



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

Cas n° : UNDT/NY/2009/077/
JAB/2009/035
Jugement n° : UNDT/2009/018
Date : 10 septembre 2009
Original : anglais

Devant : Juge Michael Adams

Greffe : New York

Greffier : Hafida Lahiouel

D'HOOGHE

contre

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE
L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

**JUGEMENT RELATIF À LA
RECEVABILITÉ**

Conseil du requérant :
Bart Willemsen, OSLA

Conseil du défendeur :
Stephen Margetts, ALU

Introduction

1. Dans l'affaire qui nous occupe, le Requéran a engagé une procédure en déposant le 31 juillet 2008 auprès de la Commission paritaire de recours, un document intitulé « Dépôt d'un recours ». La décision contestée a été communiquée au Requéran le 28 avril 2008 et la conclusion négative de l'examen de la décision administrative datait du 21 juin 2008. Il apparaît que le Règlement de procédure de la Commission paritaire de recours au Siège (2007) autorise d'interjeter appel par le biais de ce type de document. Avant de débattre plus avant de la nature exacte de ce document et de ses effets juridiques, il apparaît indispensable de renvoyer brièvement au Règlement du personnel.

Qu'est-ce qu'un « recours » ?

2. La disposition 111.2 du Règlement du personnel traite des recours. La disposition 111.2(a) du Règlement du personnel établit qu'un fonctionnaire qui désire former un recours contre une décision administrative doit d'abord adresser une lettre au Secrétaire général pour demander que la décision soit reconsidérée lors d'un nouvel examen administratif. La disposition 111.2(a)(i) du Règlement du personnel prévoit que, si le Secrétaire répond à la lettre du fonctionnaire, le fonctionnaire « peut former un recours contre cette réponse dans le mois qui suit la réception de celle-ci ». Si le Secrétaire général ne répond pas à la lettre dans les délais impartis, l'intéressé peut également former un recours au titre de la disposition 111.2(a)(ii) du Règlement du personnel, mais cette dernière n'est pas directement pertinente dans cette affaire.

3. Le Règlement du personnel ne donne pas de définition du terme « recours ». Une action est de toute évidence indispensable, mais il n'est malheureusement pas fait mention de ce en quoi consiste précisément ladite action. Il aurait été utile de préciser dans le Règlement du personnel la démarche qu'un fonctionnaire doit entreprendre pour former un recours (notamment envoyer un formulaire particulier contenant certaines informations) de façon à ce que le fonctionnaire sache exactement

à quoi s'attendre. Il s'agit là d'un manquement sérieux, au vu de l'importance de cette question, de ne pas énoncer clairement ce qu'il importe de faire. Le fonctionnaire ne devrait pas avoir à deviner, à supputer ou supposer ; le fonctionnaire ne devrait pas non plus avoir à consulter le Règlement de procédure de la Commission paritaire de recours qui, comme on le verra, est loin d'être clair, à l'exception des décisions du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies. Ce manque de clarté regrettable entraîne également un gaspillage des ressources juridiques nécessaires pour interpréter ce qui aurait dû être facilement compréhensible pour les fonctionnaires les moins qualifiés et les moins expérimentés de l'Organisation.

4. Ce besoin d'éclaircissement est renforcé par les conséquences potentiellement dévastatrices que peut avoir le non-respect des délais impartis en vertu de la disposition 111.2(f) du Règlement du personnel, qui établit ce qui suit :

« Le recours est irrecevable si les délais prescrits à l'alinéa a) ci-dessus n'ont pas été respectés, à moins que la chambre constituée pour connaître du recours ne les ait suspendus en considération de circonstances exceptionnelles. »

Étant donné la condition de « circonstances exceptionnelles », qui a été interprétée de façon restrictive par le Tribunal administratif, nombre de fonctionnaires en ont conclu qu'ils avaient perdu leur droit de former un recours, même si ce recours avait pu être tout à fait valable. Si cette interprétation peut avoir de telles conséquences, il est dans ce cas indispensable de clarifier le texte.

La pertinence des règles de la Commission paritaire de recours

5. Dans le cas présent, il était essentiel que le Requérent forme un recours dans le délai d'un mois applicable conformément à la disposition 111.2(a)(i) du Règlement du personnel.

6. La disposition 111.1 du Règlement du personnel relative à la création de Commissions paritaires de recours stipule, à l'alinéa e), que chaque Commission paritaire de recours « établit son règlement de procédure, qui doit spécifier comment le président en exercice et, le cas échéant, les présidents suppléants sont choisis parmi

les présidents ». Cet alinéa n'a pas été correctement rédigé étant donné qu'il semble réduire le règlement de procédure à la simple question de sélection des présidents. Toutefois, il n'a heureusement pas été interprété de la sorte et a été considéré comme permettant la promulgation d'un règlement de procédure régissant notamment la manière dont un recours doit être formé et la manière dont le Tribunal doit trancher à son sujet.

7. Le Règlement de procédure de la Commission définit le terme « recours » comme « une action engagée [...] dont la première phase est une demande de réexamen administratif et la dernière la décision prise par le Secrétaire général sur le rapport d'une chambre de la Commission paritaire de recours ». Le Règlement de procédure de la Commission donne ainsi une définition plus large de « recours » que la disposition 111.2(a)(i) du Règlement du personnel, étant donné que dans ce dernier cas, le recours suit la décision rendue concernant la demande de réexamen administratif. Les chapitres III.D, III.E et III.F du Règlement de procédure ont traité à la formation des recours. La disposition III.D.1 stipule comme suit :

« Un exposé introductif de recours complet, conforme à la disposition III.J.1 ci-dessous, est déposé auprès de la Commission, par l'intermédiaire de son secrétariat, dans les délais fixés (voir alinéa a) ii) de la disposition 111.2 du Règlement du personnel) ».

Cette disposition semble signifier que, pour être conforme à la disposition 111.2(a)(i) du Règlement du personnel, le fonctionnaire doit soumettre « un exposé introductif de recours complet » dans le mois qui suit la réception de la réponse du Secrétaire général concernant la demande de nouvel examen administratif. (Cette interprétation, considérée par moi comme erronée, sera traitée ultérieurement.)

8. La disposition III.F du Règlement de procédure, intitulée « *Recevabilité du recours* », stipule comme suit :

« Un recours n'est recevable que si les délais visés aux alinéas a) et b) de la disposition 111.2 du Règlement du personnel sont respectés, à moins que la chambre constituée pour connaître du recours ne décide de les suspendre [...] ».

Sans mentionner la surprenante référence à la disposition 111.2(b) du Règlement du personnel qui n'établit pas de délais, ce Règlement de procédure ne fait que citer simplement le Règlement du personnel et n'y apporte rien, que ce soit en termes d'explications ou d'éclaircissements.

9. La disposition III.J.1 du Règlement de procédure établit les conditions qui doivent être réunies pour former un recours. Outre certains éléments formels, tels que le nom du Requéran et son statut présent ou passé par rapport à l'Organisation des Nations Unies, le formulaire de recours doit contenir « un exposé précis des faits pertinents, dans l'ordre chronologique chaque fois que cela est possible » et « un index de tous les documents annexés en entier et numérotés ». Le Requéran est également averti qu'en cas de non-observation de cette disposition, « l'exposé introductif de recours peut être considéré comme incomplet ». La notion d'« exposé introductif de recours incomplet » revêt une importance cruciale et est également débattue ci-après.

10. La disposition III.E du Règlement de procédure stipule comme suit :

« La Commission accepte le dépôt d'un exposé incomplet comme preuve de la date de dépôt du recours. Lorsqu'il reçoit un exposé incomplet, le secrétariat de la Commission prie par écrit le requérant de fournir à la Commission, dans le délai d'un mois, un exposé complet contenant tous les éléments mentionnés dans la disposition III.J.1 ci-après. Si le requérant s'abstient, sans justification, de fournir un exposé complet dans le délai d'un mois, le recours est réputé abandonné (voir disposition III.O.3 ci-après), l'affaire est rayée du rôle ».

Je laisse à un débat ultérieur, si nécessaire, la question de savoir si « la justification » en question doit être raisonnable, mais je suppose, aux fins qui nous occupent ici, que c'est le cas.

11. La disposition III.O du Règlement de procédure, intitulée « *Abandon du recours* » est importante dans le présent contexte. Elle dispose, en effet, que si les tentatives pour communiquer avec un Requéran se révèlent infructueuses, ou que si le Requéran a présenté un exposé introductif de recours incomplet et s'est abstenu,

sans justification, de fournir un exposé complet dans le délai prescrit, le recours peut être réputé abandonné, selon le cas, à l'expiration d'un laps de temps raisonnable, ou à l'expiration du délai. Plus important encore, l'alinéa 4 dispose que le « recours abandonné peut être réintroduit si le requérant fournit des justifications satisfaisantes » et, dans le cas où le recours est réputé abandonné faute, par le requérant, de présenter un exposé introductif de recours complet, toute requête tendant à la réintroduction de l'affaire « doit être accompagnée d'un exposé introductif de recours complet ».

12. Sans mentionner les effets de la disposition III.D.1 du Règlement de procédure (traités ci-après), le mécanisme du Règlement de procédure semble à la fois clair et simple. Un recours est considéré comme une procédure initiée par la demande de réexamen administratif, engagée aux fins de la disposition 111.2(a)(i) du Règlement du personnel par l'introduction d'un exposé de recours incomplet, précisé par l'exposé de recours complet, examiné au nom du Secrétaire général, et sur lequel la Commission fait rapport, pour faire enfin l'objet d'une décision finale par le Secrétaire général. L'imposition d'un délai au fonctionnaire qui désire former un recours ne peut effectivement s'appliquer qu'au début de la procédure, toutes les autres questions étant pour l'essentiel hors du contrôle du fonctionnaire, sauf en ce qui concerne le respect des règles visant à permettre la poursuite et la conclusion de la procédure. C'est sans nul doute pour cette raison que la disposition III.E du Règlement de procédure permet que la procédure soit lancée avec le dépôt d'un exposé de recours incomplet et dispose, en effet, que cette introduction de procédure de recours dans les délais prescrits dans le Règlement du personnel soit conforme à ces délais. Cette disposition ne peut avoir d'autre signification. Le Règlement de la Commission paritaire de recours continue alors de traiter à sa manière des prérequis indispensables pour mener à bien un recours.

Le délai

13. Il est important de noter qu'il découle nécessairement de la disposition III.E du Règlement de procédure que le délai visé à l'alinéa 111.2(a)(i) du Règlement du

personnel ne sera pas respecté dans le cas où un exposé de recours incomplet devait être déposé, même si ce dernier l'était le jour de la réception de la réponse du Secrétaire général à la demande de réexamen administratif. La disposition III.E du Règlement de procédure autorise le Requéranant à déposer un exposé de recours complet dans le mois qui suit la date de réception de la demande. Ainsi, sans mentionner les moyens de communication électronique (qui ne sont pas une obligation), le délai envisagé par le Règlement de procédure pour former un recours est supérieur à un mois à compter de la date de réception de la réponse à la demande de réexamen administratif.

14. Si cette interprétation doit encore être confirmée, les dispositions III.J et O du Règlement de procédure disposent que le fait que le fonctionnaire ne parvienne pas à déposer un exposé de recours complet peut amener (et non « doit ») à ce que le recours soit réputé abandonné en l'absence de justification et que tout recours abandonné peut être réintroduit si le requérant fournit des justifications satisfaisantes quant aux raisons qui l'ont empêché de soumettre un exposé de recours complet dans les délais prescrits par le Règlement de procédure – et non par le Règlement du personnel – ou dans les délais prorogés. Ces dispositions contrastent totalement avec les effets de la disposition 111.2 du Règlement du personnel qui, premièrement, juge irrecevable un recours déposé en dehors des délais prescrits mais, deuxièmement, n'autorise un recours qu'« en considération de circonstances exceptionnelles ». Peu importe ce qu'il est entendu par « justification » aux dispositions III.E et III.O.3 du Règlement de procédure, cela n'exige certainement pas de circonstances exceptionnelles. Si le Règlement de procédure visait à ce que le délai mentionné à l'alinéa 111.2(a)(i) du Règlement du personnel s'applique rétroactivement à la formation d'un recours par le biais de l'exposé de recours incomplet, il n'aurait pas fait usage des notions d'abandon et de réintroduction. Il aurait utilisé un vocabulaire qui établirait que le recours était irrecevable. La notion d'abandon implique que la procédure a été lancée et qu'elle est en cours, et non qu'elle a été provisoirement entamée.

15. Il est maintenant impératif de revenir sur les effets de la disposition III.D.1 du Règlement de procédure (énoncée ci-dessus) qui, de prime abord, est en totale contradiction avec la disposition III.E du Règlement de procédure. Si les termes entre parenthèses avaient été omis dans cette dernière disposition, aucun problème n'aurait surgi : il s'agirait alors simplement d'une règle générale disposant qu'un exposé de recours complet doit être déposé dans les délais prescrits par le Règlement de procédure. C'est la référence à la disposition 111.2(a)(i) du Règlement du personnel entre parenthèses qui crée la contradiction avec la disposition III.E du Règlement de procédure. Selon mon point de vue, la parenthèse est tout simplement une tentative stérile de définir ce à quoi l'expression « dans les délais prescrits » fait référence. La raison la plus évidente qui m'a amené à cette conclusion est que la référence au Règlement du personnel entre parenthèses renvoie uniquement à l'alinéa 111.2(a)(i) du Règlement du personnel, alors que le délai visé à l'alinéa 111.2(a)(ii), qui est tout aussi pertinent, n'est pas mentionné. Il n'existe aucune raison valable pour faire une différence entre les recours où le Secrétaire général répond à la demande de réexamen administratif dans le mois et ceux où il ne le fait pas. Des délais précis sont spécifiés dans les deux cas, l'irrecevabilité s'applique aux deux, de même que les conditions énoncées dans la disposition III.J du Règlement de procédure. La parenthèse contenue dans la disposition III.D.1 du Règlement de procédure doit être considérée au même titre qu'une nuance dans les instruments juridiques conventionnels : elles ne font pas partie du texte de l'instrument mais sont de simples adjonctions de rédaction qui peuvent se révéler pertinentes pour interpréter le texte en cas de doute, mais auxquelles il n'est donné aucune valeur prescriptive. La parenthèse contenue dans la disposition doit être ignorée car elle entre en contradiction avec les dispositions de l'article III.E du Règlement de procédure, qui traite sans ambiguïté et avec précision des conséquences qu'a le dépôt d'un exposé de recours incomplet et des effets qu'a le fait que le requérant s'abstienne de fournir un exposé complet conformément à la disposition III.O.3 du Règlement de procédure : *generalia specialibus non derogant* (les dispositions générales ne dérogent pas aux dispositions spéciales).

Le requérant a respecté le Règlement du personnel

16. En conséquence, l'exposé de recours incomplet déposé le 31 juillet 2008 l'a été conformément aux délais spécifiés dans le Règlement du personnel, et la disposition 111.2(f) du Règlement du personnel est sans objet. Le fait que le fonctionnaire s'abstienne de fournir l'exposé de recours complet dans le délai d'un mois supplémentaire visé par la disposition III.E du Règlement de procédure ait été expliqué (semble-t-il) par le besoin ressenti d'obtenir le rapport d'enquête est ses annexes, qui sont au cœur de l'affaire qui nous occupe, dans tous les cas, ne « pourrait » entraîner que l'abandon tacite du recours. De nouveau, la disposition 111.2(f) du Règlement du personnel n'est pas utilisée.

17. Le document prescrit par la Commission paritaire de recours pour former un recours est appelé « *Formulaire de recours adressé à la Commission paritaire de recours à l'encontre d'une décision administrative* » et doit être accompagné de documents, dont un exposé de recours complet. Il apparaît que si cet exposé de recours était déposé sans ses annexes, il serait accepté par la Commission comme étant un exposé de recours incomplet au sens de la disposition III.E du Règlement de procédure. C'est ce qui s'est produit dans l'affaire qui nous occupe.

18. La question est la suivante : en vertu du présent régime, qui remplace celui qui était constitué par l'existence de la Commission paritaire de recours et de son règlement, une explication doit désormais être fournie dans le cas où le délai imposé par ce Règlement n'était pas respecté. M. Margetts conteste le fait qu'il faille, pour le Secrétaire général, une explication, et je pense que M. Willemsen est dans tous les cas en position d'en donner une, et qu'il ne récuse par conséquent pas l'argument. Bien entendu, ce qui constitue une justification raisonnable variera d'un cas à l'autre et ne sera pas une question entièrement objective. En conséquence, si le conseil estimait que certains documents étaient indispensables pour préparer un exposé de recours complet, et qu'il a fourni tous les efforts nécessaires pour s'assurer de la présence de ces documents, il aurait été tout aussi raisonnable, pour soumettre l'exposé de recours complet, d'attendre la confirmation de réception de ces documents. Si le conseil avait agi raisonnablement à cet égard, cette justification n'aurait été refusée qu'en des circonstances exceptionnelles. Même si cette

justification n'avait pas été acceptée et que le recours avait été considéré comme ayant été abandonné, il aurait pu être réintroduit, à la condition que l'exposé de recours soit cette fois complet. Selon moi, dans cette affaire, l'exposé de recours déposé peut être considéré en substance comme un exposé de recours complet. Dans ces circonstances, il semble qu'une justification doive être fournie, mais je propose de partir du principe que cette explication sera fournie en temps utile.

Conclusion

19. Il s'ensuit que le recours était recevable, restait recevable et n'a pas été abandonné.

(Signé)

Juge Michael Adams

Ainsi jugé le 10 septembre 2009

Enregistré au greffe le 18 septembre 2009

(Signé)

Hafida Lahiouel, Greffier, New York