



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

Cas n° : UNDT/NY/2009/096

Jugement n° : UNDT/2009/051

Date : 21 octobre 2009

Original : anglais

Devant : Juge Coral Shaw

Greffe : New York

Greffier : Hafida Lahiouel

COSTA

contre

Secrétaire général
de l'Organisation des Nations Unies

**JUGEMENT CONCERNANT
LA RECEVABILITÉ DE LA REQUÊTE**

Conseil pour le requérant :

Elle-même

Conseil pour le défendeur :

Josianne Muc, Section du droit administratif

Cas n° :

Jugement n° :

Introduction

1. La requérante est professeur de langues dans un des départements du Bureau de la gestion des ressources humaines (OHRM). En 2007, le département de la requérante a décidé d'essayer un nouveau système, connu sous l'appellation de Continuous Evaluation System (CES), pour évaluer les résultats des élèves. Le nouveau système exigeait la participation de tous les professeurs du département de la requérante, y compris de la requérante. Après l'achèvement du projet pilote en janvier 2008, la requérante est retournée à l'ancien système d'évaluation, les autres professeurs continuant à appliquer le CES. La requérante a par la suite demandé qu'on l'indemnise pour les heures supplémentaires qu'elle avait faites en travaillant avec le CES. On le lui a refusé.

2. La requérante a ultérieurement saisi le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies d'un appel contre cette décision, alléguant qu'à cause de la mise en place du CES elle avait dû faire des heures supplémentaires tout au long de l'année 2007 sans indemnisation. La requérante demande paiement pour 766 heures de travail supplémentaire, y compris pour l'examen d'aptitudes linguistiques.

3. La défense a contesté la recevabilité de la requête. Cette question préliminaire de recevabilité a été traitée sur la base des pièces déposées, comme convenu entre les deux parties.

Les faits relatifs à la question préliminaire

4. Le 5 février 2008, la requérante a adressé au chef de son service sa première demande d'indemnisation pour le travail supplémentaire qu'elle avait fait en 2007. Sa demande a été rejetée le 26 février 2008.

5. La requérante a alors demandé l'assistance du syndicat du personnel, qui l'a référée au Groupe des conseils. En avril 2008, elle a dit au Groupe des conseils

Cas n° :

Jugement n° :

qu'elle désirait faire appel de la décision administrative, mais on lui a fait savoir qu'elle avait peu de chances d'obtenir satisfaction.

6. Le 24 avril 2008, consciente de l'expiration prochaine du délai imparti pour contester la décision administrative, elle a pris contact avec le Secrétaire de la Commission paritaire de recours au sujet d'une prolongation du délai qu'elle avait pour interjeter appel. Le lendemain, elle demandait officiellement une prolongation de délai pour faire appel. Dans son courriel à la Commission paritaire de recours, elle disait :

« J'ai reçu la décision le 26 février et, comme je vous l'ai dit, je n'ai pas pu trouver la bonne manière de procéder; c'est seulement hier que j'ai découvert que vous êtes la filière par laquelle il faut passer ».

7. La date limite a été repoussée au 9 mai 2008, mais la requérante n'a rien fait pour interjeter appel ou contester la décision administrative, continuant, au contraire, à correspondre avec le syndicat du personnel et avec le Département de la gestion.

8. Le 18 juillet 2008, la requérante a envoyé au Département de la gestion un courriel réitérant sa demande d'indemnisation. L'administration a de nouveau étudié de près la question. Après de nouveaux échanges de correspondance et des demandes répétées de la part de la requérante, elle a, le 4 février 2009, rejeté la demande d'indemnisation de la requérante.

9. Le 1^{er} avril 2009, la requérante a demandé une reconsidération de la décision administrative prise par le Département de la gestion de rejeter sa demande d'indemnisation pour travail supplémentaire.

10. L'administration a étudié la demande de la requérante et rejeté, le 5 mai 2009, pour des motifs de fond, sa réclamation, se réservant le droit de soulever la question de la recevabilité de la réclamation de la requérante dans une autre instance.

Cas n° :

Jugement n° :

11. En juin 2009, la Commission paritaire de recours a fait droit à la demande par laquelle la requérante demandait prolongation jusqu'au 8 juillet 2009 du délai prescrit pour faire appel de la décision. Le 8 juillet 2009, la requérante saisissait le Tribunal du contentieux administratif de sa requête.

12. Dans sa réponse, la défense soulevait la question de la recevabilité de la requête. Conséquemment, le 21 août 2009, le Tribunal du contentieux administratif ordonnait à la requérante de déposer des conclusions « donnant toutes les raisons pour lesquelles elle a tardé à présenter sa demande de reconsidération d'une mesure administrative et disant pourquoi le [Tribunal] devrait estimer qu'il s'agit ici d'un cas exceptionnel ».

13. La requérante a déposé des conclusions que l'on reproduit ci-dessous dans leur totalité, hormis quelques changements visant à protéger l'anonymat des personnes auxquelles il est fait référence.

Conclusions de la requérante

14. La requérante déclarait ce qui suit :

« Je vous écris en réponse à votre ordonnance du 21 août 2009 m'enjoignant d'expliquer les raisons du temps que j'ai mis à déposer ma demande de reconsidération d'une mesure administrative.

Après avoir reçu une réponse négative à ma demande de compensation en février 2008 ..., j'ai, le 5 mars 2008, demandé l'aide du syndicat du personnel ... Le représentant du personnel m'a suggéré de prendre contact avec le Groupe des conseils pour me faire guider sur la manière de procéder pour faire appel. Le 12 avril 2008, j'ai adressé une demande à ... la coordinatrice du Groupe des conseils...

J'ai vu [l'adjoint de la coordinatrice] le 21 avril 2008. Je lui ai expliqué la situation et lui ai fait parvenir la documentation demandée...

J'ai pris contact avec la Commission paritaire de recours le 24 avril 2008 pour demander une prorogation du délai d'appel; la date limite a été repoussée au 9 mai 2008...

Cas n° :

Jugement n° :

J'ai continué à voir [l'adjoint de la coordinatrice] et nous avons enfin eu une entrevue avec [la coordinatrice du Groupe des conseils] pour examiner la question à partir des notes prises par [son] adjoint. Au cours de cette entrevue, [la coordinatrice] m'a dit que je serais débouté de mon appel, avançant les mêmes arguments que ceux qu'avait développés l'administration à l'appui du rejet de ma requête. En raison du conseil donné par [la coordinatrice], je n'ai pas donné suite à mon intention de faire appel.

Le 19 juin 2008, j'ai vu le Président du syndicat du personnel ... et le Premier Secrétaire ... pour parler de la situation [relative au système d'appréciation du comportement professionnel des fonctionnaires] ... J'ai soulevé la question de ma demande de compensation, de la décision administrative et de l'information fournie par [la coordinatrice]. [Les représentants du syndicat du personnel] ont dit que les arguments que j'avais présentés étaient bons : les instructions de mon chef de service constituaient une "préapprobation" et les professeurs sont une catégorie rattachée à celle des Services généraux et, de ce fait, les dispositions du règlement relatives aux droits à compensation du personnel des Services généraux leur sont également applicables.

Le 1^{er} juillet 2008, j'ai demandé à voir le Chef du service administratif [du Département de la gestion] pour tenter de résoudre le différend par la médiation et la négociation. Il a répondu le 24 juillet 2008 qu'ils allaient, lui et son adjoint, tenter de résoudre le problème...

Le 26 septembre 2008, j'ai prié [le Président du Syndicat du personnel] d'intervenir en raison du fait que le Chef du service administratif ne répondait pas à mes messages...[Le Président du Syndicat du personnel] avait tenté de négocier pour résoudre le problème dans deux autres cas...

J'ai fini par voir le Chef du service administratif le 6 novembre 2008, je lui exposé la question du [système d'appréciation du comportement professionnel] et de la compensation pour travail supplémentaire, j'ai à nouveau présenté ma demande et reçu une réponse négative ... J'ai alors entrepris de présenter une demande formelle de reconsidération d'une mesure administrative.

Ainsi, tout en ayant pris ce que l'on m'avait dit être les mesures appropriées pour demander, dans les deux mois suivant ma réception de la décision de l'Administration en date du 26 février 2008, reconsidération de cette décision, je n'ai pas adressé formellement de lettre au Secrétaire général pour demander reconsidération de la décision dans les limites de cette période parce que je me fondais sur ce que je crois maintenant avoir été un mauvais conseil de la part du Groupe des conseils en me disant que je serais débouté de mon appel. J'ai alors continué à tenter de résoudre l'affaire par la médiation, tentative qui s'est soldée par un échec. Je prie donc respectueusement le Tribunal de faire

Cas n° :

Jugement n° :

abstraction de tout vice éventuel de forme et qu'il procède à un examen du bien-fondé de mon appel, afin que je ne subisse pas de préjudice pour m'être normalement fiée au conseil du Groupe des conseils et pour avoir tenté de bonne foi d'arriver à une solution à l'amiable ».

Conclusions de la défense

15. La défense a fait valoir que la requête n'est pas recevable parce qu'elle n'a pas été présentée dans le délai de deux mois qui était prescrit, alléguant que ce délai courait, ou bien à partir de janvier 2007, lorsque le nouveau système d'évaluation a été mis en place et que la requérante a commencé à faire des heures supplémentaires sans compensation, ou bien à partir de sa demande initiale de compensation en date du 5 février 2008 et de la réponse de l'administration le 26 février 2008. Compte tenu des échanges de communication de février 2008, la requérante devait déposer une demande de reconsidération d'une mesure administrative au plus tard le 26 avril 2008, et pourtant cette demande n'a été déposée que le 1^{er} avril 2009, soit presque un an plus tard. La défense fait valoir que la requérante n'a pas montré que ce retard n'était pas dû à quelque élément objectif contre lequel elle ne pouvait rien. Selon la défense, ce test est conforme à la jurisprudence du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies.

16. La défense allègue par ailleurs que la prétention de la requérante à compensation pour heures supplémentaires effectuées concernant l'examen d'aptitudes linguistiques (réclamation qui vient s'ajouter à ce que demande la requérante pour son travail relativement au CES) n'est pas recevable car il s'agit là d'un nouveau point soulevé par la requérante qui ne faisait pas partie de la demande de reconsidération d'une mesure administrative.

Le droit

17. Les faits relatifs à la présente affaire couvrent la période de transition qui va de l'ancien système de justice interne au nouveau système, le 1^{er} juillet 2009. Afin de statuer sur la recevabilité de la présente requête par le Tribunal du contentieux

Cas n° :

Jugement n° :

administratif, il faut s'assurer qu'elle a été déposée dans le respect des dispositions du règlement du personnel et du Tribunal qui s'y rapportent.

18. Les délais prescrits pour saisir le Tribunal d'une requête sont indiqués dans le paragraphe 1 de l'article 8 du Statut et repris dans le Règlement de procédure du Tribunal.

19. Conformément au paragraphe 3 de l'article 8 de son statut, le Tribunal peut supprimer les délais indiqués à l'alinéa d) du paragraphe 1 de l'article 8 pour l'introduction d'une demande pour une période limitée et seulement dans des cas exceptionnels. L'article 35 du Règlement de procédure concerne le pouvoir qu'a le Tribunal d'abrèger ou prolonger un délai fixé par le règlement de procédure et dit que le Tribunal peut déroger à toute règle dans l'intérêt supérieur de la justice. Cette règle est subordonnée au paragraphe 3 de l'article 8 du Statut du Tribunal.

20. Relativement à son application dans le cas présent, l'article 8 du Statut dispose par ailleurs, dans son paragraphe 3, que « le Tribunal ne peut ni suspendre ni supprimer les délais du contrôle hiérarchique ». L'article 8, dans son paragraphe 3, ne fait pas de distinction entre les délais impartis à un fonctionnaire pour présenter une demande de contrôle hiérarchique et le temps dont dispose l'administration pour réaliser l'évaluation.

21. Les termes d'une disposition statutaire sont à interpréter dans leur sens habituel et, quand cela est nécessaire, au regard de leur contexte. Ceux du paragraphe 3 de l'article 8 du Statut sont clairs. Le Tribunal n'a pas compétence pour suspendre ou supprimer les délais impartis à l'une ou l'autre partie en matière de contrôle hiérarchique. Le contexte plus large du paragraphe 3 de l'article 8 conforte cette interprétation.

22. Les « délais » dont il est fait état dans le paragraphe 3 de l'article 8 du Statut et les délais mentionnés dans les articles 7 et 35 du Règlement de procédure sont ceux qui sont indiqués dans de précédents alinéas de l'article 8 du Statut. Ils ne concernent

Cas n° :

Jugement n° :

que les délais dont dispose un requérant pour saisir le Tribunal d'une requête conformément à l'article 2 du Statut.

23. L'article 2, en son paragraphe 1, dispose que le Tribunal est compétent pour connaître de requêtes contestant une décision administrative. Toutefois, les alinéas c) et d) du paragraphe 1 de l'article 8 limitent la recevabilité de ces requêtes. Une requête est recevable quand l'intéressé(e) a d'abord soumis la décision administrative contestée à contrôle hiérarchique et que la requête a été introduite dans les délais prescrits.

24. Par contre, les délais dont dispose un requérant pour introduire une demande de contrôle hiérarchique ne sont indiqués ni dans le Statut du Tribunal ni dans son Règlement de procédure. Ils le sont, par contre, dans le Règlement du personnel.

25. L'alinéa c) du paragraphe 2 de la disposition 11 du Règlement du personnel, en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2009, dispose qu'un contrôle hiérarchique n'est pas recevable par le Secrétaire général à moins d'avoir été introduit dans les 60 jours suivant la notification de la décision administrative contestée. Cette disposition autorise le Secrétaire général à proroger ce délai pour donner leurs chances aux efforts du Bureau du Médiateur pour résoudre cette affaire à l'amiable.

26. Il n'est rien, ni dans le Statut ni dans le Règlement du personnel, qui reconnaisse expressément au Tribunal le pouvoir de suspendre ou de supprimer toutes dates limites ou autres contraintes de temps fixées par le règlement du personnel. Bien au contraire, le paragraphe 3 de l'article 8 contient une interdiction expresse concernant les délais à respecter pour les contrôles hiérarchiques. Étant donné que l'article 35 du règlement de procédure est régi par l'article 8 du Statut en son paragraphe 3, la référence au pouvoir de supprimer toute règle ne saurait être interprétée comme conférant plus de pouvoir à cet égard que ce que prévoit le Statut, comme celui de suspendre le délai prescrit pour requérir un contrôle hiérarchique.

Cas n° :

Jugement n° :

27. Me plaçant dans l'optique du Statut, du Règlement intérieur et du Règlement du personnel, j'interprète le paragraphe 3 de l'article 8 du Statut comme signifiant que le Tribunal peut suspendre ou annuler les délais prescrits par le Statut et le Règlement intérieur pour le dépôt d'une requête, mais il ne peut pas suspendre ou annuler les délais que prescrit le Règlement du personnel pour un contrôle hiérarchique parce que ceci est la prérogative du Secrétaire général.

28. Cette interdiction s'étend-elle aux demandes de reconsidération d'une mesure administrative dans l'optique de l'ancien règlement du personnel?

29. Dans l'ancien système de justice interne, la reconsidération d'une mesure administrative avait le même but qu'un contrôle hiérarchique, à savoir donner le temps d'examiner la décision contestée et, comme le présent Tribunal a jugé dans *Caldarone* (2009), donner à l'administration la possibilité de rectifier une décision erronée, arbitraire ou injuste¹. Tout comme les demandes de contrôle hiérarchique, les demandes de reconsidération d'une mesure législative avaient un caractère impératif. Avant de pouvoir faire appel d'une décision administrative, il fallait dans tous les cas, hormis les cas de mesure disciplinaire, présenter une demande de reconsidération de cette décision.

30. Conformément à la disposition 111.2 a) du Règlement du personnel, en vigueur avant le 1^{er} juillet 2009, tout fonctionnaire qui désirait former un recours contre une décision administrative devait le faire dans les deux mois suivant la date à laquelle la décision lui avait été notifiée. Il devait d'abord adresser une lettre au Secrétaire général pour demander que la décision administrative soit reconsidérée.

31. La disposition 111.2 f) disait qu'un appel auprès de la Commission paritaire de recours était « irrecevable si les délais prescrits à l'alinéa a) ci-dessus n'ont pas été

¹ Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, jugement n° UNDT/2009/35, *Caldarone*, par. 8.7 (2009).

Cas n° :

Jugement n° :

respectés, à moins que la chambre constituée pour connaître du recours ne les ait suspendus en considération de circonstances exceptionnelles. »

32. Il y a eu un changement significatif entre les deux systèmes en ce que la Commission paritaire de recours – à la différence du Tribunal du contentieux administratif – avait le pouvoir de supprimer les délais de présentation d'une demande de reconsidération dans des circonstances exceptionnelles. Le Tribunal n'avait pas reçu ce pouvoir. Il n'est rien dans le Statut ou le Règlement du personnel qui implique un tel pouvoir. Je conclus que les rédacteurs du Statut avaient dans l'esprit que toutes les requêtes adressées au Tribunal seraient assujetties aux règles qui régissent le présent Tribunal.

33. Je conclus, par conséquent, que, conformément au paragraphe 3 de l'article 8 du Statut, le Tribunal n'a pas compétence pour suspendre la date limite de dépôt d'une demande de reconsidération ou de contrôle hiérarchique d'une mesure administrative

La demande de reconsidération d'une mesure administrative

34. Dans *Muigai* (2005), le Tribunal du contentieux administratif déclarait que le délai de deux mois prescrit pour déposer une demande de reconsidération d'une mesure administrative ne recommençait pas quand un fonctionnaire présentait une nouvelle demande de reconsidération d'une mesure administrative sur le même sujet. Le Tribunal déclarait que :

En permettant qu'une nouvelle demande marque le point de départ d'une nouvelle période, cela reviendrait à faire qu'il n'y ait en aucun cas prescription, une nouvelle lettre à la défense suscitant une réponse qui serait alors considérée comme une nouvelle décision administrative².

² Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, jugement n° 1211, *Muigai*, par. III (2005).

Cas n° :

Jugement n° :

35. Le Tribunal du contentieux administratif a invariablement considéré qu'il faut respecter les délais afin de protéger l'administration contre des revendications tardives et obsolètes³.

36. La requérante ne veut pas donner à entendre que la demande de reconsidération d'une mesure administrative qu'elle a déposée le 1^{er} avril 2009 ait été autre chose qu'un renouvellement de sa revendication initiale d'indemnisation pour heures supplémentaires. Je conclus que sa demande du 1^{er} avril 2009 avait trait à la même décision administrative prise en février 2008 de lui refuser une indemnité de travail supplémentaire. La requérante admet n'avoir à aucun moment prié le Secrétaire général de procéder à une reconsidération de la décision administrative avant avril 2009.

37. C'est pourquoi j'accepte les conclusions de la défense sur la question de recevabilité et je conclus que la requérante a omis de présenter une demande de reconsidération d'une mesure administrative dans les deux mois que prévoit le Règlement du personnel. Le délai de deux mois commençait à courir à partir de la décision administrative du 26 février 2008 et la date limite pour le dépôt de la requête était le 26 avril 2008.

38. Comme la requête de la requérante n'a été déposée que le 1^{er} avril 2009, elle avait dépassé les délais fixés par le Règlement du personnel.

Décision

39. La décision administrative pertinente qui nous intéresse ici a été prise le 26 février 2008. Si la requérante désirait contester cette décision, la disposition 111.2 a) du Règlement du personnel lui imposait de prier le Secrétaire général de reconsidérer cette décision dans les deux mois. Sa demande de reconsidération de la décision administrative n'a été déposée qu'en avril 2009, de sorte qu'il y avait

³ Jugement 579, *Tarjouman*, par. XVII (1992); jugement n° 1021, *Lascu*, par. VI (2001); jugement n° 1106, *Iqbal*, par. IV (2003).

Cas n° :

Jugement n° :

prescription. Le Tribunal n'a pas compétence pour supprimer les délais prescrits pour les demandes de contrôle hiérarchique ou de reconsidération d'une mesure administrative déposées pendant la période préalable au 1er juillet 2009. La requête n'est donc pas recevable au sens du paragraphe 3 de l'article 8 du Statut du Tribunal.

(Signé)

Juge Coral Shaw

Ainsi jugé le 21 octobre 2009

Enregistré au greffe le 21 octobre 2009

(Signé)

Hafida Lahiouel, Greffier, New York