

**Tribunal administratif**

Distr. limitée
28 septembre 2007
Français
Original : anglais

TRIBUNAL ADMINISTRATIF

Jugement n° 1329

Affaire n° 1405

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

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES,

Composé comme suit : M. Spyridon Flogaitis, Président; M. Julio Barboza;
M^{me} Brigitte Stern;

Attendu que, les 11, 14 et 29 novembre 2003 et les 29 janvier, 27 février, 21 mars et 4 et 5 avril 2004, un ancien fonctionnaire de l'Organisation des Nations Unies, a déposé des requêtes introductives d'instance qui ne répondaient pas à toutes les conditions de forme visées à l'article 7 du Règlement du Tribunal;

Attendu qu'à la demande du requérant, le Président du Tribunal a prolongé jusqu'au 31 juillet 2004 le délai imparti pour le dépôt d'une requête devant le Tribunal;

Attendu que, les 23 juin 2004 et 21 janvier 2005, le requérant a déposé des requêtes introductives d'instance qui ne répondaient pas à toutes les conditions de forme visées à l'article 7 du Règlement du Tribunal;

Attendu que, le 29 mars 2005, le requérant a déposé une requête dans laquelle il priait le Tribunal, entre autres :

« 2. De demander et de communiquer au requérant les documents sollicités;

3. D'accorder au requérant une indemnité représentant l'équivalent de deux ans de traitement en réparation du retard intervenu dans le règlement des questions liées aux recommandations formulées [par la Commission paritaire de recours] sans se fonder sur des raisons de politique générale, de documentation, de jurisprudence ou d'interprétation. »

Attendu qu'à la demande du défendeur, le Président du Tribunal a prolongé le délai imparti pour la réplique du défendeur jusqu'au 21 octobre 2005;

Attendu que le défendeur a déposé sa réplique le 21 octobre 2005;

Attendu que le requérant a déposé des observations écrites le 10 janvier 2006;

Attendu que, le 21 novembre 2006, le Tribunal a décidé de renvoyer l'examen des deux affaires à sa session suivante;

Attendu que l'exposé des faits concernant les deux affaires, y compris les antécédents professionnels du requérant, figurant dans le rapport de la Commission paritaire de recours se lit en partie comme suit :

« **[Antécédents professionnels]**

[...] [Le requérant], ressortissant des États-Unis d'Amérique, est entré au service de la sécurité et de la sûreté à l'Office des Nations Unies à Vienne (ONUV) le 1^{er} juillet 1984 en qualité d'agent de sécurité (G-3), initialement en vertu d'un engagement pour une période de courte durée (trois mois) allant jusqu'au 30 septembre 1984. Le 1^{er} octobre, son engagement de courte durée a été converti en engagement de durée déterminée et [il a par la suite été promu et s'est vu accorder un engagement permanent] [...] Le 1^{er} janvier 1991, le requérant a été promu à la classe G-5. [...] Selon tous les rapports officiels disponibles [les services du requérant ont constamment donné satisfaction].

[Résumé des faits]

[...] Le 10 juin 2001, [le conseil du requérant] [...] a écrit au Secrétaire général adjoint à la gestion d'alors [...] au nom [du requérant et des requérants faisant l'objet des jugements n° 1319 et n° 1330, rendus pendant la session en cours, ci-après dénommés "M. E." et "M. M.", respectivement] [...] pour demander une révision administrative [entre autres, du refus du défendeur de transmettre le rapport du Jury en matière de discrimination et autres plaintes de l'ONUV en date du 2 juin 2000 au Directeur général de l'ONUV et au Sous-Secrétaire général chargé de la gestion des ressources humaines, ce qui a permis à des manifestations constantes et documentées de parti pris, de discrimination, de mauvaise gestion et d'abus à l'égard des fonctionnaires de se poursuivre; du refus d'adopter les mesures appropriées pour remédier aux violations des politiques applicables; et du refus de permettre aux intéressés d'avoir accès à des documents qui auraient pu établir d'autres violations des politiques applicables.]

[...] Le 4 septembre 2001, [M. E.] a formé un recours devant la Commission paritaire de recours de Vienne. [...] [Par la suite,] le conseil du requérant a demandé une jonction des trois instances dans la mesure où elles portaient sur des questions identiques ou presque identiques, sur des violations communes des politiques applicables et sur des personnalités communes. Le 8 septembre [...], [le requérant et M. M.] ont également déposé des copies signées de leurs recours. [...]

[...]

[Le 11 février 2002, le requérant a demandé la révision administrative de la décision prise le 17 janvier de lui adresser un blâme et, le 15 mai, il a formé un recours à ce sujet devant la Commission paritaire de recours.]

[...] Le 10 mai 2002, le conseil du requérant a introduit par courriel trois recours identiques au nom [du requérant, de M. E. et de M. M.] contestant [le

refus allégué du BSCI de rouvrir “l’affaire du Service de la sécurité et de la sûreté de l’ONU” et de les protéger contre des représailles éventuelles.]

[...] Ces recours ont été communiqués au défendeur le 16 mai 2002 et le défendeur a soumis une seule réponse à la Commission paritaire de recours le 19 juillet [...]

[...]

[...] Le 16 juillet 2002, [...] le Président de la Commission paritaire de recours [...] a demandé que l’affaire soit soumise plutôt à la Commission paritaire de recours de New York [demande qui a été refusée le] 20 septembre [...]

La Commission paritaire de recours de Vienne s’est réunie en février 2003 et a examiné les questions préliminaires, y compris la question de la recevabilité, découlant des 11 recours formés par le requérant, M. E. et M. M. [...] Au cours de la procédure, la Commission paritaire de recours a exprimé un certain nombre de préoccupations au sujet des vices de procédure que contenaient les recours. En particulier, la Commission a considéré que le conseil du requérant avait contrevenu aux Règles de conduite des conseils adoptées à New York le 28 juin 1985, selon lesquelles « le conseil doit, dans toutes les situations et toutes les circonstances, s’abstenir de formuler des allégations non fondées ou dépourvues de pertinence, de mauvaise foi ou de façon irrégulière » à propos de ses clients et de l’Organisation. La Commission paritaire de recours a adopté son rapport le 29 juillet 2003. Ses conclusions et ses recommandations se lisaient en partie comme suit :

« Conclusions et recommandations »

128. La Commission a noté que, si elle avait décidé de faire preuve de rigueur, la plupart des 11 recours auraient pu être considérés comme irrecevables ne serait-ce que pour des motifs de procédure. La Commission est cependant consciente que les requérants ont enregistré de longs retards dans l’examen de ces recours. Elle a considéré que ces retards ont été imputables en partie au fait que le secrétariat de la Commission a été noyé par les appels que n’a cessé de leur adresser leur propre conseil mais aussi par des facteurs échappant totalement à la volonté des requérants. Aussi la Commission s’est-elle efforcée, en l’occurrence, d’envisager avec indulgence les questions de recevabilité, en particulier pour ce qui est de l’observation des délais.

129. La Commission a cependant été consternée par la façon dont ces recours ont été formés, et en particulier par l’ambiguïté que reflète leur libellé et par le fait que plusieurs documents clefs portaient une date précédant de beaucoup leur réception par la Commission. Pour ce qui est du premier point, la probabilité [pour les trois requérants] de voir leurs recours jugés recevables serait bien meilleure si la décision administrative contestée était indiquée clairement. Obliger la Commission à faire des recherches dans le texte du recours pour essayer d’en identifier le but ou déduire la décision administrative qui est contestée risque de condamner inutilement un recours qui pourrait fort bien mériter d’être examiné quant au fond. S’agissant du deuxième point, la Commission recommande que, dans leurs futurs rapports avec la Commission paritaire de recours, les requérants respectent rigoureusement les délais impartis et fassent preuve du plus grand soin en ce qui concerne la date et la présentation

des documents clefs, d'autres chambres de la Commission pouvant ne pas être aussi indulgentes dans leurs recommandations.

130. La Commission a relevé en outre que le secrétariat de la Commission paritaire de recours de Vienne – composé d'une secrétaire agissant en tant que volontaire en sus de ses attributions normales et d'un assistant temporaire – avait été surchargé par de nombreux recours et le volume exceptionnel de la correspondance et des communications adressées par le conseil du requérant au sujet des recours. Il a paru à la Commission que les capacités réduites de son secrétariat ont été sollicitées à l'excès lorsqu'il a fallu répondre aux nombreuses demandes de renseignements présentées oralement ou par écrit par le conseil du requérant. La Commission félicite son secrétariat [...] de la diligence avec laquelle il a essayé de poursuivre cette correspondance et de trouver le moyen de permettre au requérant d'avoir plus rapidement accès au système de justice interne [...]. Elle a également rendu hommage à la persistance avec laquelle le conseil des requérants avait maintes fois posé des questions auxquelles il n'avait pas été apporté de réponses satisfaisantes. Elle est cependant convenue que le maintien d'une telle correspondance n'était pas une utilisation appropriée des ressources de la Commission paritaire de recours et qu'en absorbant les capacités limitées de son secrétariat, une telle charge de travail risquait de compromettre les intérêts non seulement des trois fonctionnaires mentionnés dans le présent rapport mais aussi de tous les autres requérants dont les recours méritaient tout autant de retenir l'attention de la Commission.

[...]

[Des quatre recours formés par le requérant, la Commission a décidé qu'un seul était recevable et a recommandé qu'il soit examiné quant au fond par une autre chambre.] »

En ce qui concerne la présente affaire, le 27 août 2003, le Secrétaire général adjoint à la gestion a communiqué copie du rapport de la Commission paritaire de recours au requérant et a informé celui-ci que le Secrétaire général convenait avec la Commission que les deux recours n'étaient pas recevables et avait décidé de n'y donner aucune autre suite.

Le 29 mars 2005, le requérant a déposé la requête introductive d'instance susmentionnée devant le Tribunal.

Attendu que les principaux arguments du requérant sont les suivants :

1. C'est à tort que la Commission paritaire de recours a décidé qu'elle ne pouvait pas déterminer les décisions administratives contestées.
2. Les recours étaient recevables.
3. La procédure devant la Commission paritaire de recours a été marquée par des irrégularités.

Attendu que les principaux arguments du requérant sont les suivants :

1. Les recours du requérant n'étaient pas recevables, aucun d'entre eux ne constituant un recours contre une décision administrative.

2. Il n'a été apporté aucune preuve que la procédure devant la Commission paritaire de recours a été marquée par des irrégularités ou que les recommandations de la Commission ont été le résultat d'un parti pris ou de motivations irrégulières.

Le Tribunal, ayant délibéré du 31 octobre au 21 novembre 2006 à New York et du 26 juin au 27 juillet 2007 à Genève, rend le jugement suivant :

I. Le requérant, ressortissant des États-Unis d'Amérique, est entré au Service de la sécurité et de la sûreté de l'ONUV le 1^{er} juillet 1984 en qualité d'agent de sécurité (G-3). Le 1^{er} juin 1990, il lui a été accordé un engagement permanent et, le 1^{er} janvier 1991, il a été promu à la classe G-5. Les services du requérant ont constamment donné pleinement satisfaction.

Le 10 juin 2001, le conseil du requérant a écrit au Secrétaire général adjoint à la gestion au nom du requérant et de deux autres fonctionnaires, M. E. et M. M., demandant une révision administrative « des affaires [de parti pris et de discrimination concernant les trois fonctionnaires] ». Le 4 septembre, M. E. a formé un recours devant la Commission paritaire de recours. Le 8 septembre, le requérant et M. M. ont eux aussi soumis des copies signées de leurs recours, et le conseil des requérants a demandé la jonction des trois affaires.

Le 11 février 2002, le requérant a demandé la révision administrative de la décision « de lui adresser un blâme qui lui avait été annoncée dans la lettre qui lui avait été envoyée le 17 janvier 2002 [...] » et, le 15 mai, il a formé un recours devant la Commission paritaire de recours à ce sujet (ledit recours étant toutefois daté du 12 mars).

Entre temps, le 10 mai 2002, le conseil du requérant a de nouveau soumis trois recours identiques à la Commission paritaire de recours contestant « le refus allégué du BSCI de rouvrir l'affaire du Service de la sécurité et de la sûreté de l'ONU et de les protéger contre des représailles éventuelles ».

II. Après des demandes répétées de jonction des recours, plusieurs vaines tentatives de constituer une Chambre de la Commission paritaire de recours et une vaine tentative de porter l'affaire devant la Commission de New York, la Commission paritaire de recours s'est réunie et a examiné les questions préliminaires, y compris la question de la recevabilité, liées aux 11 recours déposés par les trois fonctionnaires. La Commission a adopté son rapport le 29 juillet 2003. La Commission est parvenue à la conclusion que deux des trois réclamations présentées par le requérant étaient irrecevables car il n'était pas possible de déterminer quelles étaient précisément les décisions administratives attaquées. Elle a néanmoins considéré que le recours du 15 mai 2002 était recevable et a recommandé qu'une autre Chambre de la Commission soit constituée pour l'examiner.

III. La présente requête soulève un certain nombre de difficultés qui tiennent à la façon désorganisée dont non seulement la requête introductive d'instance mais l'ensemble du dossier ont été soumis au Tribunal. Le Tribunal croit comprendre que la requête est l'une des trois requêtes, concernant trois fonctionnaires (le requérant, M. E. et M. M.), qui ont été déposées simultanément. Les questions présentées sont semblables, sinon identiques, et ont d'ailleurs été examinées ensemble par la Commission paritaire de recours. Le Tribunal a néanmoins décidé d'examiner chacune de ces trois requêtes séparément.

IV. Le Tribunal note qu'il se pose une question préliminaire, qui est de savoir si la plupart des arguments que le requérant a présentés à la Commission paritaire de recours étaient ou non recevables. Il note que la Commission

« a cependant été consternée par la façon dont ces recours ont été formés, et en particulier par l'ambiguïté que reflète leur libellé et par le fait que plusieurs documents clés portaient une date précédant de beaucoup leur réception par la Commission. Pour ce qui est du premier point, la probabilité [pour les trois requérants] de voir leurs recours jugés recevables serait bien meilleure si la décision administrative contestée était indiquée clairement. Obliger la Commission à faire des recherches dans le texte du recours pour essayer d'en identifier le but ou déduire la décision administrative qui est contestée risque de condamner inutilement un recours qui pourrait fort bien mériter d'être examiné quant au fond. S'agissant du deuxième point, la Commission recommande que, dans leurs futurs rapports avec la Commission paritaire de recours, les requérants respectent rigoureusement les délais impartis et fassent preuve du plus grand soin en ce qui concerne la date et la présentation des documents clés, d'autres chambres de la Commission pouvant ne pas être aussi indulgentes dans leurs recommandations. »

Le Tribunal rappelle son jugement n°1157, *Andronov* (2003), dans lequel il a déclaré ce qui suit :

« Nul ne conteste ce qu'est une "décision administrative". Tous les systèmes de droit administratif reconnaissent qu'une "décision administrative" est une décision unilatérale adoptée par l'Administration dans un cas individuel précis (acte administratif individuel), qui a en droit des conséquences directes pour l'ordre juridique. Ainsi, une décision administrative se distingue des autres actes administratifs, comme ceux qui relèvent du pouvoir réglementaire (et qui sont habituellement appelés règles ou réglementations), ainsi que de ceux qui n'ont pas, en droit, de conséquences directes. Les décisions administratives sont par conséquent caractérisées par le fait qu'elles sont adoptées par l'Administration, qu'elles sont unilatérales et d'application individuelle et qu'elles ont en droit des conséquences directes. Elles ne sont pas nécessairement écrites, car autrement la protection à laquelle les employés ont juridiquement droit se trouverait affaiblie dans des cas où l'Administration prend des décisions sans recourir à la forme écrite. Ces décisions non écrites sont habituellement appelées, dans les systèmes de droit administratif, des décisions administratives implicites. »

V. Le paragraphe 3 de l'article 7 du Règlement du Tribunal stipule que :

« 3. Les conclusions indiquent toutes les mesures et décisions que le requérant prie le Tribunal d'ordonner ou de prendre. Elles précisent :

[...]

b) Les décisions contestées dont le requérant demande l'annulation conformément au paragraphe 1 de l'article 9 du Statut, »

et le paragraphe 4 du même article dispose que « [l]e mémoire explicatif expose les faits et les arguments juridiques à l'appui des conclusions. »

Le Tribunal rappelle deux jugements dans lesquels il a eu à se prononcer sur la question de conclusions qui ne sont pas exposées clairement. Dans son jugement n° 1269 (2005), il a noté que : « lorsque ces procédures ont été introduites devant la

Commission paritaire de recours, le requérant ne savait pas exactement quelles étaient les décisions administratives que la requérante entendait contester dans son recours ». Dans un jugement précédent [n° 1248 (2005)], il a noté ce qui suit :

« II. [...] Cette requête est loin d'être simple. Elle est difficilement compréhensible et il est difficile de déterminer quelle est l'argumentation de la requérante. Cette partie de la requête semble contenir des conflits inconciliables ou des contradictions.

[...]

Le Tribunal a éprouvé des difficultés insurmontables lorsqu'il a cherché à comprendre quels étaient les faits sur lesquels se fonderait ladite partie de la requête de la requérante, à savoir qu'elle s'était irrégulièrement vu refuser des possibilités de promotion, ce qui, il y a lieu de souligner, n'est pas la même chose que d'alléguer qu'elle n'a été promue à aucun des postes vacants pour lesquels elle avait postulé ou qu'une simple affirmation qu'elle n'a pas été promue. Cette approche quelque peu inhabituelle a peut-être été adoptée par le conseil de la requérante comme stratagème juridique dans l'espoir d'éviter que les aspects de la requête concernant la non-promotion de la requérante soient rejetés pour le motif qu'une révision administrative n'en avait pas été demandée. Il se peut également, et cela est peut-être plus vraisemblable, que cette approche ait été adoptée parce que le conseil de la requérante savait que celle-ci n'avait pas de preuves pouvant établir des violations d'une procédure régulière ou qu'elle s'était irrégulièrement vu refuser une affectation à l'un quelconque des postes en question ou que son absence de promotion avait résulté d'un parti pris ou d'un autre facteur non pertinent, de sorte que toute demande d'indemnité en réparation du fait qu'elle n'avait pas été affectée à l'un quelconque desdits postes serait inévitablement rejetée. »

VI. En outre, un principe général du droit de procédure, et d'ailleurs du droit administratif, est qu'une personne ne peut contester une décision administrative devant les tribunaux et former un recours pour éviter qu'il soit porté préjudice à ses intérêts que si elle expose en termes précis quelle est la question contestée. Il y a certes des situations dans lesquelles le requérant peut ne pas savoir quelles sont toutes les décisions administratives qui le concernent, par exemple lorsque l'Administration refuse de produire des preuves dont elle est seule à connaître l'existence. C'est la raison pour laquelle le Tribunal est investi de pouvoirs d'investigation aux termes de son Statut et de son Règlement, lequel stipule à son article 10 que le Président du Tribunal peut recueillir toutes autres informations qu'il juge nécessaires « auprès d'une partie, de témoins ou d'experts ». Néanmoins, rien ne peut réparer le dommage que le vague et le manque de précision peuvent causer à une requête. En outre, le Tribunal n'a pas pour mission de porter une appréciation sur un comportement de caractère général en l'absence de décision administrative spécifique et identifiable, même si elle est implicite : le Tribunal est un organe juridictionnel qui a pour rôle de statuer sur la régularité des décisions administratives.

VII. Le Tribunal relève en particulier que le requérant expose quatre séries de griefs concernant :

- Le fait que le rapport du jury en matière de discrimination et autres plaintes de l'ONUV, en date du 2 juin 2000, n'a pas été transmis au Directeur général de l'ONUV et au Sous-Secrétaire général à la gestion des ressources humaines; le

« long processus jalonné de nombreuses décisions administratives » qui a marqué, mais sans s'y limiter, les années 1997 à 2000 ; et le refus de lui communiquer des documents relatifs à l'affaire;

- La décision du BSCI de ne pas rouvrir l'affaire du Service de la sécurité et de la sûreté et de ne pas le mettre à l'abri de représailles; et
- Le fait que la procédure devant la Commission paritaire de recours a été viciée par des irrégularités et des erreurs de fait.

Le Tribunal examinera séparément chacune de ces questions.

VIII. S'agissant du premier grief, le Tribunal note qu'il est impossible, en raison du manque de précision des termes dans lesquels il est couché, de déterminer exactement quelles sont les décisions administratives contestées. Cette réclamation ne peut donc pas être retenue.

IX. En ce qui concerne la demande de réouverture de l'affaire du Service de la sécurité et de la sûreté, le Tribunal rappelle sa jurisprudence établie, à savoir que l'ouverture d'une investigation relève des pouvoirs discrétionnaires de l'Administration. Il rappelle en particulier son jugement n° 1271 (2005) :

« VI. De plus, le Tribunal souhaite insister sur le fait que, même dans le cas où le requérant aurait eu un intérêt à agir en la matière, la décision d'entamer une telle enquête est le privilège de l'Organisation elle-même. Dans les jugements n° 1086, *Fayache* (2002), et n° 1234 (2005), le Tribunal a eu affaire à des requêtes visant à l'instigation de procédures disciplinaires à l'encontre de membres du personnel et a noté qu'«[i]l n'est juridiquement possible pour personne de contraindre l'Administration à prendre des mesures disciplinaires contre un tiers» (*Fayache*). Ce raisonnement est, par analogie, applicable au type d'enquête générale demandée par le requérant en l'espèce.»

Il rappelle également avoir déclaré ce qui suit dans l'affaire *Fayache* (Ibid.) :

« De plus, le Tribunal saisit l'occasion pour souligner qu'engager une instance disciplinaire est lapanage de l'Organisation elle-même. L'Organisation, en tant que responsable de la gestion de son personnel a, entre autres droits, celui de prendre des mesures disciplinaires à l'encontre de ses employés et, si elle le fait en violation des textes, c'est le Tribunal administratif qui se prononce en dernier ressort. Il n'est pas juridiquement possible pour quiconque de contraindre l'Administration à prendre une mesure disciplinaire contre une autre partie ».

Par conséquent, il ne peut pas être donné suite non plus à cette demande.

X. Le Tribunal examinera enfin les allégations du requérant selon lesquelles la procédure devant la Commission paritaire de recours a été viciée par des irrégularités et des erreurs de fait.

En premier lieu, le Tribunal tient à souligner que lorsqu'un requérant présente à ses propres risques une requête désorganisée, il doit savoir que des erreurs de fait peuvent se produire. Ce serait abuser du droit que de s'adresser à une autorité de manière confuse pour soutenir ensuite que cette autorité n'a pas clairement compris les faits. Le Tribunal estime que la présente affaire souffre précisément d'un tel manque de clarté et non seulement considère que la Commission paritaire de recours

n'a pas commis d'erreur de fait mais est tout à fait convaincu que cette demande du requérant constitue, dans les circonstances, un abus de procédure.

En outre, il incombe au requérant de prouver que la procédure devant la Commission paritaire de recours a été entachée d'irrégularités, et il ne l'a pas fait. Cette demande doit par conséquent être rejetée.

XI. Par ces motifs, la requête est rejetée dans son intégralité.

(Signatures)

Spyridon **Flogaitis**
Président

Julio **Barboza**
Membre

Brigitte **Stern**
Membre

Genève, le 27 juillet 2007

Maritza **Struyvenberg**
Secrétaire