



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

Cas n°: UNDT/NBI/2010/049
Jugement n°: UNDT/2011/043
Date: 2 mars 2011
Original: anglais

Devant: Juge Izuako Nkemdilim

Greffe: Nairobi.

Greffier: Jean-Pelé Fomété

ZEWDU

contre

LE SECRETAIRE GENERAL DE
L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT SUR LA RECEVABILITÉ

Conseil pour le requérant:

Esther Shamash, Bureau de l'aide juridique au personnel

Conseil pour le défendeur:

Steven Dietrich, Groupe du droit administratif/BGRH, Secrétariat de l'ONU

Le présent jugement a été rectifié conformément à l'article 31 du Règlement de procédure du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies.

Introduction

1. Le demandeur est membre du personnel de la Commission économique pour l'Afrique (CEA) à Addis-Abeba (Éthiopie.) Dans sa requête datée du 26 mars 2010, le requérant conteste une décision administrative datée du 26 septembre 2001 concernant sa mutation de la Section de la sécurité et de la sûreté de la CEA(SSS).

2. Le 29 avril 2010, le défendeur a présenté une réplique dans laquelle il observe, notamment, que la demande du requérant était prescrite et que la décision de le muter était justifiée et légitime, dans la mesure où elle relevait du pouvoir discrétionnaire du défendeur. Le 25 octobre 2010, le Tribunal a ordonné au requérant de soumettre ses observations écrites sur la question de la prescription des délais le 26 novembre 2010 au plus tard. Le requérant a soumis lesdites observations le 24 novembre 2010.

Observations du défendeur

3. Le défendeur fait valoir les arguments suivants sur la question de la recevabilité:

a) La requête dans cette affaire a été déposée plus de neuf ans après la réception de la décision contestée de mutation de la SSS.

b) Le paragraphe 4 de l'article 8 du Statut du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies interdit au requérant de contester la décision administrative d'inclure un mémorandum daté du 29 août 2001 dans son dossier administratif. Le requérant avait connaissance du contenu du mémorandum et du fait que celui-ci était versé dans son dossier administratif, qu'il a consulté le 13 mars 2003 et le 20 juillet 2006, c'est-à-dire au-delà du délai de prescription de trois ans. Le défendeur soutient en outre que le mémorandum contesté est cité en référence dans un mémorandum du 28 septembre 2001 informant le requérant de son transfert latéral.

c) En s'abstenant de demander l'examen du mémorandum contesté dans les délais prescrits par l'ancien Règlement du personnel et le Statut du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, le droit du demandeur de contester le mémorandum devant le Tribunal est frappé de prescription.

d) L'examen de la décision contestée par le Groupe du contrôle hiérarchique ne prive pas le requérant du droit de soulever une question de recevabilité et ne donne pas compétence au Tribunal pour statuer sur une affaire prescrite en vertu du paragraphe 4 de l'article 8 du Statut du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies.

Observations du requérant

4. Les observations du requérant sont résumées ci-après:

a) La décision prise par le Secrétaire général de ne pas déroger à la prescription d'un contrôle hiérarchique est en soi une décision administrative susceptible d'être réexaminée. Ayant conclu que cette décision est susceptible de révision, le requérant demande au Tribunal de dire, étant donné les circonstances de l'espèce, qu'elle est tout à fait abusive, et de l'annuler. La décision administrative de muter le requérant et certains de ses collègues est le résultat direct de leur plainte conjointe contre les actes et omissions du responsable par intérim de la SSS, qui constituent autant d'indices ayant un rapport avec des représailles.

b) À l'automne 2000, de concert avec sept de ses collègues de la CEA, le requérant a déposé une plainte formelle au sujet du responsable par intérim de la SSS d'alors. Le 29 août 2001, M. Patrick Chimya, Chef de la Division des conférences et des Services généraux de la CEA a muté le requérant et les cosignataires de la plainte de la SSS. Les responsables de la CEA ont en outre précisé que les plaignants ne seraient pas admis à postuler pour un poste vacant ou à une nouvelle mutation à la SSS.

c) Le 28 septembre 2001, le requérant a été muté à l'imprimerie. Neuf ans après, il y est encore. Après sa mutation à l'imprimerie, il, n'a déposé aucune autre plainte concernant ce qu'il considère comme des représailles et n'a pas contesté cette décision administrative non plus. En fait, il a décidé de « se faire tout petit », craignant que toute plainte entraîne d'autres représailles.

d) Le requérant a consulté son dossier administratif le 13 mars 2003 et n'y a pas trouvé les mémorandums en question à l'époque. Le 20 juillet 2006, il a demandé une nouvelle fois de consulter son dossier. Il a été autorisé à le faire le 28 juillet 2006. Une fois de plus, il n'y a pas trouvé les mémorandums.

e) Entre le 20 et le 26 juillet 2006, une enquête a été menée par M. Mario Cianci, spécialiste des ressources humaines au service administratif de la SSS. M. Cianci a rendu compte de ces événements au Siège de l'ONU à New York et a recommandé que le Bureau des services de contrôle interne mène une enquête concernant les allégations formulées au sujet de M. Olokodana, et que le responsable de la SSS examine le cas des sept plaignants, dont le requérant. M. Cianci a souligné qu'une enquête officielle devait être menée rapidement, dans la mesure où M. Olokodana devait aller à la retraite moins de six mois plus tard.

f) Le rapport de M. Cianci a été transmis à M. Abdoulie Janneh, Secrétaire exécutif de la CEA, le 31 août 2006. Les responsables de la CEA n'ont pris aucune mesure. M. Olokodana n'a fait l'objet d'aucune enquête, non plus, et ni le requérant, ni les autres plaignants n'ont été réintégrés à la SSS. En janvier 2007, M. Olokodana part à la retraite au niveau G-7, échelon 15, et aucune enquête n'a été ouverte.

g) En 2007, M. Patrick Chimya, qui avait été chargé de la mutation du requérant et de ses cosignataires de la SSS en guise de représailles à leur plainte, décède. C'est alors seulement que le requérant s'est senti suffisamment à l'aise pour appeler à l'aide. En 2009, il a de nouveau demandé l'autorisation

de consulter son dossier personnel et, cette fois, il y a trouvé les mémorandums.

h) Le 24 novembre 2009, soit de nombreuses années après qu'il avait la possibilité de contester, en vertu des règles en vigueur, la décision de le muter à l'imprimerie, le requérant a demandé qu'un contrôle hiérarchique de cette décision soit effectué et que les pièces défavorables y relatives soient retirées de son dossier. Le Secrétaire général a précisé que tout recours contre la décision de transfert du demandeur à l'imprimerie était frappé de prescription. Toutefois, il a permis au requérant de présenter de nouvelles observations concernant les pièces versées à son dossier.

i) Étant fonctionnaire local de grade inférieur et ne bénéficiant que d'un engagement de durée déterminée, auquel il peut être mis fin sans motif, il craignait vraiment à l'époque que toute nouvelle opposition aux responsables de la CEA entraîne de nouvelles représailles plus sévères et la perte de son emploi et, partant, des moyens de prendre soin de sa famille.

j) Au moment de sa mutation, le Bureau de la déontologie n'avait pas encore été créé et aucune instruction administrative n'avait été promulguée pour offrir une protection contre le harcèlement et/ou l'abus d'autorité.

k) Le requérant avait directement vécu les conséquences du dépôt d'une plainte formelle légitime et il lui semblait tout à fait raisonnable de penser qu'une demande de révision administrative, en fait une deuxième plainte à l'égard des actes et omissions de la hiérarchie, qui avait déjà exercé des représailles à son encontre, pouvait entraîner la fin de sa carrière au sein de l'Organisation. Le fait qu'il n'y avait aucune protection contre d'éventuelles représailles était indépendant de sa volonté.

l) Rétrospectivement, la crainte de nouvelles représailles était justifiée car, en 2006, une enquête indépendante avait constaté de graves lacunes et des actes répréhensibles de la hiérarchie de la CEA et condamné les mutations illicites. Il a été recommandé qu'une enquête formelle soit menée sur les agissements du responsable par intérim de la sécurité de la CEA, mais aucune mesure n'a été prise en dépit d'une demande précise faite dans un mémorandum du Secrétaire général adjoint à la sûreté et à la sécurité adressé au Secrétaire exécutif de la CEA. En dépit d'une recommandation claire du Siège, il semblait peu probable que les responsables de la CEA examinent sérieusement et de bonne foi la demande de contrôle hiérarchique de la décision de muter le requérant de la SSS.

m) La hiérarchie de la CEA a effectivement reconnu que la décision initiale de muter le requérant était illégale et qu'un certain temps après la demande de contrôle hiérarchique, elle a retiré du dossier administratif les mémorandums du 29 août 2001 et du 24 septembre 2001 qui faisaient état de la mutation. De ce fait, le requérant soutient que la hiérarchie de la CEA a implicitement reconnu le caractère illégal de ces mémorandums.

n) Dans ces circonstances exceptionnelles, il était raisonnable qu'il n'insiste pas sur la demande de contrôle hiérarchique de la décision de le muter jusqu'à ce qu'il se sente suffisamment à l'abri pour se plaindre. La crainte de représailles sévères, y compris la perte de son emploi et de ses moyens de subsistance, en l'absence de tout mécanisme de protection efficace, était indépendante de sa volonté. En conséquence, le refus du Secrétaire général de lui accorder une dérogation au regard des délais prescrits n'est pas justifié.

o) Cette situation est extrêmement choquante. Le requérant n'a pas été en mesure de se défendre dans les délais, parce qu'il avait des craintes légitimes, après avoir directement fait les frais d'une plainte contre la hiérarchie de la CEA.

p) La question de savoir si la situation est indépendante de la volonté du requérant devrait être évaluée en fonction de facteurs tels son niveau d'instruction. Le requérant déclare que son niveau d'instruction n'est pas élevé. Il a été très mal traité par les responsables de la CEA après sa première plainte et a eu légitimement peur de se plaindre une nouvelle fois.

q) Compte tenu de ce qui précède, le requérant demande au Tribunal de dire: qu'il est compétent pour connaître de la décision prise par le Secrétaire général de ne pas lui accorder une dérogation au regard des délais prescrits; que des circonstances exceptionnelles l'ont empêché de poursuivre sa plainte dans les délais; que, par conséquent, la décision du Secrétaire général de ne pas lui accorder une dérogation en ce qui concerne le contrôle hiérarchique n'était pas justifiée.

Exposé des motifs

5. Dans certaines juridictions nationales, les délais sont suspendus dans certaines circonstances, ce qui signifie que les délais ne court pas pendant la période de suspension, par exemple, lorsque la victime était mineure au moment des faits. Généralement, pour que la prescription soit effective, les délais courent dès la date à partir de laquelle l'action en justice devient possible. Les délais ne commencent à courir que lorsque tous les éléments permettant d'engager une action en justice sont réunis. Il incombe aux requérants de défendre leurs intérêts avec diligence. Tout retard peut entraîner des incertitudes et des inconvénients considérables, non seulement pour les requérants, mais également des tiers. Au fil du temps, les éléments de preuve de toutes sortes peuvent être altérés ou disparaître, la mémoire flanche, la scène du crime peut changer et les entreprises peuvent détruire des documents.

6. Le requérant affirme que la décision prise par le Secrétaire général de ne pas accorder une dérogation à la prescription de la demande de contrôle hiérarchique est en soi une décision administrative susceptible d'être examinée, et que des

circonstances exceptionnelles l'ont empêché de demander la révision administrative de la décision attaquée, à savoir la crainte de subir des représailles de la hiérarchie de la CEA et l'absence d'une instruction administrative sur la protection contre le harcèlement et/ou l'abus d'autorité. À cet égard, le Tribunal observe que la circulaire ST/SGB/2008/5 (interdiction de la discrimination, du harcèlement, y compris le harcèlement sexuel, et de l'abus de pouvoir) est entrée en vigueur le 8 mars 2008. La demande du requérant visant un contrôle hiérarchique a été déposée le 24 novembre 2009, soit plus d'un an et huit mois après l'entrée en vigueur de ladite circulaire administrative. Le Tribunal observe en outre que la demande de contrôle hiérarchique a été déposée quatre mois après le démarrage de ses activités, en juillet 2009.

7. Enfin, selon le requérant, M. Patrick Chimya, qui avait été chargé de la mutation du requérant et de ses cosignataires de la SSS en guise de représailles à leur plainte, est décédé en 2007. Pourquoi alors le requérant n'a-t-il pas demandé le contrôle hiérarchique de la décision attaquée à ce moment-là? Il a attendu près de deux ans après la disparition de la cause de sa peur avant d'engager une action en justice. Un membre du personnel raisonnable et prudent aurait été plus diligent.

8. Compte tenu de ce qui précède, la maxime bien connue en matière d'Equity, à savoir: « les droits viennent à ceux qui veillent, non à ceux qui dorment », ou en d'autres termes « les retards viennent à bout des droits », est applicable dans le cas d'espèce, étant donné qu'il incombe aux requérants de défendre leurs intérêts avec diligence. Le Tribunal observe en outre que pendant toute cette période, des organes tels que la Commission paritaire de recours, qui traite de la résolution des conflits, existaient. Le Tribunal conclut que les craintes de représailles du requérant en raison de l'inexistence de mécanismes administratifs de protection ne sont donc pas justifiées.

9. Dans l'affaire *Costa*¹, le Tribunal d'appel des Nations Unies a jugé que le Tribunal du contentieux administratif n'avait pas compétence pour suspendre ou proroger des délais en matière de contrôle hiérarchique, étant donné que le paragraphe 3 de l'article 8 dispose: « Le Tribunal ne peut ni suspendre ni supprimer les délais du contrôle hiérarchique ». Dans l'affaire *Sethia*², le Tribunal d'appel a confirmé la décision *Costa*, en ajoutant que le Tribunal du contentieux administratif ne peut, en vertu du paragraphe 3 de l'article 8, suspendre ou supprimer les délais du contrôle hiérarchique dans le cadre de l'ancien système de justice interne. Le paragraphe 4 de l'article 8 stipule: « est irrecevable toute requête introduite plus de trois ans après la réception par le requérant de la décision administrative contestée ».

10. Dans le cas présent, les faits sont différents de ceux de l'affaire *Schook*,³ dans laquelle le requérant n'avait pas reçu notification écrite de la décision contestée. De son propre aveu, le requérant était au courant de la décision de mutation de la SSS dès le 29 août 2001, lorsque le chef de la Division des conférences et des services généraux l'a muté avec ces consignataires. En d'autres termes, tous les éléments permettant d'engager une action existaient à ce moment-là, et c'est à partir de cette date que le délai de prescription a commencé à courir.

Conclusion

11. Le requérant n'a pas soumis une demande de contrôle hiérarchique de la décision contestée dans le délai de deux mois fixé par l'ancienne disposition 111.2 a) du Règlement du personnel. Cette demande n'est pas recevable, étant donné qu'elle a été déposée plus de trois ans après les délais prescrits aux termes du paragraphe 4 de l'article 8 du Statut du Tribunal du contentieux administratif. En outre, les faits ne justifient pas, en l'espèce, la suspension du délai de prescription et ils pourraient n'entraîner que des incertitudes et des inconvénients considérables, non seulement pour le requérant, mais également pour des tiers tels que les autres membres du

¹ 2010-UNAT-036.

² 2010-UNAT-079.

³ 2010-UNAT-013.

personnel de la SSS de la CEA. Le Tribunal conclut que cette demande est frappée de prescription et n'est pas recevable.

(Signé)

Juge Nkemdilim Izuako

Ainsi jugé le 2 décembre 2010

Enregistré au Greffe le 2 décembre 2010

(Signé)

Jean-Pelé Fomété, Greffier

Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, Nairobi