et à égalité de compétences. Ainsi, le seul fait que plus

d'hommes que de femmes aient été promus à la classe D-1 à l'issue de la session ne saurait établir une discrimination à l'encontre des fonctionnaires féminins.

34. La requérante, pour contester la légalité de la décision qui a refusé de lui accorder une promotion au titre de l'année 2008, soutient que le Haut Commissaire a accordé irrégulièrement des promotions sans que l'avis de la Commission des nominations, des promotions et des affectations n'ait été recueilli. Les Règles de procédure de la Commission disposent qu'elle a été créée pour donner son avis au Haut Commissaire sur les nominations, les affectations et les promotions du personnel. Ainsi, la requérante est en droit de soutenir que le Haut Commissaire ne peut accorder une promotion à un fonctionnaire que si sa situation a été examinée antérieurement par la Commission.

35. Il résulte de l'instruction du dossier par le juge qu'en ce qui concerne les promotions à la classe D-1, le Haut Commissaire a accordé une promotion à deux fonctionnaires qui n'étaient pas éligibles et dont la situation, pour cette raison, n'a pas été examinée par la Commission des nominations, des promotions et des affectation. En accordant des promotions sans une telle consultation, le Haut Commissaire a commis une irrégularité de nature à entacher nécessairement la légalité de la décision de ne pas accorder de promotion à la requérante dès lors que le nombre de promotions est limité.

36. Il y a donc lieu pour le Tribunal d'annuler la décision refusant d'accorder une promotion à la requérante.

37. Par application du paragraphe 5 de l'article 10 du Statut du Tribunal, lorsqu'il ordonne l'annulation d'une décision portant promotion, le juge fixe également le montant de l'indemnité que le défendeur peut choisir de verser en lieu et place de l'annulation de la décision administrative contestée. En l'espèce, si le HCR choisit cette option, il devra payer à la requérante la somme de 10 000 francs suisses.

38. La requérante a demandé à être indemnisée du préjudice matériel résultant de la perte des salaires supplémentaires qu'elle aurait perçus si elle avait fait l'objet d'une promotion à la classe D-1. Toutefois, l'Administration, ainsi qu'il a été dit

ci-dessus, a le choix soit d'exécuter la décision du juge annulant le refus de promotion, soit de payer la somme ci-dessus fixée. Dans la première hypothèse, le Haut Commissaire devra se prononcer à nouveau sur la promotion de la requérante ; si celle-ci obtient une promotion, elle pourra prétendre à être promue avec effet rétroactif et ainsi n'aura pas subi de préjudice matériel ; si elle n'est pas promue, elle ne pourra pas prétendre à une quelconque indemnisation sauf à contester devant le Tribunal la nouvelle décision de refus. Dans la seconde hypothèse, où l'Administration choisit de verser la somme fixée par le juge au lieu de tirer les conséquences de l'annulation, ladite somme doit être considérée comme indemnisant le manque à gagner résultant du défaut de promotion en 2008, dès lors que la requérante pourra à nouveau faire valoir ses droits à promotion au cours de la session 2009. Ainsi, en tout état de cause, il y a lieu de rejeter sa demande tendant à être indemnisée de salaires qu'elle aurait dû percevoir.

39. La requérante a demandé à être indemnisée également du préjudice moral subi résultant de la décision déclarée ci-dessus illégale. Cette demande se rapporte à l'indemnisation d'un préjudice qui ne peut être considéré comme réparé par le paiement de la somme indiquée au paragraphe 37 du présent jugement. Toutefois, la requérante n'est fondée à obtenir réparation dudit préjudice que dans la mesure où le juge considère, ainsi que cela a été décidé par le Tribunal d'appel dans ses arrêts 2010-UNAT-044, *Solanki*, et 2010-UNAT-052, *Ardisson*, du 1<sup>er</sup> juillet 2010, qu'elle aurait eu des chances sérieuses d'être promue si l'Administration avait appliqué la réglementation en vigueur.

40. En l'espèce, la requérante soutient que la Commission des nominations, des promotions et des affectations n'a pas examiné sa situation en tant qu'elle a occupé pendant de nombreuses années un poste d'expert, ni en tant qu'elle ne l'occupait plus à la date de la session. Or, il ressort très clairement du procès-verbal de la session de promotion que la Commission était informée que la requérante avait occupé un poste d'expert.

41. Si la requérante évoque le fait que l'Ombudsman du HCR, qu'elle a contacté suite au refus de promotion, a lui-même fait l'objet d'une promotion à la classe D-1,

cette circonstance ne saurait en aucun cas établir l'illégalité de la décision refusant de lui accorder une promotion dès lors, d'une part, que ladite circonstance est intervenue postérieurement à la date de la décision attaquée et que la légalité d'une décision s'apprécie à la date à laquelle elle est prise, et d'autre part que le Tribunal ne peut en aucun cas s'immiscer dans les relations de l'Ombudsman avec les fonctionnaires qui le consultent.

42. Il ressort des procès-verbaux des sessions de promotion et de recours au titre de l'année 2008 que la requérante a obtenu 47 points et a été classée dans le cinquième groupe, alors qu'au moins 78 fonctionnaires de la classe P-5 ont obtenu plus de points qu'elle et que 19 fonctionnaires seulement ont été promus à la classe D-1. Ainsi, l'illégalité commise par le Haut Commissaire en accordant une promotion à deux candidats non éligibles n'a pas privé la requérante d'une chance d'être promue. Le Tribunal considère que ses chances de promotion étaient quasiment nulles pour la session 2008 et qu'il n'y a donc pas lieu de lui accorder une indemnité au titre de son préjudice moral.

43. La requérante demande enfin l'indemnisation de ses frais d'avocat. L'article 10, paragraphe 6, du Statut du Tribunal permet à ce dernier de condamner aux dépens une partie qui a manifestement abusé de la procédure devant lui. En l'espèce, le Tribunal n'a pas constaté d'abus de procédure de la part du défendeur et il n'y a donc pas lieu de prononcer une condamnation aux dépens au titre de l'article 10, paragraphe 6, susmentionné.

### **Décision**

44. Par ces motifs, le Tribunal DÉCIDE :

- 1) La décision du Haut Commissaire refusant d'accorder à la requérante une promotion à la classe D-1 au titre de l'année 2008 est annulée ;
- 2) Si plutôt qu'exécuter la décision d'annulation, le HCR choisit le versement d'une indemnité, il devra verser à la requérante la somme de 10 000 francs suisses ;

- 3) L'indemnité susmentionnée sera majorée d'intérêts au taux de cinq pour cent l'an à compter de 60 jours suivant la date à laquelle le présent jugement devient exécutoire et jusqu'au versement de ladite indemnité ;
- 4) Toutes les autres demandes sont rejetées.

*(Signé)*

Juge Jean-François Cousin

Ainsi jugé le 19 octobre 2010

Enregistré au greffe le 19 octobre 2010

*(Signé)*

Víctor Rodríguez, greffier, Genève