



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

Cas n° : UNDT/GVA/2010/025
(UNAT 1617)
Jugement n° : UNDT/2010/172
Date : 27 septembre 2010
Original : français

Devant : Juge Jean-François Cousin

Greffe : Genève

Greffier : Víctor Rodríguez

LAURITZEN

contre

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL
DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT

Conseil pour le requérant :

Edward P. Flaherty

Conseil pour le défendeur :

Shelly Pitterman, HCR

Elizabeth Brown, HCR

Requête

1. En mai 2008, la requérante, alors fonctionnaire du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), a introduit devant l'ancien Tribunal administratif des Nations Unies une requête dirigée contre les décisions du Haut Commissaire (i) de la démettre de son poste de Déléguée du HCR en Hongrie à compter du 1^{er} mars 2004, et (ii) de la placer et la maintenir en congé spécial à plein traitement jusqu'à son départ à la retraite en juin 2008.

2. La requérante demande au Tribunal :

- a. L'annulation de la décision du 9 février 2004 par laquelle le Haut Commissaire l'a démise de ses fonctions de Déléguée du HCR en Hongrie à compter du 1^{er} mars 2004 ;
- b. Sa réintégration dans le poste qu'elle occupait ou bien sa nomination à un poste correspondant à son grade, sa formation, ses capacités et son expérience ;
- c. Le versement d'un montant équivalant à la différence entre l'indemnité de poste applicable à Strasbourg qui aurait dû lui être payée et celle applicable à Budapest qui lui a été payée de mars 2004 à juin 2008 ;
- d. Le versement d'une indemnité de 250 000 USD pour le préjudice moral subi ;
- e. Le versement d'une indemnité de 25 000 USD pour ses dépens et frais de justice ;
- f. Des intérêts sur toute indemnité octroyée.

3. En vertu des mesures de transition énoncées dans la résolution 63/253 de l'Assemblée générale des Nations Unies, la requête en instance devant l'ancien

Tribunal administratif a été renvoyée au Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies le 1^{er} janvier 2010.

Faits

4. La requérante est entrée au service du HCR le 23 octobre 1978 en tant que commis-dactylographe au niveau G-3, à Rome (Italie). En 1980, elle est passée de la catégorie des services généraux (G) à celle des administrateurs (P). Le 1^{er} juillet 1988, son engagement de durée déterminée a été converti en un engagement pour une durée indéfinie (série 100 de l'ancien Règlement du personnel, disposition 104.12 (c)). Le 1^{er} janvier 1999, la requérante a été promue au niveau P-5 et le 1^{er} février 2002, elle a été nommée Déléguée du HCR en Hongrie, en poste à Budapest.

5. La Délégation du HCR pour la Hongrie et l'Unité de soutien régional de Budapest partageaient alors les mêmes locaux à Budapest, la première fournissant un appui administratif à la deuxième mais n'ayant pas d'autorité directe sur ses activités. Tant la Délégation que l'Unité étaient placées sous la direction du Bureau régional pour l'Europe (BRE) situé au siège du HCR à Genève.

6. Entre mars et avril 2003, dans le cadre d'échanges sur une clarification des chaînes de commandement et des rôles des différents personnels du HCR basés à Budapest, le Directeur, BRE, a demandé à la requérante de lui fournir une évaluation écrite des relations entre la Délégation et l'Unité de soutien régional. La requérante a répondu ne pas pouvoir fournir une telle évaluation, le problème étant à son sens la nécessité de clarifier les chaînes de commandement.

7. En juillet 2003, le Directeur, BRE, a suggéré à la requérante de demander l'intervention du Médiateur. Celle-ci a refusé au motif qu'il n'y avait aucun problème à Budapest qu'elle ne pût résoudre elle-même et/ou justifiant l'intervention du Médiateur.

8. En octobre 2003, un fonctionnaire d'administration du BRE a été envoyé en mission à Budapest pour clarifier les responsabilités respectives de la Délégation et de l'Unité de soutien régional.

9. Les 3 et 4 novembre 2003, le Directeur, BRE, et le Chef de l'Unité politique du BRE (alors superviseur de l'Unité de soutien régional) ont effectué une mission à Budapest pour examiner notamment les problèmes relationnels entre la requérante et l'Unité de soutien régional.

10. Le 17 novembre 2003, tout le personnel de la Délégation du HCR en Hongrie, la requérante y comprise, a signé et envoyé au siège, avec copie au Directeur, BRE, une pétition dirigée contre l'administratrice principale régionale de programmes de l'Unité de soutien régional de Budapest.

11. Par courrier électronique du 21 novembre 2003, le Directeur, BRE, a reproché à la requérante d'avoir signé la pétition susmentionnée. Il estimait qu'une telle démarche était déplacée de la part d'un cadre dirigeant, ce d'autant plus qu'elle ne pouvait qu'exacerber les tensions déjà existantes à Budapest.

12. Par courrier électronique en date du 19 janvier 2004, le Directeur, BRE, a communiqué à la requérante son rapport du 9 janvier 2004 sur sa mission des 3 et 4 novembre 2003 à Budapest. Dans son courrier électronique, le Directeur regrettait que la situation à Budapest ne semblât pas s'être améliorée depuis sa mission, comme le démontrait la pétition contre l'administratrice principale régionale de programmes, et il demandait à la requérante de se rendre à Genève pour discuter de la suite qu'il avait l'intention de donner à son rapport de mission et mettre fin à une situation dysfonctionnelle qui n'avait que trop duré. Le rapport, quant à lui, concluait que les problèmes rencontrés étaient moins structurels que liés aux personnes et que d'importantes tensions existaient entre, d'une part, la requérante, et d'autre part le Chef et l'administratrice principale régionale de programmes de l'Unité de soutien régional. Parmi les quatre options envisagées pour résoudre les problèmes constatés figurait la nomination d'un nouveau Délégué à Budapest, motivée comme suit :

L'incapacité persistante des principaux protagonistes à établir de façon constructive des relations entre la Délégation et l'Unité de soutien régional peut conduire à un remplacement du Délégué. Le coût actuel et potentiel de dysfonctionnements persistants est trop élevé.

Les autres options proposées étaient une inspection, l'intervention du conseiller du personnel pour renforcer l'esprit d'équipe, et l'intervention du Médiateur. Ces deux dernières options étaient néanmoins écartées en même temps qu'elles étaient avancées, comme peu susceptibles de résoudre la situation.

13. Le 29 janvier 2004, la requérante s'est rendue au siège du HCR à Genève pour discuter avec le Directeur, BRE, du rapport susmentionné. Le Directeur a informé la requérante que compte tenu de la situation à Budapest, il avait, en accord avec le Haut Commissaire, décidé de la démettre de ses fonctions de Déléguée à compter du 1^{er} mars 2004. Le même jour, il a envoyé à la requérante un compte-rendu de leur réunion et lui a donné la possibilité de faire des commentaires.

14. Le 30 janvier 2004, la requérante a envoyé un courrier électronique au Haut Commissaire pour réclamer une inspection à Budapest avant qu'elle ne soit démise de ses fonctions.

15. Par courrier électronique du 4 février 2004, la requérante a demandé au Directeur, BRE, quand la Division de la gestion des ressources humaines (DGRH) la contacterait pour l'exécution de la décision de la démettre de ses fonctions. Le même jour, le Directeur, BRE, lui a répondu que la DGRH attendait le compte-rendu de leur réunion, dans lequel les commentaires de la requérante reçus la veille venaient d'être incorporés et qui serait transmis immédiatement.

16. Par courrier électronique du 6 février 2004, la requérante a demandé à l'Inspecteur général du HCR de procéder à une inspection à Budapest avant qu'elle ne soit démise de ses fonctions.

17. Le 9 février 2004, la requérante a été informée par la DGRH des formalités administratives requises suite à la décision du Haut Commissaire de la démettre de

ses fonctions de Déléguée du HCR en Hongrie à compter du 1^{er} mars 2004, et notamment de son placement en congé spécial à plein traitement en tant que fonctionnaire en attente d'affectation (en anglais, « staff in between assignments » ou « SIBA »).

18. Par courrier électronique du 10 février 2004, l'Inspecteur général du HCR a répondu à la requérante que la décision de la démettre de ses fonctions de Déléguée du HCR en Hongrie n'était pas susceptible de faire l'objet d'une inspection.

19. Par lettre en date du 17 février 2004, la requérante a présenté au Secrétaire général une demande de nouvel examen des décisions du Haut Commissaire (i) de la démettre de ses fonctions de Déléguée du HCR à Budapest et (ii) de la placer en congé spécial à plein traitement au lieu de la nommer immédiatement sur un poste correspondant à son grade, sa formation, ses capacités et son expérience.

20. Le 18 février 2004, la requérante a demandé à la Commission paritaire de recours (CPR) de Genève de suspendre l'exécution de la décision susmentionnée. Le 25 février 2004, la CPR a recommandé au Secrétaire général, qui a accepté la recommandation le lendemain, de rejeter la demande de suspension de la requérante.

21. Le 10 mars 2004, la requérante a présenté un certificat médical à l'Administration.

22. Le 24 mars 2004, le Directeur, DGRH, a informé la requérante de la décision du Haut Commissaire de la nommer Chef de mission au Turkménistan.

23. La requérante n'a pas rejoint son poste car elle a été placée en congé de maladie du 28 avril 2004 au 31 juillet 2004. A partir de cette date, elle est restée en congé spécial à plein traitement jusqu'à son départ à la retraite le 30 juin 2008.

24. Le 11 mai 2004, la requérante a introduit un recours devant la CPR de Genève.

25. Le 6 juillet 2004, la requérante a soumis une demande au « Special Constraints Panel » (SCP) du HCR visant à obtenir une exception à la politique de

rotation du personnel, du fait de l'état de santé d'un enfant à charge. Par lettre en date du 3 septembre 2004, le Directeur, DGRH, a informé la requérante que suite à la recommandation du SCP, la décision de la nommer au Turkménistan était annulée et que ses candidatures à Genève et en Europe seraient appuyées.

26. Le 5 juillet 2006, la CPR a rendu son rapport au Secrétaire général, recommandant de rejeter le recours de la requérante. La CPR a conclu, d'une part, que le recours, en tant qu'il portait sur la décision de nommer la requérante Déléguée du HCR au Turkménistan, n'était pas recevable puisque la requérante n'avait pas demandé un nouvel examen de ladite décision, qui par ailleurs avait été annulée. D'autre part, la CPR a conclu que les décisions de démettre la requérante de son poste de Déléguée du HCR en Hongrie et de la placer en congé spécial à plein traitement en tant que SIBA relevaient d'un exercice régulier du pouvoir discrétionnaire du Secrétaire général.

27. Par lettre en date du 14 juillet 2006, la CPR a informé la requérante que son rapport avait été envoyé au Secrétaire général.

28. Par lettre du 19 décembre 2006, que la requérante dit n'avoir jamais reçue, le Secrétaire général adjoint à la gestion a transmis à la requérante une copie du rapport de la CPR et lui a notifié la décision du Secrétaire général de suivre la recommandation de la CPR et de ne prendre aucune action quant à son recours.

29. Le 27 septembre 2007, le conseil de la requérante a informé la CPR que ni lui ni sa cliente n'avaient reçu le rapport de la CPR et la décision du Secrétaire général sur ledit rapport. Le même jour, le Secrétaire de la CPR les a transmis au conseil de la requérante

30. Par lettre en date du 16 octobre 2007, la requérante a informé le Tribunal administratif des Nations Unies de son intention de faire appel de la décision du Secrétaire général et elle a demandé au préalable que le Tribunal se prononce sur la recevabilité de son cas, étant donné le retard avec lequel elle avait reçu la décision du Secrétaire général.

31. La requérante a présenté un certificat médical d'arrêt de travail pour la période du 3 décembre 2007 au 29 février 2008, prolongé jusqu'au 31 mars 2008.

32. Par lettre en date du 6 décembre 2007, le Tribunal administratif a répondu à la requérante que si un appel était formé, il prendrait en compte les raisons ayant pu l'empêcher de déposer sa requête dans les délais.

33. Le 6 mai 2008, après avoir demandé et obtenu de l'ancien Tribunal administratif deux prorogations des délais, la requérante a introduit sa requête.

34. Le 30 juin 2008, la requérante est partie à la retraite, ayant atteint l'âge statutaire de départ.

35. Le 12 mars 2009, après avoir demandé et obtenu du Tribunal administratif trois prorogations de délais, le défendeur a soumis sa réponse à la requête. Ladite réponse a été transmise le même jour à la requérante, qui, après avoir obtenu deux prorogations des délais, a présenté des observations le 3 juillet 2009.

36. Le 14 décembre 2009, le défendeur a présenté des commentaires sur les observations de la requérante.

37. L'affaire, qui n'a pu être jugée par le Tribunal administratif avant qu'il ne soit dissout le 31 décembre 2009, a été renvoyée devant le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies le 1^{er} janvier 2010.

38. Par lettre en date du 26 août 2010, le Tribunal a informé les parties qu'une audience serait tenue le 22 septembre 2010.

39. Par lettre du 2 septembre 2010, la requérante a informé le Tribunal qu'elle souhaitait appeler deux témoins à l'audience et a demandé un délai jusqu'au 15 septembre 2010 pour dévoiler leur identité. Le 3 septembre 2010, le Tribunal a répondu à la requérante en lui demandant de soumettre des témoignages écrits au plus tard le 14 septembre 2010.

40. Par courrier électronique du 14 septembre 2010, la requérante a soumis au Tribunal les témoignages de trois fonctionnaires ou anciens fonctionnaires du HCR.

Une version signée desdits témoignages est parvenue au Tribunal les 15, 19 et 20 septembre 2010 respectivement.

41. Le 22 septembre 2010, l'audience a eu lieu en présence de la requérante, du conseil de la requérante et des deux conseils du défendeur.

42. A l'audience, le Tribunal a demandé au défendeur de préciser par mémoire la chronologie exacte des faits et décisions qui ont abouti à la décision de démettre la requérante de ses fonctions. Le défendeur a soumis les informations demandées le 24 septembre 2010. Le 27 septembre 2010, la requérante a fourni des informations supplémentaires.

Arguments des parties

43. Les arguments de la requérante sont les suivants :

- a. La décision de la démettre de ses fonctions de Déléguée du HCR à Budapest est une mesure disciplinaire déguisée. Dès lors qu'elle n'a pas commis de faute professionnelle, elle ne pouvait être sanctionnée et son placement en position de SIBA constitue un abus du pouvoir discrétionnaire du défendeur qui doit être sanctionné ;
- b. S'agissant d'une mesure disciplinaire, ou d'une suspension pendant l'enquête et l'instance disciplinaire, l'Administration aurait dû suivre la procédure prévue au Chapitre X du Règlement du personnel alors en vigueur et dans l'instruction administrative ST/AI/371, ce qui n'a pas été fait. Ceci constitue un détournement de procédure qui a privé la requérante des garanties d'une procédure régulière, et notamment du droit de la défense. En outre, malgré ses demandes, aucune enquête n'a eu lieu avant qu'elle ne soit démise de ses fonctions;
- c. La sanction infligée est disproportionnée avec ce qui lui a été reproché, à savoir sa mauvaise gestion de la Délégation et la signature d'une pétition ;

- d. La décision de la démettre de ses fonctions a été prise sur la base de rumeurs et d'un parti pris à son encontre, plutôt que pour des motifs légaux et dans l'intérêt du service ; elle est donc entachée d'un détournement de pouvoir. Tous les problèmes rencontrés lui ont été imputés par le Directeur, BRE, alors qu'auparavant il n'avait qu'à se louer d'elle. Contrairement à ce qu'a estimé l'Administration, elle n'avait pas de problèmes avec l'ensemble du personnel de l'Unité de soutien régional de Budapest, mais uniquement avec l'administratrice principale régionale de programmes qui était en fait la personne responsable des difficultés ;
- e. La décision de la démettre de ses fonctions a été prise en violation du principe de l'égalité de traitement entre les fonctionnaires. D'une part, la tentative de la nommer d'office comme Chef de mission au Turkménistan était contraire à l'usage au HCR de ne pas affecter un fonctionnaire sur un poste qu'il a déjà occupé dans un lieu d'affectation de catégorie D. D'autre part, contrairement à la pratique au HCR consistant à donner le choix aux SIBA de rester dans leur dernier lieu d'affectation, de retourner dans leur pays de congé dans les foyers ou bien se rendre dans un autre lieu, l'Administration ne lui a pas donné la possibilité de rester à Budapest ;
- f. Le manquement du Haut Commissaire à son obligation de la nommer à un autre poste correspondant à son grade, sa formation, ses capacités et son expérience lui a causé un préjudice moral irréparable. La tentative de la nommer d'office comme Chef de mission au Turkménistan était contraire à l'exception à la politique de rotation du HCR qui lui avait été accordée par le SCP de juillet 2004 à juillet 2005 ;
- g. Contrairement à ce que l'Administration soutient, elle n'a pas été uniquement candidate pour des postes de niveau D-1, mais aussi pour

des postes P-5. Entre mars 2004 et juin 2008, elle a ainsi été candidate sans succès à 51 postes, dont 17 au niveau P-5 et 34 au niveau D-1. En outre, elle n'a bénéficié d'une exception à la politique de rotation du personnel que jusqu'en septembre 2005. Le défendeur n'explique donc pas pourquoi, malgré ses nombreuses candidatures, elle n'a été nommée à aucun poste et est restée en position de SIBA jusqu'à sa retraite en juin 2008.

44. Les arguments du défendeur sont les suivants :
- a. La requête est irrecevable en ce qu'elle tend à l'annulation de la décision d'affecter la requérante au Turkménistan, dès lors que cette décision n'a pas fait l'objet d'une demande préalable de nouvel examen auprès du Secrétaire général et qu'elle a, par la suite, été annulée par l'Administration. De plus, aucun texte applicable au HCR ne s'oppose à ce qu'un fonctionnaire soit nommé à un poste qu'il a déjà occupé ;
 - b. La décision de démettre la requérante de son poste à Budapest n'est pas une mesure disciplinaire déguisée, ni une mesure de suspension, mais une mesure prise pour améliorer le fonctionnement du service conformément au pouvoir discrétionnaire conféré au Secrétaire général par l'article 1.2 (c) du Statut du personnel alors en vigueur et reconnu par la jurisprudence de l'ancien Tribunal administratif ;
 - c. La requérante était parfaitement informée des problèmes rencontrés dans les relations entre la Délégation du HCR en Hongrie dirigée par la requérante et l'Unité de soutien régional de Budapest, qui était située dans les mêmes locaux mais sous l'autorité directe du Directeur adjoint, BRE, à Genève. Le Directeur, BRE, a pris plusieurs initiatives pour aider la requérante à résoudre la situation, sans succès. Au contraire, au lieu d'utiliser sa position pour essayer de réduire les tensions interpersonnelles existantes, la requérante a aggravé la

situation en signant une pétition dirigée contre l'administratrice principale régionale de programmes ;

- d. La décision de démettre la requérante de ses fonctions a été prise dans le respect des garanties d'une procédure régulière puisqu'elle a eu tout le loisir de soumettre des commentaires au fur et à mesure que se sont développés les événements ayant amené l'Administration à prendre la décision contestée. La requérante a ainsi pu, par exemple, présenter ses observations sur la note préparée par le Directeur, BRE, après leur entretien le 29 janvier 2004 ;
- e. Les allégations de la requérante selon lesquelles la décision de la démettre de son poste était basée sur de simples rumeurs et des motifs illégaux et constituait un détournement de pouvoir ne sont pas établies ;
- f. Le placement de la requérante en congé spécial à plein traitement en tant que SIBA est une situation légale pour les fonctionnaires qui n'ont pas encore été nommés sur un poste à la date à laquelle ils quittent leur ancien poste et ceci est conforme aux procédures et à la pratique du HCR. Cette mesure n'a pas violé les droits de la requérante, ni ne lui a causé de préjudice irréparable ;
- g. Par la suite, il a été difficile de trouver un nouveau poste à la requérante pour diverses raisons : (i) sa situation personnelle lui a permis d'obtenir une exception à la politique de rotation du personnel du HCR et de ne postuler qu'à Genève et en Europe, ce qui limitait les possibilités ; (ii) elle a été placée en congé de maladie du 28 avril au 31 juillet 2004 ; (iii) elle s'est portée candidate essentiellement sur des postes de niveau D-1, ce qui limitait d'autant plus ses chances d'obtenir un poste ; (iv) elle n'a plus postulé après mars 2007 ;

- h. Les candidatures de la requérante ont toutes fait l'objet d'un examen équitable. Malheureusement, elle n'a été reconnue comme étant le candidat le plus qualifié pour aucun des postes concernés. Compte tenu du fait qu'il ne lui restait que peu d'années avant son départ à la retraite, il lui a été proposé un départ volontaire, ce qu'elle a refusé ;
- i. La requérante n'a pas subi de préjudice financier suite à la décision de la placer en congé spécial à plein traitement en tant que SIBA, puisqu'elle a continué de percevoir son salaire au niveau P-5 jusqu'à son départ à la retraite le 30 juin 2008 ;
- j. La requérante n'établit pas qu'elle a été victime d'une inégalité de traitement par rapport aux autres fonctionnaires dans la même situation. Il ne lui a pas été offert de rester à Budapest après qu'elle a été démise de son poste de Déléguée car il n'a pas semblé pertinent qu'elle reste au même endroit que son successeur et elle n'avait en outre aucune raison personnelle pour ce faire ;
- k. Il n'y a pas lieu d'accorder à la requérante l'indemnisation des frais engagés pour se défendre ;
- l. La production de documents demandée par la requérante est inutile, ainsi que la comparution de témoins.

Jugement

45. Les seules décisions à avoir fait l'objet par la requérante d'une demande de nouvel examen auprès du Secrétaire général et de contestation devant le Tribunal sont celles par lesquelles, d'une part, elle a été démise de son poste de Déléguée du HCR en Hongrie et, d'autre part, elle a été placée et maintenue en congé spécial à plein traitement.

46. Il y a donc lieu pour le Tribunal de statuer uniquement sur la légalité des deux décisions susmentionnées.

47. Le Tribunal considère tout d'abord que la demande de la requérante tendant à ce que des documents soient produits à l'instance ne peut qu'être rejetée dès lors que lesdits documents soit n'existent pas, soit sont sans valeur probante.

Sur la légalité de la décision de démettre la requérante de son poste

48. La requérante soutient tout d'abord que, contrairement à ce que prétend le défendeur, la décision de la démettre de son poste de Déléguée en Hongrie n'a pas été prise dans l'intérêt du service, mais qu'il s'agit en réalité d'une mesure disciplinaire déguisée prise à son encontre.

49. L'article 1.2 (c) du Statut du personnel alors en vigueur stipulait :

Les fonctionnaires sont soumis à l'autorité du/de la Secrétaire général(e), qui peut leur assigner l'une quelconque des tâches ou l'un quelconque des postes de l'Organisation des Nations Unies.

50. Si ces dispositions permettent au Secrétaire général de démettre un fonctionnaire de ses fonctions dans l'intérêt du service, lorsqu'en réalité la décision constitue une sanction disciplinaire, elle ne peut être prise qu'après avoir respecté la procédure prévue en cas de faute professionnelle.

51. Il y a donc lieu pour le Tribunal d'examiner si la décision de démettre la requérante de son poste constituait une mesure disciplinaire déguisée.

52. La requérante a pris ses fonctions de Déléguée du HCR en Hongrie en février 2002. Alors que son supérieur hiérarchique direct était le Directeur du Bureau régional pour l'Europe, l'Unité de soutien régional de Budapest – qui était installée dans les mêmes bureaux que la Délégation – n'était pas sous son autorité mais sous l'autorité directe du Directeur adjoint du Bureau régional pour l'Europe à Genève. Cette situation impliquait nécessairement des relations de travail entre la requérante et l'administratrice principale régionale de programmes de l'Unité de soutien régional. Or il ressort des pièces du dossier que rapidement, les relations de travail entre ces deux fonctionnaires se sont détériorées.

53. Entre mars et avril 2003, le Directeur du Bureau régional pour l'Europe a demandé à la requérante de lui fournir ses observations sur les problèmes rencontrés. En juillet de la même année, ce même Directeur a suggéré à la requérante de demander l'intervention du Médiateur, ce qu'elle a refusé. En octobre 2003, un fonctionnaire d'administration du Bureau régional pour l'Europe a effectué une mission à Budapest pour clarifier les responsabilités respectives de la Délégation et de l'Unité de soutien régional, puis les 3 et 4 novembre 2003, le Directeur du Bureau régional pour l'Europe s'est déplacé à Budapest pour examiner les problèmes relationnels entre la requérante et l'Unité de soutien régional. Enfin, le 19 janvier 2004, le Directeur a communiqué à la requérante son rapport sur la mission qu'il avait effectuée. Dans ce rapport, quatre options étaient proposées pour résoudre la situation conflictuelle à Budapest, parmi lesquelles la nomination d'un nouveau Délégué.

54. De ces missions et rapports, il ressort que les problèmes rencontrés n'étaient pas structurels mais essentiellement liés aux personnes. Les supérieurs hiérarchiques de la requérante ne lui ont pas reproché une faute professionnelle passible de poursuites disciplinaires, mais tout au plus un comportement professionnel qui montrait son incapacité à résoudre les difficultés relationnelles dont elle était partie prenante, même si elle n'en était pas la seule responsable. La circonstance que le Directeur du Bureau régional pour l'Europe se soit étonné auprès de la requérante qu'elle ait signé en sa qualité de Déléguée une pétition dirigée par certains fonctionnaires contre l'administratrice principale régionale de programmes ne suffit pas à établir que son supérieur ait eu l'intention de la sanctionner pour ce fait, ni même qu'il y ait eu là matière à entamer des poursuites disciplinaires.

55. Dès lors, la requérante n'établit pas que la décision de la démettre de son poste à Budapest constitue une mesure disciplinaire déguisée.

56. La requérante ne peut non plus soutenir que la décision contestée constitue une mesure déguisée de suspension en cours d'enquête ou d'instance disciplinaire, dès lors que la décision de la démettre de ses fonctions n'était pas une mesure

provisoire mais une décision définitive ; en outre, aucune faute professionnelle n'était reprochée à la requérante et il n'y avait donc pas lieu d'entamer une enquête, ni a fortiori une instance disciplinaire.

57. L'article 1.2 (c) précité accorde au Secrétaire général un large pouvoir discrétionnaire en matière d'organisation du service. Ce pouvoir n'est toutefois pas illimité mais soumis au contrôle du Tribunal. Dans son arrêt 2010-UNAT-021, *Asaad*, le Tribunal d'appel des Nations Unies a explicité l'étendue du contrôle effectué par le Juge sur la façon dont l'Administration exerce son pouvoir discrétionnaire :

11. Toutefois, ainsi que l'a jugé à maintes reprises l'ancien Tribunal Administratif des Nations Unies, le pouvoir discrétionnaire de l'autorité administrative n'est pas sans limites. Selon la jurisprudence de l'ancien Tribunal, l'autorité administrative doit agir de bonne foi et en respectant les règles de procédure. Elle ne doit pas prendre de décisions entachées d'arbitraire ou fondées sur des considérations étrangères à une bonne administration (cf., par exemple, jugement n° 952 *Hamad* (2000)). Nous ajoutons que ses décisions ne doivent pas reposer sur des motifs erronés, fallacieux ou illicites.

58. Ainsi, s'il n'appartient pas au Tribunal d'apprécier l'opportunité d'une mesure d'organisation du service qui relève du pouvoir discrétionnaire des supérieurs hiérarchiques de la requérante, il lui appartient de vérifier si les motifs de cette décision ne sont pas illégaux.

59. Or il ressort des faits tels qu'ils ont été décrits ci-dessus que la mésentente de la requérante avec l'administratrice principale régionale de programmes avait des répercussions sur le bon fonctionnement du service et qu'il importait de mettre fin à cette situation. La décision de démettre la requérante de son poste était un moyen d'y mettre fin, et il n'appartient pas au Juge d'apprécier si une autre mesure aurait pu être prise.

60. Toutefois, alors même que la décision contestée n'est pas une mesure disciplinaire, ladite décision a été prise en fonction de la personne de la requérante et

elle ne pouvait être légalement prise sans que l'intéressée ait eu la possibilité de présenter ses observations, possibilité que la requérante nie avoir eue.

61. Or, dès mars 2003, la requérante a été informée de l'existence de problèmes entre les fonctionnaires du HCR en poste à Budapest et elle a eu à plusieurs reprises au cours de l'année 2003 la possibilité d'exprimer son point de vue sur ces difficultés. Puis, le 19 janvier 2004, le Directeur du Bureau régional pour l'Europe a communiqué à la requérante son rapport du 9 janvier 2004 dans lequel, parmi les quatre options évoquées pour résoudre ces problèmes, deux seulement étaient retenues, dont la nomination d'un nouveau Délégué du HCR à Budapest. Même si elle n'y était pas invitée explicitement, rien n'empêchait la requérante de présenter ses observations écrites sur ce rapport dont, par ailleurs, il lui a été demandé de venir discuter à Genève. Le 29 janvier 2004, la requérante a ainsi eu un entretien avec le Directeur du Bureau régional pour l'Europe au cours duquel elle a été informée de sa décision, en accord avec le Haut Commissaire, de la démettre de son poste. Ensuite, elle a eu la possibilité de faire des commentaires sur le compte-rendu de cet entretien.

62. Ainsi, contrairement à ce que soutient la requérante, elle a eu la possibilité, préalablement à la date à laquelle la décision contestée a été prise, de présenter ses observations sur son éventuelle éviction de son poste et sur les motifs de ladite décision.

63. Il s'ensuit que la requérante n'a pas établi l'illégalité de la décision de la démettre de son poste de Déléguée du HCR en Hongrie.

Sur la légalité de la décision de la placer en congé spécial à plein traitement et de l'y maintenir pendant quatre ans et quatre mois

64. La disposition 105.2 (a) du Règlement du personnel alors en vigueur dispose notamment :

- i) ... Dans des cas exceptionnels, le Secrétaire général peut, de sa propre initiative, mettre un fonctionnaire en congé spécial à plein traitement s'il estime que ce congé sert les intérêts de l'Organisation ;

ii) Le congé spécial est normalement accordé sans traitement. Dans des circonstances exceptionnelles, il peut être accordé un congé spécial à plein traitement ou à traitement partiel;

65. Il ressort clairement de la disposition précitée que le fait de placer un fonctionnaire en congé spécial à plein traitement ne constitue pas en lui-même une illégalité.

66. Toutefois, il ressort également clairement de la disposition en question que, même si elle est utilisée par le HCR pour justifier le paiement de leur salaire aux SIBA, elle ne doit être utilisée qu'à titre exceptionnel et pour une durée limitée, dès lors que le congé spécial à plein traitement ne peut être accordé que dans l'intérêt de l'Organisation et qu'il ne peut être soutenu sérieusement qu'il est de l'intérêt de l'Organisation de rémunérer pendant plusieurs années, quatre ans et quatre mois en l'espèce, un fonctionnaire sans lui confier un quelconque travail.

67. Le défendeur prétend qu'alors que la requérante de niveau P-5 a été candidate pendant la période susmentionnée à 51 postes, dont 17 de niveau P-5 et 34 de niveau D-1, il n'a pas été possible de la nommer à un poste correspondant à ses qualifications. A supposer exactes ces allégations, il appartenait alors au HCR d'en tirer les conséquences et, après avoir constaté que les services de la requérante n'étaient plus utiles à l'Organisation, de la licencier conformément à l'article 9.1 (c) de l'ancien Statut du personnel alors applicable aux fonctionnaires nommés, comme la requérante, pour une durée indéfinie. Cet article stipule en effet que « le/la Secrétaire général(e) peut, à tout moment, mettre fin à [l']engagement [d'un fonctionnaire titulaire d'une nomination de durée indéfinie] si, à son avis, cette mesure est dans l'intérêt de l'Organisation des Nations Unies ». Ainsi il ne peut être soutenu par le défendeur qu'il n'existait pas d'autres solutions que celle de maintenir la requérante en congé spécial à plein traitement pendant plus de quatre ans.

68. Le défendeur, qui à l'évidence n'a pas envisagé une telle mesure de licenciement, a précisé à l'audience les circonstances qui ont conduit à cette situation. Il mentionne, d'une part, des contraintes propres au HCR liées à la politique de

rotation obligatoire des fonctionnaires. D'autre part, il évoque des facteurs propres à la requérante, à savoir premièrement son grade relativement élevé et le fait qu'elle approchait de l'âge de la retraite, qui rendaient plus difficiles de lui trouver une affectation, deuxièmement le fait que jusqu'en septembre 2005, elle a bénéficié d'une exception à la politique de rotation du HCR qui lui permettait de ne postuler qu'à des postes à Genève et en Europe, qui sont les plus demandés, et enfin la circonstance que, pour tous les postes auxquels la requérante a présenté sa candidature, il s'est toujours trouvé un candidat plus qualifié qu'elle.

69. Si le Haut Commissaire a le pouvoir discrétionnaire d'affecter les fonctionnaires sur les postes qu'il souhaite compte tenu des divers impératifs de gestion du personnel, les fonctionnaires, tant qu'ils sont au service de l'Organisation, ont non seulement le droit d'être rémunérés, mais ils ont en outre le droit de se voir confier un travail. Il appartient donc au HCR de démontrer que tous les efforts possibles ont été faits pour proposer et attribuer un travail à la requérante, ce qu'il ne fait pas en l'espèce, alors que la requérante, en ce qui la concerne, établit qu'elle a fait toutes les démarches possibles pour obtenir une nouvelle affectation.

70. Ainsi, la décision de maintenir la requérante en congé spécial à plein traitement pendant plus de quatre ans jusqu'à la date de son départ à la retraite est illégale comme contraire à la disposition 105.2 (a) précitée du Règlement du personnel, qui n'autorise le Secrétaire général à placer, de sa propre initiative, un fonctionnaire en congé spécial à plein traitement que dans l'intérêt de l'Organisation.

71. Le Tribunal ne peut que rappeler la remarque du Tribunal d'appel sur le problème des SIBA dans son arrêt 2010-UNAT-012, *Parker*, non traduit à ce jour :

We also note that Parker was on an indefinite appointment as SIBA from January 2007 to date [30 mars 2010]. We consider such a practice to be against the interest of the Organi[z]ation as a staff member receives salary and other benefits though no work is available for him/her to do. We recommend that the Organi[z]ation revisit this type of appointment and at least put a ceiling on the duration within which a staff member can remain in such a position.

72. De même, l'ancien Tribunal administratif des Nations Unies dans son jugement n° 1411 du 25 juillet 2008, concernant un fonctionnaire de niveau D-1 placé en congé spécial à plein traitement comme SIBA par le HCR pendant plus de trois ans et demi, avait considéré cette situation comme inacceptable.

Sur le préjudice subi et le montant de l'indemnité

73. Il y a lieu pour le Tribunal d'indemniser le préjudice subi par la requérante résultant de l'illégalité commise en la maintenant en congé spécial à plein traitement comme SIBA pendant plus de quatre ans.

74. En ce qui concerne le préjudice matériel subi, la requérante, qui a perçu un plein traitement pendant toute la période, se borne à évoquer le fait que pendant ladite période elle aurait perçu une indemnité de poste inférieure à celle qu'elle aurait dû percevoir, dès lors qu'elle a perçu cette indemnité au taux applicable à Budapest alors qu'elle vivait en France. Le Tribunal constate que la requérante, qui avait contesté le montant de cette indemnité auprès de son Administration, n'a pas donné une suite contentieuse au refus de l'Administration en date du 18 mai 2004 de lui accorder l'indemnité correspondant à son lieu de résidence. Le Tribunal considère donc qu'il s'agit d'un litige distinct du litige dont il est régulièrement saisi.

75. En ce qui concerne le préjudice moral subi par la requérante, le Tribunal précise que dès lors qu'il a jugé ci-dessus que la requérante n'avait pas établi l'illégalité de la décision de la démettre de son poste, il n'a pas à indemniser le préjudice moral résultant de cette décision mais qu'il doit indemniser uniquement le préjudice moral subi par la requérante résultant directement de son maintien en position de SIBA sans travail pendant quatre ans et quatre mois.

76. Ainsi, la maladie dont la requérante a justifié par la production d'un certificat médical pour la période d'avril à juillet 2004 résulte de la première décision et non de la seconde. En revanche, le Tribunal considère que la maladie certifiée pour la période de décembre 2007 à mars 2008 peut être, au moins partiellement, imputée à son maintien en inactivité. En outre, la requérante, qui a présenté un grand nombre de

candidatures sans succès et sans que des propositions sérieuses de travail ne lui soient faites par le HCR, a été victime d'une anxiété croissante à mesure que le temps s'écoulait et que la date de son départ à la retraite approchait. Enfin, la requérante a précisé à l'audience qu'une aussi longue période d'inactivité lui avait fait perdre tous contacts avec le HCR et que son souhait de travailler dans le secteur humanitaire après son départ à la retraite en avait été entravé.

77. Au vu de ce qui précède, le Tribunal fixe l'indemnité pour préjudice moral à 15 000 USD.

Indemnisation des frais de justice

78. La requérante demande enfin l'indemnisation de ses frais de justice.

79. 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, sus-cité.

80. Par ailleurs, le Tribunal rappelle ce qu'il a déclaré dans son jugement UNDT/2010/130, *Requérant* :

82. Toutefois, le requérant ayant formé son recours devant l'ancien Tribunal administratif des Nations Unies (TANU), il y a lieu de s'interroger si sous l'ancien système de justice interne, le requérant pouvait prétendre à l'indemnisation de ses frais de justice.

83. La pratique de l'ancien TANU était de n'accorder le remboursement des dépens que dans des circonstances exceptionnelles. Dans le jugement n°237, *Powell* (1979), il a ainsi déclaré ce qui suit : « Quant aux dépens, le Tribunal a indiqué dans sa déclaration de politique générale figurant dans le document Z/CN.5/R.2, en date du 18 décembre 1950 que, étant donné la simplicité de sa procédure, il n'accorderait pas, en règle générale, le remboursement des dépens aux requérants aux demandes desquelles il a fait droit. Le Tribunal ne condamne pas non plus le requérant au paiement des dépens lorsqu'il succombe. Dans des cas exceptionnels, le Tribunal peut néanmoins octroyer le paiement de dépens s'il a été

prouvé qu'ils étaient inévitables, si le montant est raisonnable et s'ils sont supérieurs aux dépenses normalement engagées à l'occasion des litiges portés devant le Tribunal. »

81. En l'espèce, comme dans le cas précité, le Tribunal ne voit pas de raison de s'écarter de la pratique de l'ancien Tribunal administratif et refuse d'accorder à la requérante le remboursement de ses frais de justice.

Décision

82. Par ces motifs, le Tribunal DÉCIDE :

- 1) Le défendeur est condamné à payer à la requérante 15 000 USD en réparation du préjudice moral subi du fait de son maintien en congé spécial à plein traitement pendant quatre ans et quatre mois ;
- 2) 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 ;
- 3) Toutes les autres demandes sont rejetées.

(Signé)

Juge Jean-François Cousin

Ainsi jugé le 27 septembre 2010

Enregistré au greffe le 27 septembre 2010

(Signé)

Víctor Rodríguez, greffier, TCANU, Genève