



TRIBUNAL
DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
DES NATIONS UNIES

UNDT/NBI/2015/174
Affaires n^{os} : UNDT/NBI/2015/175
UNDT/NBI/2015/176
Jugement n^o : UNDT/2017/034
Date : 10 mai 2017
Français
Original : anglais

Juge : Alexander W. Hunter

Greffe : Nairobi

Greffier : Abena Kwakye-Berko

NGERO
WANI
SEBUKAKARI

c.

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT

Conseil du requérant :

Daniel Trup, Bureau de l'aide juridique au personnel

Conseil du défendeur :

Steven Dietrich, Section du droit administratif
du Bureau de la gestion des ressources humaines
Alistar Cumming, Section du droit administratif
du Bureau de la gestion des ressources humaines

Introduction

1. Au moment des faits à l'origine des requêtes en cause, les requérants étaient des fonctionnaires de la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO) en poste au Centre de services régional d'Entebbe. Par requêtes distinctes présentées le 30 novembre 2015 au Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies (le « Tribunal »), ils ont formé un recours contre la décision prise par l'Administration de ne pas prendre en considération leurs demandes d'indemnisation dirigées contre l'Organisation des Nations Unies pour avoir manqué à ses obligations en permettant aux autorités locales de les arrêter et de les inculper sans avoir mené une enquête complète ni obtenu au préalable la levée de leur immunité.
2. Par réponses du 4 janvier 2016, le défendeur a soutenu que les requêtes n'étaient pas recevables aux motifs : i) que les requérants n'avaient pas demandé le contrôle hiérarchique des décisions administratives contestées; ii) qu'il n'y avait pas eu de décisions administratives définitives au sens du Statut du Tribunal.
3. Par les ordonnances n^{os} 014 (NBI/2017), 015 (NBI/2017) et 016 (NBI/2017) du 23 janvier 2017, le Tribunal a invité les parties à présenter leurs observations relativement à la jonction des trois requêtes. Il a également informé les parties que, comme l'y autorisait le paragraphe 1 de l'article 16 du Règlement de procédure du Tribunal, il avait décidé qu'il n'y avait pas lieu de tenir une audience pour statuer sur la question préliminaire de la recevabilité des requêtes, et qu'il se fonderait sur les pièces et les conclusions écrites présentées par les parties.
4. Par écritures des 26 et 27 janvier 2017, les requérants et le défendeur ont convenu avec le Tribunal qu'il serait plus expédient que ces requêtes soient examinées ensemble.
5. Par décision du 10 février 2017, le Tribunal a joint les trois requêtes.

Faits

6. 14 avril 2012, les requérants ont été arrêtés sous l'accusation d'avoir tenté de voler un groupe électrogène appartenant au Centre de services régional. À l'insu des intéressés, l'Administration avait alors tacitement levé leur immunité de juridiction.
7. Deux des requérants sont restés en garde à vue pendant cinq jours, le troisième pendant trois jours, avant d'être inculpés de tentative de vol du groupe électrogène puis d'être remis en liberté sous caution.
8. Par une note verbale adressée le 16 mai 2012 au Ministère des affaires étrangères et de la coopération de la République de l'Ouganda, la MONUSCO a informé les autorités ougandaises, officiellement et pour la première fois, que « le Secrétaire général a[vait] levé l'immunité de juridiction dont jouiss[aient] [les requérants] dans la mesure nécessaire pour que la police ougandaise puisse enquêter sur les faits et pour que les intéressés puissent être poursuivis et jugés puis, en cas de déclaration de culpabilité, condamnés par les tribunaux ougandais, à raison de leur participation à la tentative de vol d'un groupe électrogène de la base de la MONUSCO à Entebbe ». L'Administration n'a en revanche jamais informé officiellement et directement les requérants que leur immunité avait été levée.

9. L'Unité spéciale d'investigation de la Base d'appui et du Centre de service régional d'Entebbe a achevé son enquête interne le 20 décembre 2012 et présenté son rapport final le 24 décembre 2012.

10. Le 3 juillet 2015, les requérants ont été acquittés par la justice ougandaise de tous les faits qui leur étaient reprochés.

11. Par une lettre du 5 octobre 2015 adressée au chef du Centre de services régional, le conseil des requérants a demandé une indemnisation à titre gracieux en réparation de la violation des garanties de procédure résultant de l'arrestation et de la levée de l'immunité des requérants.

12. Entre le 19 et le 26 octobre 2015, les requérants ont demandé le contrôle hiérarchique de la décision prise par l'Administration de ne pas prendre en considération leurs demandes d'indemnisation.

13. Le 2 novembre 2015, le Groupe du contrôle hiérarchique a répondu aux requérants que leurs demandes n'étaient pas recevables. Plus précisément, il les a informés qu'après avoir pris contact avec la MONUSCO, il avait appris que ces demandes étaient en cours d'examen. Par voie de conséquence, il a considéré qu'aucune décision administrative n'avait été prise.

Arguments du défendeur quant à la recevabilité

Les requêtes ne sont pas recevables ratione temporis

14. Les demandes d'indemnisation à titre gracieux présentées par les requérants constituent, tant sur la forme que sur le fond, des demandes de contrôle hiérarchique. Les intéressés sollicitent la révision des décisions, irrégulières à leurs yeux, par lesquelles l'Administration a levé leur immunité. Le fait qu'ils aient saisi à tort le chef du Centre de services régional, lequel n'a pas la faculté de procéder à une telle révision ou de décaisser des fonds à titre gracieux au nom du Secrétaire général, ne change pas le fond des demandes ni ne rouvre le délai pour demander la révision.

15. Avant de contester une décision administrative devant le Tribunal, le requérant doit d'abord en demander le contrôle hiérarchique, conformément à la disposition 11.2 du Règlement du personnel. Une telle demande doit être présentée dans les 60 jours suivant la date à laquelle le fonctionnaire a été informé de la décision contestée. Le Tribunal n'a pas le pouvoir de déroger à ce délai ou de le suspendre.

16. Dans l'affaire *Zewdu* (UNDT/2011/043), le Tribunal a considéré qu'il incombait aux fonctionnaires de défendre leurs intérêts avec diligence. Tout fonctionnaire doit demander le contrôle hiérarchique dès la date à partir de laquelle l'action en justice devient possible. Chacun est censé connaître les dispositions du Règlement du personnel.

17. Dans les trois affaires en cause, les requérants tentent de relancer des actions éteintes en formant de nouvelles demandes. Ils ont été arrêtés le 14 avril 2012. S'ils souhaitent contester des décisions administratives liées aux circonstances de leur arrestation au motif que la procédure prévue par l'instruction administrative [ST/AI/299](#) (Notification de l'arrestation ou de la détention de fonctionnaires ou autres agents de l'Organisation des Nations Unies ou de membres de leur famille)

n'avait pas été respectée, alors le délai dont ils disposaient pour ce faire a commencé à courir à cette date, qu'ils aient ou non compris qu'ils pouvaient demander le contrôle hiérarchique à ce moment-là. Ils auraient dû introduire leurs demandes de contrôle hiérarchique dans les 60 jours suivants, soit le 13 juin 2012 au plus tard.

18. S'ils ont présenté leurs requêtes comme des recours contre la non-prise en considération par l'Administration de leurs demandes d'indemnisation, les requérants contestent en réalité la procédure suivie lors de leur arrestation et pour la levée de leur immunité en mai 2012. Ces recours sont également hors délai.

19. Les requérants ne sont pas recevables à rechercher de nouveaux fondements à leur action en demandant une indemnisation à titre discrétionnaire, puis en contestant le fait qu'il n'ait pas été donné suite à leurs demandes dans un délai arbitraire.

Les requêtes ne sont pas recevables ratione materiae

20. Si l'absence de décision dans un délai raisonnable peut, dans certaines circonstances, constituer une décision administrative, cette hypothèse n'est pas réalisée en l'espèce.

21. Il n'existe pas de droit autonome à l'obtention d'une décision dans un délai raisonnable. Le silence de l'Administration ne constitue pas en soi une décision administrative. Pour constituer une décision administrative, il faut que le défaut de décision emporte des conséquences juridiques directes pour le requérant. En l'espèce, l'absence de décision n'a pas eu de conséquences juridiques directes pour les intéressés dans la mesure où ces derniers n'étaient pas fondés à demander la mesure sollicitée, à savoir l'indemnisation à titre gracieux.

22. En l'espèce, les requérants invoquent, à l'appui de leur demande d'indemnisation à titre gracieux, le non-respect des procédures prévues en cas d'arrestation de fonctionnaires et pour la levée de leur immunité. Ils n'ont aucun droit à une telle indemnisation. En réalité, ils demandent un dédommagement sous la forme de dons ou de faveurs et non le paiement de droits dus par l'Organisation au titre de leurs conditions d'emploi. De par sa nature même, la réponse de l'Administration à la demande d'indemnisation à titre gracieux ne constitue pas une décision administrative au sens de la lettre a) du paragraphe 1 de l'article 2 du Statut du Tribunal en ce qu'elle ne porte pas sur un droit et ne produit pas d'effets juridiques directs.

23. Les requérants ne peuvent pas rapporter la preuve que l'absence de décision a eu des conséquences juridiques directes pour eux. Partant, le silence de l'Administration ne constitue pas une décision administrative susceptible d'être contestée.

24. En tout état de cause, il n'y a pas eu inaction de l'Administration. Comme les requérants en ont été clairement avisés dans les communications adressées par la MONUSCO le 30 octobre 2015, de nouvelles investigations sont en cours et leurs demandes d'indemnisation sont en cours d'examen. Un léger retard dans la suite donnée à une demande en cours d'examen ne saurait être considéré comme une décision susceptible de recours. Dès lors, faute de décision administrative contestable, les requêtes devraient être rejetées comme irrecevables.

Arguments des requérants quant à la recevabilité

25. Les décisions administratives susceptibles de recours ne revêtent pas toujours un caractère positif. Elle peuvent aussi prendre la forme d'une inaction et être alors qualifiable de décision administrative implicite.
26. En l'espèce, les requérants ont sollicité le contrôle hiérarchique de la décision prise par l'Administration de refuser de prendre en considération leurs demandes d'indemnisation présentées le 5 octobre 2015. L'absence de réponse expresse de l'Administration à ces demandes (par une décision d'acceptation ou de rejet) à la date à laquelle les requérants ont introduit leurs demandes de contrôle hiérarchique, les 19 et 26 octobre 2015, constitue un refus implicite.
27. N'ayant pas été officiellement informés par écrit, les requérants n'étaient pas en mesure de former un recours contre le refus exprès de faire droit à leurs demandes et pouvaient seulement contester le fait que l'Administration ne les aient pas prises en considération.
28. Lesdites demandes ont été transmises à la MONUSCO, entité compétente pour les examiner. Le 30 octobre 2015, le responsable des affaires juridiques à la MONUSCO a écrit au conseil des requérants en ces termes :
- J'ai pris connaissance de la demande d'indemnisation et je m'emploie à recueillir toutes les informations utiles pour l'examiner. Par conséquent, nous reviendrons vers vous dès que possible, sachant que nous devons consulter [le Bureau des affaires juridiques].
29. Toutefois, il semble que cet examen n'ait eu lieu qu'après le dépôt des demandes de contrôle hiérarchique.
30. La conclusion tirée par le Groupe du contrôle hiérarchique selon laquelle les requêtes n'étaient pas recevables faute de décision expresse ne saurait être retenue. Il est injustifié que, faisant fi du principe du délai raisonnable, l'Administration s'abstienne purement et simplement de se prononcer.
31. Comme le Tribunal l'a affirmé dans l'affaire *Terragnolo* (UNDT/2014/107), il n'existe pas de définition de ce qui constitue une réponse rapide, mais le bon sens commande que l'expression renvoie à un délai raisonnable compte tenu des circonstances de la demande en cause.
32. En l'espèce, les requérants ont présenté leurs demandes le 5 octobre 2015. Par la suite, le 26 octobre 2015, en l'absence de décision expresse de la part de l'Administration, ils ont déposé des demandes de contrôle hiérarchique. Ils font valoir que, compte tenu des circonstances, une décision pouvait raisonnablement être prise dans un délai de trois semaines.
33. Les requérants ne sauraient être tenus à la merci du retard mis par l'Administration à examiner leurs demandes initiales. Ils ont fixé un délai raisonnable, et l'absence de réponse expresse de l'Administration avant l'expiration de ce délai, soit le 26 octobre 2015, constitue une décision implicite de refus.
34. Obliger les requérants à attendre la décision de l'Administration reviendrait à les empêcher de contester cette décision à l'expiration d'un délai raisonnable, l'Administration devant encore se prononcer de manière définitive. Dans

l'intervalle, par suite des décisions du Groupe du contrôle hiérarchique en date du 2 novembre 2015, les requérants seraient dans l'impossibilité de contester les refus implicites de l'Administration au motif que les décisions définitives n'ont pas été rendues. Une telle situation serait intenable.

35. Par conséquent, l'absence de réponse de l'Administration aux demandes des requérants à la date du 26 octobre 2015 devrait être considéré comme un refus implicite. Dès lors, les requêtes devraient être jugées recevables.

36. Au surplus, à la date du dépôt des requêtes en l'espèce, soit plus de sept semaines après la présentation des demandes initiales, l'Administration n'a pris aucune décision expresse ni adressé aucune communication officielle.

Examen de la recevabilité

37. Aux termes des alinéas c) et d) du paragraphe 1 de l'article 8 du Statut du Tribunal, toute requête est recevable si le requérant a préalablement demandé le contrôle hiérarchique de la décision administrative demandée dans les cas où ce contrôle est requis, et si elle est introduite dans les 90 jours calendaires de l'expiration du délai imparti à l'administration pour répondre à cette demande si elle n'y a pas répondu. Ce délai est de 30 jours calendaires à compter de la présentation de la décision contestée au contrôle hiérarchique pour les différends survenus au Siège, et de 45 jours calendaires pour les différends survenus dans d'autres bureaux. Aux termes de la lettre a) du point i) de l'alinéa d) du paragraphe 1 de l'article 8 du Statut du Tribunal, lorsque le contrôle hiérarchique de la décision contestée est requis, une requête est recevable si elle est introduite dans les 90 jours calendaires suivant la date à laquelle le requérant a reçu la réponse de l'administration à sa demande.

38. Aux termes du paragraphe c) de la disposition 11.2 du Règlement du personnel, pour être recevable, toute demande de contrôle hiérarchique doit être adressée au Secrétaire général dans les 60 jours qui suivent la date à laquelle le fonctionnaire a été informé de la décision administrative qu'il entend contester.

Quand les causes d'action sont-elles nées?

39. Il est fait grief à l'administration de la MONUSCO de ne pas avoir pris en considération les demandes d'indemnisation dirigées par les requérants contre l'Organisation des Nations Unies pour avoir manqué à ses obligations en permettant aux autorités locales de les arrêter et de les inculper.

40. Pour se prononcer sur la recevabilité des requêtes, le Tribunal doit d'abord déterminer à quel moment les causes d'action sont nées ou, en d'autres termes, à quel moment les requérants ont su que l'inobservation présumée par l'administration de la MONUSCO des procédures énoncées dans le rapport [A/63/331](#) (« Pratiques liées à l'échange d'information entre l'Organisation des Nations Unies et les autorités nationales chargées de veiller au respect de la loi, ainsi qu'au renvoi d'affaires présumées être de caractère pénal mettant en cause des membres du personnel, des fonctionnaires ou des experts en mission des Nations Unies ») et dans l'instruction administrative [ST/AI/299](#) (« Notification de l'arrestation ou de la détention de fonctionnaires ou autres agents de l'Organisation

des Nations Unies ou de membres de leur famille ») pouvait faire naître un droit à indemnisation.

41. Il résulte des éléments non contestés les faits suivants : le samedi 14 avril 2012, deux des requérants ont été appelés au Centre de services régional relativement à la tentative de vol d'un groupe électrogène; le troisième requérant avait été chargé de conduire le camion du Centre, à bord duquel le groupe électrogène volé a été découvert, de la base du Centre à la tour de télécommunications de l'ONU à Katabi; une fois sur la base, la police ougandaise a arrêté les requérants, puis les a interrogés au poste de police local; deux des requérants sont restés en garde à vue pendant cinq jours, le troisième pendant trois jours, après quoi ils ont été inculpés de tentative de vol du groupe électrogène puis remis en liberté sous caution; le 16 mai 2012, par une note verbale adressée au Ministère des affaires étrangères et de la coopération de la République de l'Ouganda, la MONUSCO a informé les autorités ougandaises que le Secrétaire général avait levé l'immunité des requérants; la procédure judiciaire, qui s'est étalée du 16 mai 2012 au 3 juillet 2015 en Ouganda, s'est conclue par l'acquiescement des requérants.

42. Compte tenu de ce qui précède, il n'est pas déraisonnable de conclure que, le 3 juillet 2015, après avoir connu les rigueurs d'un procès pénal et été acquittés de tous les faits qui leur étaient reprochés, les requérants ont pris conscience qu'il pouvait y avoir eu violation des règles régissant l'arrestation et la détention des fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies, et des règles relatives à la levée de l'immunité.

43. À cette date, tous les documents utiles autres que les travaux juridiques préparatoires, notamment la note verbale, auraient dû être communiqués au conseil des requérants, spontanément ou à sa demande. Même à supposer, pour les besoins de l'argumentation, que les requérants aient eu connaissance de la teneur de cette note verbale à un stade antérieur de la procédure pénale, ils n'auraient pas pour autant été relâchés avant les trois ou cinq jours qu'a duré la garde à vue précédant leur inculpation et leur remise en liberté. Autrement dit, il n'était pas nécessaire que l'Organisation ait les requérants sous sa garde et sous son contrôle dans la mesure où ceux-ci avaient déjà été remis en liberté au début de ladite procédure. Leur acquiescement pourrait porter à croire au bien-fondé de leurs demandes de dommages-intérêts et de dépens. Cependant, s'ils avaient été déclarés coupables, ils y auraient sans doute réfléchi à deux fois avant d'introduire un recours contre le Secrétaire général.

44. Le Tribunal estime que les causes d'action relatives au dédommagement de l'inobservation présumée des procédures énoncées dans les documents [A/63/331](#) et [ST/AI/299](#) sont nées le 3 juillet 2015. En conséquence, en application du paragraphe c) de la disposition 11.2 du Règlement du personnel, il incombait aux requérants de solliciter le contrôle hiérarchique de l'inobservation des règles régissant l'arrestation et la détention de fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies et des règles relatives à la levée de l'immunité dans les 60 jours suivant le 3 juillet 2015, c'est-à-dire le 1^{er} septembre. Or, ils ne l'ont pas fait. Le Tribunal n'a pas le pouvoir de déroger aux délais prévus pour le contrôle

hiérarchique¹. Par un courrier du 5 octobre 2015, les requérants ont demandé au chef du Centre de services régional de leur accorder, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, une indemnisation pour le non-respect par l'Organisation des Nations Unies de ses obligations à l'égard des fonctionnaires. N'ayant pas reçu de réponse à la date du 16 octobre 2015, ils ont formé des demandes de contrôle hiérarchique les 19 et 26 octobre 2015.

45. Par ailleurs, le Tribunal relève que, le 5 octobre 2015, le conseil des requérants a tenté de donner un nouveau fondement à leur action en demandant au défendeur d'accorder, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, des dommages-intérêts en réparation de violations des droits des requérants à raison de faits qui se sont produits en 2012. Dans l'arrêt *Comerford-Verzuu* (2012-UNAT-203), le Tribunal d'appel des Nations Unies a déclaré ce qui suit :

Il ne nous semble pas judicieux de la part de M^{me} Comerford-Verzuu d'avoir entamé une correspondance avec l'Administration sur le bien-fondé des arguments soulevés en lui donnant pour répondre un délai de 14 jours, à l'expiration duquel elle présumerait que le délai de recours administratif aurait commencé à courir. La réponse faite le 2 août 2005 par le Bureau des services de contrôle interne était la décision administrative dont l'appelante réclamait la révision.

Le Tribunal d'appel a conclu que la correspondance ultérieure était injustifiée et n'a pas prorogé le délai fixé pour demander la révision de la première décision administrative. Dans la mesure où l'appelante n'avait pas demandé la révision en question dans le délai prévu, c'est à raison que son recours avait été jugé irrecevable *ratione temporis*. Il en va de même en l'espèce.

Dispositif

46. Les requérants n'ayant pas demandé le contrôle hiérarchique dans les délais, les requêtes sont rejetées.

(Signé)

Alexander W Hunter, juge

Ainsi jugé le 10 mai 2017

Enregistré au Greffe le 10 mai 2017

(Signé)

Abena Kwakye-Berko, Greffière, Nairobi

¹ Art. 8.3 du Statut du Tribunal du contentieux administratif.

Affaire n° : UNDT/NBI/2015/174
UNDT/NBI/2015/175
UNDT/NBI/2015/176
Jugement n° : UNDT/2017/034