TRIBUNAL DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

Cas n° :	UNDT/GVA/2009/30
Jugement n° :	UNDT/2009/057
Date :	30 octobre 2009
Original :	anglais

Devant : Juge Thomas Laker

Greffe : Genève

Greffier : Víctor Rodríguez

DIAGNE, M. (Requérant 1)

DIAGNE, A. (Requérant 2)

DIEME, I. (Requérant 3)

(DIAGNE *ET AL*.)

contre

SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE
L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT

Conseil pour le requérant :
Bart Willemsen

Conseil pour le défendeur :
Shelly Pitterman, Directrice de la Division de la gestion des ressources humaines, HCR

Avertissement : Le format de ce jugement a été modifié à des fins de publication conformément à l'article 26 du Règlement de procédure du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies.

Les questions en cause

1. Dans un recours soumis à la Commission paritaire de recours à New York le 19 février 2009, les requérants contestent « la décision administrative datée du 23 septembre 2005 de […] l'[ancien] Représentant régional du HCR à Dakar (Sénégal) informant [les requérants] qu'il serait mis fin à leurs engagements à titre permanent avec effet au 31 décembre 2005 ».

Les faits

2. Les requérants sont entrés au service du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) au Sénégal en qualité de gardes de sécurité à la classe GL-1 en juin 1999, au bénéfice d'engagements de courte durée. Leurs engagements ont été convertis en engagements de durée indéfinie en janvier 2000.

3. Par lettre datée du 23 septembre 2005, les requérants ont été informés que compte tenu du nouveau plan de sécurité mis en place pour le Sénégal, il serait mis fin, le 31 décembre 2005, à leurs contrats de durée indéfinie auprès du HCR. Ils ont été informés qu'en vertu de l'ancienne disposition 109.3 a) du Règlement du personnel, ils avaient droit à un préavis écrit de trois mois ainsi qu'à l'indemnité de licenciement prévue à l'article 9.3 du Statut du personnel et dans son annexe III.

4. Il a été mis fin aux engagements des requérants le 31 décembre 2005, date de leur départ de l'Organisation.

5. Par lettre datée du 20 janvier 2006, les requérants ont demandé à l'Inspecteur général du travail du Sénégal d'engager un arbitrage au sujet de la résiliation de leur engagement au HCR, à Dakar.

6. Le 8 mars 2006, les requérants ont adressé une lettre au coordonnateur résident des activités opérationnelles du système des Nations Unies à Dakar pour lui demander son aide afin d'obtenir la réintégration des requérants. L'avocat local de ces derniers a également demandé leur réintégration par lettre datée du 9 mars 2006 adressée au Haut-Commissaire aux réfugiés.

7. Le 18 avril 2006, l'Inspecteur général du travail du Sénégal a publié une note officielle sur l'échec de la tentative de la réunion de conciliation entre les requérants et le Haut-Commissariat aux réfugiés à laquelle ce dernier n'a pas comparu.

8. Par lettre datée du 16 août 2007 et signée par les trois requérants, ces derniers demandaient au Secrétaire général de reconsidérer la décision de mettre fin à leurs engagements à titre permanent avec effet au 31 décembre 2005.

9. Le 31 octobre 2007 et à la demande des requérants, le HCR a été convoqué devant le Tribunal du travail hors classe de Dakar en vertu d'une citation à comparaître le 9 novembre 2007. Le HCR n'a pas comparu à l'audience.

10. Le 10 novembre 2007, n'ayant reçu aucune réponse à la lettre du 16 août 2007, le requérant 1 a adressé une autre lettre au Secrétaire général, dans les mêmes termes que la lettre datée du 16 août 2007, mais cette fois-ci signée seulement de lui.

11. Le 2 mai 2008, le chef du Groupe du droit administratif a répondu à la lettre du requérant 1 daté du 10 novembre 2007 pour l'informer que sa demande était forclose et donc irrecevable puisqu'il n'avait pas soumis la demande de réexamen dans les délais prévus par l'ancienne disposition 111.2 a) du Règlement du personnel. Il disait également dans cette lettre que : « si vous souhaitez introduire un recours auprès de la Commission paritaire de recours de New York, conformément à la disposition 111.2 a) du Règlement du personnel, vous devez le faire au plus tard dans les deux mois qui suivent la réception de la présente lettre ».

12. Le conseil des requérants a soumis le recours le 19 février 2009 à la Commission paritaire de recours de New York. Ce recours a été transmis à la Commission paritaire de recours de Genève le 3 mars 2009. Le défendeur a soumis sa réponse le 20 mai 2009.

13. Conformément à la circulaire ST/SGB/2009/11 du Secrétaire général datée du 24 juin 2009, le recours a été transféré au Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies le 1er juillet 2009.

14. Le 7 septembre 2009, les parties ont été informées que le juge chargé de l'examen de la requête entendait statuer sur l'affaire par voie de procédure simplifiée

en vertu de l'article 9 du Règlement de procédure du Tribunal. Aucune objection n'a été soulevée.

Arguments des parties relatifs à la recevabilité

Les requérants

15. Les requérants reconnaissent qu'ils n'ont pas respecté les délais prévus par l'ancienne disposition 111.2 a) du Règlement du personnel mais avancent qu'ils ont démontré qu'il s'était produit des circonstances exceptionnelles au sens de l'ancienne disposition 111.2 f) qui justifiaient qu'il soit dérogé aux délais prévus par l'ancienne disposition 111.2 a).

16. Le conseil des requérants soutient que dans la lettre de notification datée du 23 septembre 2005, ceux-ci n'ont pas été informés de leurs droits contractuels qui leur permettraient de contester la décision et qu'ils n'étaient pas au courant des voies normales de recours dont ils pouvaient se prévaloir en vertu du Statut et du Règlement du personnel. Il soutient que les requérants n'ont pas compris que c'était la notification qu'il leur faudrait contester et non pas la résiliation de leur engagement proprement dite qui a pris effet le 31 décembre 2005. Ils n'ont engagé la procédure qu'une fois la décision de mettre fin à leur engagement soit mise en œuvre, c'est-à-dire après le 1er janvier 2006.

17. Le conseil des requérants reconnaît que le recours à l'Inspecteur général du travail ne constituait pas la voix normale pour contester la décision de mettre fin aux engagements des requérants mais, de l'avis du conseil, la démarche que ceux-ci ont entreprise immédiatement auprès de l'Inspecteur après la résiliation de leurs engagements montre qu'ils ont fait preuve d'une diligence raisonnable pour défendre leurs droits.

18. Le conseil note en outre que le 8 mars 2006 – soit un peu au-delà du délai de deux mois suivant la résiliation de leurs engagements – les requérants ont écrit au coordonnateur résident ce qui – même si dans ce cas également il ne s'agissait pas de la voie de recours normale – démontrait à nouveau la diligence raisonnable et la

bonne foi des intéressés. Il fait observer que rien ne prouve que le HCR ait jamais répondu à cette lettre ou que celle-ci ait été transmise au Secrétaire général ou bien au Bureau de la gestion des ressources humaines. Le conseil fait observer que la diligence raisonnable exercée ressortait également de la lettre du conseil local datée du 9 mars 2006 et adressée au bureau du HCR à Dakar.

19. Par la même occasion le conseil laisse entendre que le HCR, quant à lui, a fait preuve de mauvaise foi en ne se présentant pas devant les autorités locales. Il souligne qu'après la non-comparution du HCR à l'audience de conciliation, les requérants attendaient que la procédure officielle engagée sur cette question se poursuive devant les tribunaux locaux.

20. Le conseil est d'avis que « même si les requérants ont opté à plusieurs reprises pour un moyen de recours erroné, ils ont bel et bien fait de bonne foi une tentative pour régler la question et demander l'annulation de la résiliation de leurs contrats » alors que « le HCR n'a jamais répondu aux requérants et encore moins fait un quelconque effort pour chercher activement une conciliation dans l'affaire en cause ». Le conseil estime que le HCR n'a pas davantage interprété de bonne foi les différentes demandes formulées par les requérants et aurait dû les transmettre au Secrétaire général.

21. Le conseil relève que la seule réponse reçue de l'administration a été la lettre datée du 2 mai 2008 émanant du Groupe du droit administratif – rédigée en anglais – et que le niveau d'anglais des requérants ne leur permettait pas de comprendre les termes de cette lettre.

22. Le conseil soutient respectueusement que bien que les requérants aient adressé « des lettres au HCR datées des 8 et 9 mars 2006, le fait qu'ils considéraient que c'était le départ effectif qui constituait la « décision » et la tentative de bonne foi qu'ils ont faite pour régler la question par l'intermédiaire des autorités locales justifient une dérogation au délai prévu pour les demandes – initiales – de réexamen administratif datées des 8 et 9 mars 2006. Le fait que le HCR n'a pas répondu aux lettres des requérants et en a encore moins accusé réception ainsi que les délais prévus pour l'introduction d'un recours lorsque le Secrétaire général ne répond pas,

ne peuvent être retenus contre les requérants pour soutenir qu'ils n'ont pas respecté les délais prévus par la disposition 111.2 a) du Règlement du personnel ». Le conseil fait observer qu'il serait inéquitable et déraisonnable d'attendre des requérants qu'ils sachent que leur relation contractuelle avec le HCR n'était pas régie par la législation locale et n'était donc pas assujettie à une juridiction locale puisqu'ils avaient été recrutés localement, étaient sans instruction et sans connaissances juridiques.

Le défendeur

23. Le défendeur rappelle que l'ancienne disposition 111.2 a) du Règlement du personnel prévoit que « Tout fonctionnaire qui, invoquant l'article 11.1 du Statut du personnel, désire former un recours contre une décision administrative doit d'abord adresser une lettre au Secrétaire général pour demander que cette décision soit reconsidérée; cette lettre doit être expédiée dans les deux mois qui suivent la date à laquelle le fonctionnaire a reçu notification écrite de la décision ».

24. Le défendeur fait valoir que les requérants n'ont pas respecté le délai obligatoire prévu par l'ancienne disposition 111.2 a), puisqu'ayant été informés pour la première fois qu'il serait mis fin à leurs engagements par lettre datée du 23 septembre 2005, la date limite qu'ils devaient respecter pour soumettre une demande de réexamen en vertu de l'ancienne disposition 111.2 a) était le 23 novembre 2005. Le défendeur souligne qu'en ne soumettant leur demande au Secrétaire général que le 16 août 2007 – puis le 10 novembre 2007 – les requérants n'ont pas respecté cette ancienne disposition ce qui rendait leur recours irrecevable. Le défendeur fait en outre observer que la lettre datée du 10 novembre 2007 est écrite et signée par un seul des requérants et que rien ne permet de penser que cette demande de réexamen provenait également des deux autres requérants puisqu'il ne les représentait pas officiellement.

25. Le défendeur fait en outre valoir que les requérants n'ont introduit le recours que le 19 février 2009, c'est-à-dire plus d'un an après qu'ils ont soumis leur demande de réexamen administratif et donc bien au-delà du délai prescrit.

26. Le défendeur fait en outre observer que l'ancienne disposition 111.2 f) du Règlement du personnel prévoit que « 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 ». Il rappelle aussi que le Tribunal administratif des Nations Unies a défini l'expression « circonstances exceptionnelles » au sens de l'ancienne disposition 111.2 f) comme « des circonstances échappant au contrôle du requérant, qui l'auraient empêché de soumettre une demande de nouvel examen et de former un recours à temps ».

27. Le défendeur fait observer que le Tribunal administratif des Nations Unies a toujours estimé que l'ignorance de la loi n'est pas une excuse absolutoire et ne saurait constituer des circonstances exceptionnelles et que les fonctionnaires – particulièrement ceux que l'ONU emploie depuis longtemps – devraient être familiarisés avec les règles qui régissent leurs conditions d'engagement et sont tenus de connaître les dispositions juridiques qui s'appliquent à eux.

28. Le défendeur fait valoir que dans le cas d'espèce, les requérants travaillaient pour le HCR depuis 1999 et qu'ils auraient dû bien connaître les règles et les procédures à suivre pour contester une décision administrative. Le défendeur estime que c'est d'autant plus le cas que les lettres d'engagement de chacun des requérants renvoyaient spécifiquement aux anciens Règlement et Statut du personnel et que les requérants avaient signé lesdites lettres en reconnaissant qu'ils avaient pris connaissance des anciens Règlement et Statut du personnel.

29. S'agissant du silence de l'administration sur la demande de réexamen, le défendeur fait observer que les requérants « ne sauraient s'appuyer sur le fait que le HCR ne leur avait pas répondu car le HCR n'était pas tenu de le faire conformément à la disposition 111.2 a) ii) du Règlement du personnel et que c'est à eux qu'incombait la responsabilité de défendre et de faire valoir leurs droits individuels dans le respect des procédures et des délais prévus par la disposition 111.2 ».

30. En ce qui concerne le non-respect par l'administration de la procédure judiciaire nationale, le défendeur rappelle la section 2 de la Convention de 1946 sur

les privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies qui prévoit que « L'Organisation des Nations Unies, ses biens et avoirs, quels que soient leur siège et leur détenteur, jouissent de l'immunité de juridiction [….] ». Il fait observer que le HCR étant un organe subsidiaire de l'Assemblée générale et faisant partie intégrante de l'Organisation des Nations Unies, il est protégé par les dispositions de cette convention et est donc dispensé de comparaître devant les tribunaux locaux.

31. Le défendeur estime finalement que le fait que les requérants ne connaissaient pas suffisamment l'anglais « ne saurait constituer un argument valable justifiant la non-observation des délais obligatoires à respecter pour introduire un recours ». Il relève également que le requérant 1 a indiqué dans sa fiche de renseignements qu'il avait une « connaissance pratique » de l'anglais.

32. Le défendeur conclut donc que les demandes de réexamen administratif formulées par les requérants étaient frappées de prescription et que leur recours n'était pas recevable *ratione temporis* et devait être rejeté.

Considérants

33. D'après l'article 9 du Règlement de procédure du Tribunal du contentieux administratif qui repose sur l'article 7.2 du Statut de ce même Tribunal, ce dernier peut décider d'office qu'il y a lieu de recourir à la procédure simplifiée. C'est d'ordinaire le cas lorsque les faits pertinents ne sont pas contestés et que le jugement ne porte que sur un point de droit. Cela peut être encore plus approprié pour des questions appelant le Tribunal à se prononcer sur la recevabilité d'une requête. La question fondamentale dans le cas d'espèce – la prescription de la requête – constitue un point de droit de ce genre.

34. De ce fait et compte tenu de tous les éléments du dossier, le Tribunal fait porter son examen sur la prescription du recours du 19 février 2009.

35. À cet égard, le Tribunal souligne que dans la mesure où les décisions administratives faisant l'objet de la présente requête remontent à septembre 2005 et ont fait l'objet d'un recours en février 2009, les dispositions pertinentes permettant de

se prononcer sur la question de la prescription sont les alinéas a) et f) de la disposition 111.2 du Règlement du personnel.

36. L'ancienne **disposition 111.2 a) du Règlement du personnel** prévoit que :

> « Tout fonctionnaire qui désire former un recours contre une décision administrative … doit d'abord adresser une lettre au Secrétaire général pour demander que cette décision soit reconsidérée; cette lettre doit être expédiée dans les deux mois qui suivent la date à laquelle le fonctionnaire a reçu notification écrite de la décision […]
>
> i) Si le Secrétaire général répond à la lettre du fonctionnaire, l'intéressé peut former un recours contre cette réponse dans le mois qui suit la réception de celle-ci;
>
> ii) Si le Secrétaire général ne répond pas à la lettre dans un délai d'un mois s'il s'agit d'un fonctionnaire en poste à New York, ou de deux mois s'il s'agit d'un fonctionnaire en poste dans tout autre lieu d'affectation, l'intéressé peut former un recours contre la décision administrative initiale dans le mois qui suit l'expiration du délai prescrit au présent alinéa en ce qui concerne la réponse du Secrétaire général »

37. L'ancienne **disposition 111.2 f) du Règlement du personnel** se lit comme 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. »

38. Le Tribunal rappelle qu'il apparaît que les trois requérants ont adressé le 16 août 2007 au Secrétaire général une demande commune de réexamen à laquelle le Groupe du droit administratif n'a pas répondu. Le Tribunal note également que la

deuxième demande de réexamen datée du 10 novembre 2007 n'était signée que du requérant 1 mais pas des requérants 2 et 3. De ce fait, seul le requérant 1 a reçu du Groupe une réponse à sa lettre datée du 10 novembre 2007, tandis que les requérants 2 et 3 n'en ont reçu aucune réponse. Le Tribunal rappelle que tous les requérants ont par la suite introduit leur recours auprès de la Commission paritaire de recours à New York le 19 février 2009.

Requérant 1

39. Le Tribunal relève que le requérant 1 a reçu une réponse à sa deuxième demande de réexamen (la lettre datée du 10 novembre 2007) sous forme d'une lettre du Groupe du droit administratif datée du 2 mai 2008 qui indiquait ce qui suit : « si vous souhaitez introduire un recours auprès de la Commission paritaire de recours de New York conformément à la disposition 111.2 a) du Règlement du personnel, vous devez le faire au plus tard dans les deux mois suivant la date de réception de la présente lettre ». Le Tribunal sait bien que l'ancienne disposition 111.2 a) i) du Règlement du personnel prévoit un délai non pas de deux mais d'un seul mois pour introduire un recours après réception d'une réponse du Secrétaire général. Il souligne également qu'il ignore à quel moment le requérant 1 a reçu une réponse du Groupe du droit administratif; toutefois, en l'absence de preuve du contraire il ne peut que conclure que cela s'était fait dans un délai raisonnable.

40. Le Tribunal souligne qu'en tout état de cause et que l'on applique un délai d'un mois – ou de deux mois – l'introduction du recours auprès de la Commission paritaire de recours seulement le 19 février 2009 fait que, s'agissant du requérant 1, il y a – de prime abord – prescription.

41. Le Tribunal ne peut trouver de circonstances exceptionnelles au sens de l'ancienne disposition 111.2 f) du Règlement du personnel susceptibles de justifier une dérogation au délai prévu pour l'introduction du recours auprès de la Commission paritaire.

42. À cet égard, le Tribunal a pris note de la définition donnée par le Tribunal administratif des Nations Unies selon laquelle des « circonstances exceptionnelles » au sens de l'ancienne disposition 111.2 f) sont des circonstances « échappant au contrôle du requérant » [voir le jugement n° 372 du Tribunal administratif des Nations Unies, *Kayigamba* (1986) et, d'une manière générale, les jugements n° 913, *Midaya* (1999) et n° 1054, *Obuyu* (2002)].

43. Le Tribunal a également pris note du jugement UNDT/2009/036 *Morsy* du 16 octobre 2009, dans lequel, en référence à l'article 8.3 du Statut du Tribunal et à l'article 7.5 de son Règlement de procédure, il était souligné que le concept de « cas exceptionnels » comporte une définition plus large qui n'équivaut pas à l'ancienne définition des « circonstances exceptionnelles » donnée par le Tribunal administratif des Nations Unies. Le Tribunal fait de nouveau valoir que puisque dans le cas d'espèce, les dispositions pertinentes permettant d'évaluer la *recevabilité ratione temporis* de la requête sont les alinéas a) et f) de l'ancienne disposition 111.2 du Règlement du personnel, la question de savoir s'il est possible de déroger aux délais réglementaires ne doit être examinée qu'en vertu des termes de l'ancienne disposition 111.2 f), car il s'agit du droit qui était en vigueur jusqu'au 30 juin 2009 et couvrait donc entièrement la période de temps en cause en l'espèce. Les décisions rendues par le Tribunal dans son jugement UNDT/2009/036 *Morsy* ne sauraient donc être prises en considération.

44. Le Tribunal souligne qu'il souscrit à la définition précitée que le Tribunal administratif des Nations Unies a donnée des circonstances exceptionnelles au sens de l'ancienne disposition 111.2 f) du Règlement du personnel selon laquelle il s'agit de circonstances échappant au contrôle du requérant.

45. À cet égard, le Tribunal considère que l'argument selon lequel le requérant 1 n'avait pas une connaissance suffisante de la langue anglaise pour comprendre les

termes de la lettre du Groupe du droit administratif datée du 2 mai 2008 n'est pas défendable et ne saurait justifier une dérogation à l'ancienne disposition 111.2 f) du Règlement du personnel : le Tribunal souligne que dans la fiche de renseignements du requérant 1, il est clairement indiqué qu'il a une « connaissance pratique » de l'anglais. Le Tribunal considère que si le requérant 1 a estimé qu'il n'était néanmoins pas capable de comprendre le sens de la lettre émanant du Groupe du droit administratif, c'était avant tout à lui qu'il incombait de prendre des mesures lors de la réception de la lettre du Groupe, laquelle concernait manifestement son affaire en suspens. Il était donc de son devoir d'obtenir une traduction de la lettre afin de pouvoir défendre ses droits en vertu de l'ancien chapitre XI du Statut et du Règlement du personnel. En ne le faisant pas en temps opportun, le requérant 1 s'est mis dans son tort.

Requérants 2 et 3

46. Dès lors que leur demande de réexamen adressée au Secrétaire général le 16 août 2007 était restée sans réponse, les requérants avaient donc, conformément à l'ancienne disposition 111.2 a) du Règlement du personnel, jusqu'au 16 novembre 2007 pour saisir la Commission paritaire de recours. Le Tribunal relève qu'en ne déposant leur recours que le 19 février 2009, les requérants n'ont pas respecté les délais réglementaires et le recours, en ce qui concerne les requérants 2 et 3, est donc frappée de prescription. Le fait qu'ils n'avaient peut-être pas connaissance de ces dispositions ne crée pas de « circonstances exceptionnelles ». Hormis le fait qu'au moins le requérant 2 avait reconnu en signant sa lettre d'engagement qu'il avait pris connaissance du Statut et du Règlement du personnel, l'ignorance du droit ne saurait, d'une manière générale, servir d'excuse et tout fonctionnaire est tenu de connaître les règles qui lui sont applicables (voir le jugement n° 1185 *Van Leeuwen* (2004) du Tribunal administratif des Nations Unies).

47. Vu ce qui précède et puisqu'il n'existe pas d'autres éléments susceptibles de constituer des circonstances exceptionnelles au sens de l'ancienne disposition 111.2 f) du Règlement du personnel, le Tribunal conclut que rien ne justifie dans le

cas d'espèce une dérogation aux délais prévus par l'ancienne disposition 111.2 a) i) et ii) et que le recours daté du 19 février 2009 est donc frappé de prescription pour ce qui est des trois requérants. Le Tribunal fait observer que le comportement du défendeur entre 2005 et 2007 n'a aucun rapport avec l'affaire en cause. Il n'examinera donc pas ce point.

Conclusion

48. La requête est rejetée comme étant irrecevable.

(*Signé*)

Juge Thomas Laker

Ainsi jugé le 30 octobre 2009

Enregistré au greffe le 30 octobre 2009

(*Signé*)

Victor Rodríguez, Greffier, Genève