



**UNITED NATIONS APPEALS TRIBUNAL
TRIBUNAL D'APPEL DES NATIONS UNIES**

Arrêt n° : 2019-UNAT-936

**Diallo
(Appelant)
contre
Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies
(Intimé)**

ARRÊT

Juges	Sabine Knierim (Présidente) Dimitrios Raikos Martha Halfeld
Affaire n°:	2019-1232
Date:	28 juin 2019
Greffier :	Weicheng Lin

Conseil de l'appelant : Amadou Ongoiba/Abdrahamane Kanoute
Conseil de l'intimé : Maryam Kamali

M^{ME} SABINE KNIERIM (PRESIDENTE)

1. Le Tribunal d'appel des Nations Unies (le « Tribunal d'appel ») est saisi d'un appel formé contre le jugement n° UNDT/2019/002, rendu par le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies (le « Tribunal du contentieux administratif ») à Nairobi, le 8 janvier 2019, dans l'affaire *Diallo contre le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies*. M. Sambala Diallo a interjeté appel le 6 février 2019 et le Secrétaire général a déposé sa réponse le 8 avril 2019.

Faits et procédure

2. À la date de la décision contestée, M. Diallo était titulaire d'un engagement à titre permanent et occupait un poste d'assistant (soutien logistique) de classe G-4 au Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP).

3. Par mémorandum du 1^{er} juin 2018, le Directeur de la Division des ressources humaines a informé la Directrice exécutive du FNUAP qu'il avait déterminé que la performance de M. Diallo était insuffisante et a recommandé qu'il soit mis fin à l'engagement permanent de ce dernier. Le même jour, il a avisé le Conseil de contrôle du respect des procédures du FNUAP (le Conseil), par un autre mémorandum, de son intention de soumettre à l'examen du Conseil sa recommandation de mettre fin à l'engagement de M. Diallo.

4. Le 26 juin 2018, la présidence du Conseil a approuvé par lettre adressée à la Directrice exécutive la recommandation de mettre fin à l'engagement permanent de M. Diallo au motif que ses services ne donnaient pas satisfaction.

5. Par mémorandum interne du 9 août 2018, la Directrice exécutive a informé M. Diallo des conclusions et recommandations qui précèdent et l'a invité à présenter ses observations et à fournir tout renseignement qu'il jugerait pertinent, au plus tard le 14 août 2018. M. Diallo a répondu en présentant ses observations écrites les 10, 13 et 14 août 2018.

6. Par lettre du 26 septembre 2018, la Directrice exécutive a informé M. Diallo de sa décision de mettre fin à son engagement.

7. Par requête du 18 décembre 2018, M. Diallo a contesté la décision de la Directrice exécutive de mettre fin à son engagement permanent au motif que ses services ne donnaient pas satisfaction.

8. Le 8 janvier 2019, le Tribunal du contentieux administratif a rendu son jugement sur la recevabilité (UNDT/2019/002), par lequel il a rejeté la requête de M. Diallo au motif que ce dernier avait omis de demander le contrôle hiérarchique de la décision contestée.

9. Le 10 mai 2019, M. Diallo a présenté au Tribunal une demande de dépôt d'écritures supplémentaires, et le 24 mai 2019 le Secrétaire général a déposé sa réponse à cette demande.

Argumentation des parties

Appel de M. Diallo

10. La requête introduite par M. Diallo devant le Tribunal du contentieux administratif aurait dû être jugée recevable sur la base de l'exception prévue à l'alinéa b) de la disposition du 11.2 Règlement du personnel, qui dispense le fonctionnaire de l'obligation de demander un contrôle hiérarchique lorsque la décision : a) a été prise sur avis d'organes techniques, comme arrêtée par le Secrétaire général, ou b) se rapporte à l'imposition de toute mesure disciplinaire ou autre, résultant de la disposition 10.2 du Règlement du personnel.

11. La décision de licenciement ayant été prise par un organe technique, en l'espèce le Conseil de contrôle du respect des procédures du FNUAP, aucune demande de contrôle hiérarchique préalable n'était nécessaire. M. Diallo a présenté sa requête en vertu de l'alinéa b) de la disposition 11.4 du Règlement du personnel, selon laquelle tout fonctionnaire qui n'est pas tenu de demander un contrôle hiérarchique, ainsi qu'il résulte du paragraphe b) de la disposition 11.2 peut saisir directement le Tribunal dans les 90 jours qui suivent la date à laquelle il a été informé de la décision administrative contestée. M. Diallo a déposé sa requête dans ce délai.

12. Qui plus est, le licenciement de M. Diallo était un renvoi à titre de mesure disciplinaire.

13. Il ne peut être mis fin à un engagement à titre permanent que pour les motifs prévus par le Statut du personnel. Selon la jurisprudence de l'ancien Tribunal administratif des Nations Unies, il ne peut être mis fin à un engagement permanent que par une décision prise à l'issue d'une procédure complète, équitable et raisonnable, laquelle procédure doit précéder la décision. En

vertu du Statut du personnel, il ne peut être mis fin à l'engagement de M. Diallo que pour lourde négligence ou faute grave. Or, M. Diallo n'a été accusé d'avoir commis ni l'une ni l'autre.

14. La décision de mettre fin à son engagement se fonde sur un raisonnement erroné, puisqu'en fait son employeur lui a demandé, sans succès, de démissionner ou d'accepter de changer son engagement permanent. Cette décision renvoie expressément et indûment au sous-alinéa viii) de l'alinéa a) de la disposition 10.2 du Règlement du personnel, alors que c'est plutôt l'alinéa a) de la disposition 10.3 du même règlement qui s'appliquait puisque M. Diallo était titulaire d'un engagement permanent.

15. L'alinéa a) de la disposition 3.3 du Règlement du personnel et le paragraphe 4 de l'Annexe I (Barème des traitements et dispositions connexes) du Statut du personnel prévoient que, sous réserve que ses services donnent satisfaction, le fonctionnaire reçoit chaque année une augmentation de traitement. M. Diallo a reçu une augmentation de traitement chaque année jusqu'à son licenciement. Le caractère prétendument insatisfaisant de ses services ne peut par conséquent pas être prouvé et les motifs de son licenciement sont donc incorrects.

16. M. Diallo a été privé de son traitement pendant les quatre années qui restaient avant qu'il puisse faire valoir ses droits à la retraite, il a été affecté psychologiquement par la décision de licenciement et il a vu son honneur terni après 25 années de bons et loyaux services. Il demande une indemnité d'un montant de 400 000 dollars des États-Unis pour les dommages subis du fait de son licenciement abusif ainsi qu'une indemnité d'un montant de 37 003 006 francs CFA pour le manque à gagner correspondant à 47 mois de traitement. Finalement, il demande au Tribunal d'appel de condamner le Secrétaire général à « payer tous les frais ».

Réponse du Secrétaire général

17. La décision du Tribunal du contentieux administratif de rejeter comme irrecevable la requête de M. Diallo en l'absence d'une demande de contrôle hiérarchique est conforme à l'alinéa a) de la disposition 11.2 du Règlement du personnel, au paragraphe 1) de l'article 8 du Statut du Tribunal du contentieux administratif et à la jurisprudence du Tribunal d'appel, selon laquelle, en vertu dudit paragraphe du Statut, le Tribunal du contentieux administratif est compétent pour connaître des requêtes contestant une décision administrative uniquement lorsque le fonctionnaire a préalablement demandé le contrôle hiérarchique de la décision

administrative contestée et le Tribunal du contentieux administratif n'a pas le pouvoir de supprimer les délais du contrôle hiérarchique ou de nouvel examen d'une décision

18. M. Diallo n'a pas établi que sa requête devant le Tribunal du contentieux administratif satisfaisait aux conditions des exceptions à l'obligation de demander un contrôle hiérarchique visées à l'alinéa b) de la disposition 11.2 du Règlement du personnel. Contrairement à ce qu'il prétend, la décision de mettre fin à son engagement n'a pas été prise sur avis d'un organe technique. Aux termes de l'instruction administrative ST/AI/2018/7 (Organes techniques) du 18 mai 2018, sont des organes techniques aux fins de l'alinéa b) de la disposition 11.2 du Règlement du personnel les « [c]ommissions médicales ou médecins indépendants dûment autorisés à examiner des décisions ou recommandations médicales » ainsi que les comités de recours en matière de classement. Or le Conseil de contrôle du respect des procédures du FNUAP est un organe qui aide les cadres à s'assurer de la conformité de leurs décisions avec le Règlement du personnel et les politiques du FNUAP en matière de dotation en personnel applicables. Le Conseil ne s'appuie pas sur des connaissances techniques comme le font les commissions médicales ou les comités de recours en matière de classement.

19. Quant au moyen de M. Diallo selon lequel son licenciement était en fait un renvoi à titre disciplinaire, il s'agit d'un moyen nouveau qu'il n'avait pas soulevé devant le Tribunal du contentieux administratif et qui, de plus, constitue une assertion qui n'est pas étayée par les faits de la cause. Il a été mis fin à l'engagement de M. Diallo au motif de la note « insuffisante » qu'il avait obtenue lors des évaluations de sa performance réalisées de 2014 à 2017, tel qu'il appert de la lettre de licenciement que lui a adressée la Directrice exécutive du FNUAP.

20. Il découle de ce qui précède que M. Diallo n'a pas établi que sa requête devant le Tribunal du contentieux administratif satisfaisait aux conditions des exceptions à l'obligation de demander un contrôle hiérarchique visée à l'alinéa b) de la disposition 11.2 du Règlement du personnel. Par conséquent, c'est à bon droit que le Tribunal du contentieux administratif a conclu que, en l'absence d'une demande de contrôle hiérarchique, la requête n'était pas recevable. Le Secrétaire général demande au Tribunal d'appel de rejeter l'appel et de confirmer le jugement du Tribunal du contentieux administratif.

Demande de dépôt d'écritures supplémentaires présentée par M. Diallo

21. Selon M. Diallo, le dépôt d'écritures supplémentaires est justifié en l'espèce par les circonstances exceptionnelles qui suivent. Le Tribunal du contentieux administratif a omis d'examiner les faits de la cause lorsqu'il a jugé sa requête irrecevable. La cessation de service de M. Diallo résultait d'une mesure disciplinaire et M. Diallo n'était donc pas tenu de demander un contrôle hiérarchique. De plus, bien qu'il ait recommandé à M. Diallo de soumettre sa requête au moyen du système de dépôt électronique des documents avec l'aide d'un conseiller juridique du Bureau de l'aide juridique au personnel, le Tribunal du contentieux administratif a statué à tort sur la première requête de M. Diallo, datée du 17 décembre 2018 et rédigée sans l'assistance d'un conseil, alors qu'il aurait dû statuer sur sa requête modifiée, datée du 28 décembre 2018.

22. M. Diallo demande au Tribunal d'appel d'accueillir son appel et d'annuler le jugement du Tribunal du contentieux administratif.

Réponse du Secrétaire général à la demande de dépôt d'écritures supplémentaires présentée par M. Diallo

23. La demande de M. Diallo ne satisfait pas aux conditions fixées pour le dépôt d'écritures supplémentaires. M. Diallo ne donne aucune raison expliquant pourquoi il n'a pas pu inclure dans son appel son moyen selon lequel le Tribunal du contentieux administratif avait omis d'examiner les faits de la cause lorsqu'il avait jugé sa requête irrecevable et avait statué à tort sur sa première requête datée du 17 décembre 2018 plutôt que sur sa requête modifiée datée du 28 décembre 2018. Il s'ensuit qu'aucune de ces assertions ne constitue une circonstance exceptionnelle justifiant le dépôt d'écritures supplémentaires. Qui plus est, la demande de dépôt d'écritures supplémentaires ne fait que répéter les moyens de l'appel. Le Secrétaire général demande au Tribunal d'appel de rejeter cette demande dans son intégralité. À titre subsidiaire, et au cas où le Tribunal d'appel déciderait d'accueillir la demande de M. Diallo, le Secrétaire général demande au Tribunal d'appel de l'autoriser à soumettre une réponse écrite aux écritures supplémentaires de l'appelant.

Examen

Demande d'autorisation de déposer des écritures supplémentaires et de condamnation aux dépens présentée par M. Diallo

24. La demande de M. Diallo tendant à l'autoriser à déposer des écritures supplémentaires est rejetée. Ni le Statut ni le Règlement de procédure du Tribunal d'appel n'accordent à l'appelant le droit de déposer des écritures supplémentaires après le dépôt par l'intimé de sa réponse. Le paragraphe 1 de l'article 31 du Règlement de procédure du Tribunal d'appel et le point 3 de la partie A de la section II de la Directive pratique n° 1 du Tribunal d'appel permettent au Tribunal d'appel d'accueillir la demande de dépôt d'écritures supplémentaires d'une partie uniquement lorsque des circonstances exceptionnelles le justifient. M. Diallo n'a pas rapporté la preuve de circonstances exceptionnelles qui pourraient justifier que le Tribunal d'appel exerce son pouvoir discrétionnaire de l'autoriser à déposer des écritures supplémentaires¹.

Recevabilité de la requête de M. Diallo devant le Tribunal du contentieux administratif

25. M. Diallo soutient que sa requête devant le Tribunal du contentieux administratif était recevable en dépit du fait qu'il n'avait pas déposé une demande de contrôle hiérarchique. Nous ne partageons pas cet avis. Le Tribunal du contentieux administratif n'a pas commis d'erreur en rejetant la requête de M. Diallo au motif qu'elle était irrecevable *ratione materiae*.

26. La recevabilité des requêtes devant le Tribunal du contentieux administratif est régie par l'article 8 du Statut du Tribunal du contentieux administratif et la disposition 11.2 du Règlement du personnel, qui sont respectivement libellés comme suit :

Article 8 du Statut du Tribunal du contentieux administratif

1. Toute requête est recevable si :
 - a) Le Tribunal est compétent pour en connaître en vertu de l'article 2 du présent Statut ;
 - b) Le requérant est habilité à l'introduire en vertu de l'article 3 du présent Statut ;

¹ Arrêt *Afawubo contre le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies* (2018-UNAT-863), par. 18, cité dans l'arrêt *Fayek contre le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies* (2017-UNAT-739), par. 7.

c) Le requérant a préalablement demandé le contrôle hiérarchique de la décision administrative contestée dans les cas où ce contrôle est requis ; (...)

(...)

3. Le Tribunal peut décider par écrit, à la demande écrite du requérant, de suspendre ou supprimer les délais pour une période limitée et seulement dans des cas exceptionnels. Le Tribunal ne peut ni suspendre ni supprimer les délais du contrôle hiérarchique.

Disposition 11.2 du Règlement du personnel

Contrôle hiérarchique

a) Tout fonctionnaire qui souhaite contester formellement une décision administrative pour inobservation de ses conditions d'emploi ou de son contrat de travail, y compris toutes dispositions applicables du Statut et du Règlement du personnel ainsi qu'il est dit au paragraphe a) de la disposition 11.1 ci-dessus, doit d'abord demander par écrit au Secrétaire général de soumettre la décision en cause à un contrôle hiérarchique.

b) Tout fonctionnaire qui souhaite contester formellement telle décision administrative prise sur avis d'organes techniques, comme arrêtée par le Secrétaire général, ou telle décision prise au Siège à New York d'imposer toute mesure disciplinaire ou autre, résultant de la disposition 10.2, arrêtée à l'issue d'une instance disciplinaire, n'est pas tenu d'en demander le contrôle hiérarchique.

27. Il s'ensuit qu'une requête devant le Tribunal du contentieux administratif concernant une décision administrative qui n'a pas fait l'objet d'une demande de contrôle hiérarchique préalable n'est recevable que si la décision contestée a été prise sur avis d'organes techniques ou s'il s'agit d'une décision prise au Siège à New York d'imposer toute mesure disciplinaire ou autre, résultant de la disposition 10.2, arrêtée à l'issue d'une instance disciplinaire. Dans tous les autres cas, lorsqu'il est obligatoire de commencer par demander un contrôle hiérarchique avant de saisir le système de justice interne, cette demande et ce contrôle hiérarchique offrent à l'Administration la possibilité de réévaluer la situation et de corriger en temps utile les erreurs éventuelles². Les Tribunaux n'ont pas le pouvoir de supprimer les délais de demande de contrôle hiérarchique³.

² Arrêt Newland contre le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies (2018-UNAT-820), par. 28 et 29.

³ Arrêt Khan contre le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies (2015-UNAT-559), par. 25.

Sur le point de savoir s'il s'agissait en l'espèce d'une décision administrative prise sur avis d'organes techniques

28. Les organes techniques sont définis par l'instruction administrative ST/AI/2018/7 dans laquelle, « [e]n vertu du paragraphe 4.2 de la circulaire du Secrétaire général ST/SGB/2009/4 et aux fins de la clarification des termes de la disposition 11.2 b) du Règlement du personnel, la Secrétaire générale adjointe à la gestion [a] promulgu[é] ce qui suit : »

1. Tout fonctionnaire qui souhaite contester formellement telle décision administrative prise sur avis d'organes techniques n'est pas tenu d'en demander le contrôle hiérarchique.
2. La liste des organes techniques visés à l'alinéa b) de la disposition 11.2 du Règlement du personnel s'établit comme suit :
 - (a) Commissions médicales ou médecins indépendants dûment autorisés à examiner des décisions ou recommandations médicales, y compris les demandes de réexamen visées à l'article 5.1 de l'appendice D au Règlement du personnel ;
 - (b) Comités de recours en matière de classement.
3. La présente instruction administrative entre en vigueur à la date de sa publication.

29. Le Conseil de contrôle du respect des procédures du FNUAP, qui est l'organe qui a examiné la recommandation de mettre fin à l'engagement de M. Diallo en l'espèce, ne figure pas dans la liste donnée par l'instruction administrative ST/AI/2018/7 et ne constitue donc pas un organe technique aux fins de l'application de l'alinéa b) de la disposition 11.2 du Règlement du personnel.

Sur le point de savoir si la décision administrative imposait une mesure disciplinaire ou autre, résultant de la disposition 10.2, arrêtée à l'issue d'une instance disciplinaire

30. Dans son appel, M. Diallo soutient que la décision administrative en cause constituait un renvoi, c'est-à-dire une mesure disciplinaire. Notre jurisprudence en la matière est bien établie : comme M. Diallo n'a pas soulevé cet argument devant le Tribunal du contentieux administratif, il est empêché par le principe de l'estoppel de le soulever en appel.

31. Qui plus est, son moyen est sans fondement. Aucune instance disciplinaire n'avait été engagée ni menée à terme et la décision administrative n'imposait pas de mesure disciplinaire ou autre, résultant de la disposition 10.2 du Règlement du personnel. Il a été mis fin à

l'engagement de M. Diallo en raison d'une performance insuffisante. La question de savoir si cette décision était une mesure disciplinaire déguisée pourrait relever d'un examen sur le fond, mais cela ne saurait libérer M. Diallo de son obligation de commencer par demander un contrôle hiérarchique avant de saisir les Tribunaux.

Dispositif

32. L'appel est rejeté et le jugement du Tribunal du contentieux administratif sur la recevabilité (UNDT/2019/002) est confirmé.

Version originale faisant foi : Anglais

Ainsi jugé le 28 juin 2019 à New York (États-Unis).

(Signé)

Sabine Knierim, juge
(Présidente)

(Signé)

Dimitrios Raikos, juge

(Signé)

Martha Halfeld, juge

Enregistré au Greffe à New York (États-Unis), le 19 août 2019.

(Signé)

Weicheng Lin