



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX  
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

Cas n° : UNDT/NY/2010/010/  
UNAT/1595  
Jugement n° : UNDT/2010/203  
Date : 22 novembre 2010  
Français  
Original : anglais

---

**Devant :** Juge Marilyn J. Kaman  
**Greffe :** New York  
**Greffier :** Morten Albert Michelsen, agent responsable

O'NEILL

contre

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE  
L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

---

**JUGEMENT**

---

**Conseil du requérant :**  
Clifford A. Arrey

**Conseil de la défenderesse :**  
Alan Gutman, Section du droit administratif, Bureau de la gestion des ressources  
humaines, Secrétariat de l'ONU

## Requête

1. L'affaire dont est saisi le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies (« le Tribunal du contentieux administratif ») découle de la décision de ne pas sélectionner le requérant pour un poste de Chef de section de la classe P-5 au sein du Service de l'audit des activités de maintien de la paix de la Division de l'audit interne, laquelle relève du Bureau des services de contrôle interne (« le BSCI ») (avis de vacance n° 408852). Un autre fonctionnaire a obtenu le poste et le requérant a entrepris les démarches nécessaires consistant à a) demander l'examen de la décision administrative de ne pas le sélectionner pour le poste et b) former un recours auprès de la Commission paritaire de recours (« la Commission »).

2. Toutefois, dans son rapport n° 1942, la Commission a inexplicablement examiné *sua sponte*, comme s'il s'agissait d'une question dont elle était formellement saisie, le traitement d'une lettre protégée et confidentielle en date du 26 juin 2006 (« la Lettre confidentielle »), que le conseil du requérant avait adressée à la Secrétaire générale adjointe aux services de contrôle interne (« la Secrétaire générale adjointe ») concernant le contentieux en instance devant la Commission ; Lettre confidentielle que la Secrétaire générale adjointe avait fait suivre — sans autorisation — à certains fonctionnaires du BSCI. La Commission a rejeté l'allégation du requérant portant sur le refus de le sélectionner, mais a estimé que la défenderesse devait des excuses au requérant pour avoir transmis la Lettre confidentielle à des fonctionnaires.

3. Par la suite, la Vice-Secrétaire générale a informé le requérant de sa décision de suivre la recommandation de la Commission confirmant la décision de ne pas le sélectionner, mais de rejeter la conclusion selon laquelle des excuses doivent être présentées relativement à la Lettre confidentielle, renvoyant plutôt le requérant à l'ancien Tribunal administratif des Nations Unies pour « tout recours » qu'il souhaiterait former.

4. Par suite de la recommandation de la Commission et de la lettre de la Vice-Secrétaire générale, le requérant a formé un recours devant l'ancien Tribunal administratif des Nations Unies, formulant la *seule* question en appel devant ce Tribunal en ces termes : « la défenderesse a-t-elle communiqué des informations présumées confidentielles [...] et le requérant a-t-il, de ce fait, subi un quelconque préjudice pour lequel il a droit à une indemnisation ? ». Ainsi, le requérant a visiblement abandonné, s'agissant de la procédure engagée auprès du Tribunal administratif, le motif originel de son recours devant la Commission (son allégation concernant le refus de le sélectionner) pour modifier les motifs du recours introduit devant le Tribunal administratif afin qu'ils portent sur la Lettre confidentielle — un point qui n'avait jamais fait l'objet d'un examen administratif et qui n'avait pas été officiellement préservé en vue d'un recours.

5. S'agissant de la recevabilité de la question soulevée par la Lettre confidentielle, le problème juridique qui se pose peut donc être résumé comme suit :

Si la Commission émet une recommandation *sua sponte* concernant un point n'ayant jamais fait l'objet d'un examen administratif préalable ni d'un recours devant la Commission, et que le défendeur mentionne la recommandation *sua sponte* de la Commission dans sa lettre informant le requérant de sa décision administrative, le Tribunal du contentieux administratif peut-il quand même connaître de ce nouveau point ?

6. Le présent jugement porte donc tant sur la recevabilité que sur le fond de la mesure demandée au titre d'un recours prétendument formé contre la décision de faire suivre à certains fonctionnaires la Lettre confidentielle exposant en détail l'affaire concernant le refus de sélectionner le requérant, dont était saisie la Commission.

### **Rappel de la procédure devant le Tribunal du contentieux administratif**

7. Le 1<sup>er</sup> janvier 2010, la présente affaire a été renvoyée par l'ancien Tribunal administratif des Nations Unies au Tribunal du contentieux administratif.

8. Le 25 janvier 2010, le Tribunal a transmis aux parties un courrier électronique de confirmation et les a informées que l'affaire avait été assignée au juge Adams.

9. Le 25 mars 2010, le Tribunal a convoqué les parties à une audience aux fins de conduite de l'instruction prévue le 26 avril 2010. Par ordonnance n° 92 (NY/2010) du 20 avril 2010, le Tribunal a informé les parties que l'audience avait été annulée et, au lieu, a enjoint au requérant de déposer et signifier des observations cosignées décrivant les faits et questions juridiques de l'affaire. Dès lors que les parties n'ont pas pu parvenir à un accord quant à ces observations, par ordonnance n° 136 (NY/2010), le Tribunal (juge de permanence Ebrahim-Carstens) a enjoint aux parties de déposer et signifier séparément leurs observations décrivant les faits et questions juridiques de l'affaire, ce qu'elles ont fait par la suite.

10. Le 29 juillet 2010, en raison du départ du juge Adams, le greffier a informé les parties que l'affaire avait été déferée au Tribunal du contentieux administratif siégeant dans sa nouvelle composition.

11. Compte tenu du dossier de l'affaire dont il était saisi et dès lors que la décision administrative contestée en lien avec la Lettre confidentielle ne semblait pas avoir fait l'objet d'un examen administratif, le Tribunal a enjoint, par ordonnance n° 249 (NY/2010) du 17 septembre 2010, au requérant de déposer et signifier des arguments par écrit concernant la recevabilité, à la défenderesse de déposer et signifier sa réponse aux arguments du requérant et, enfin, au requérant de déposer et signifier ses observations à la réponse de la défenderesse. Le Tribunal a également relevé qu'il allait examiner d'office la question de la recevabilité. Dans la mesure où le requérant n'avait pas répondu avant la date limite fixée par ordonnance n° 249, il a été enjoint de s'exécuter par ordonnance n° 266 (NY/2010) du 5 octobre 2010. Par la

suite, les parties ont déposé et signifié les documents susvisés, par lesquels elles ont également accepté que le Tribunal examine d'office les questions de recevabilité.

## Faits

12. Le 17 septembre 2005, le requérant a présenté sa candidature à un poste vacant de Chef de section de la classe P-5 au sein du Service de l'audit des activités de maintien de la paix (Division de l'audit interne, BSCI). Le requérant n'a pas été sélectionné pour ce poste.

13. Le 26 juin 2006, le conseil du requérant a transmis une lettre à la Secrétaire générale adjointe avec pour sujet « Affaire concernant [nom du requérant], fonctionnaire de la Division de l'audit interne, affaire concernant la promotion à la classe P-5 d'un fonctionnaire chargé des services de contrôle interne » (la Lettre confidentielle). La Lettre confidentielle portait l'en-tête « **PROTÉGÉ ET CONFIDENTIEL** » (non souligné dans l'original). Dans cette lettre, le conseil du requérant contestait le fait que le requérant n'avait pas été sélectionné pour certains postes de la classe P-5, y compris le poste de « Chef de section sur le terrain » ayant fait l'objet de l'avis de vacance n° 06-FIN-OIOS-408852-R-NEW YORK, et présentait ses vues à cet égard.

14. Plus particulièrement, dans la Lettre confidentielle, le conseil exprimait ses préoccupations quant au fait que le requérant n'avait pas été sélectionné pour plusieurs postes de la classe P-5 au sein du BSCI car, selon lui, la direction du BSCI aurait été mue par des motifs étrangers et aurait commis d'autres irrégularités de procédure. Il soutenait notamment que le requérant avait continuellement été l'objet de mesures discriminatoires et que d'autres candidats promus, cités dans la Lettre confidentielle, étaient manifestement moins qualifiés que le requérant pour les postes en question.

15. Par lettre datée du 21 juillet 2006 adressée au conseil du requérant, la Secrétaire générale adjointe a répondu au requérant et notamment déclaré ce qui suit

concernant « le processus de sélection suivi pour pourvoir un [p]oste de [C]hef de [s]ection de la classe P-5 » :

[...] [j'ai] revu et examiné le contenu de votre lettre et je suis parvenue à la conclusion que les préoccupations exprimées n'étaient pas fondées [...]. Je suis convaincue que toutes les procédures de recrutement applicables ont été suivies et que l'allégation selon laquelle le processus de sélection aurait été entaché par des « motifs étrangers et d'autres irrégularités de procédure » est sans fondement.

16. Par lettre datée du 24 juillet 2006 adressée au Secrétaire général, le requérant a demandé l'examen administratif de la décision de ne pas le sélectionner pour le poste de Chef de section sur le terrain. Il a demandé ce qui suit :

[...] un examen de novo doit être mené concernant la décision administrative [...] de promouvoir [nom du candidat retenu] sur la base de l'avis de vacance n° 06-FIN-OIOS-408852-R-NEW YORK (Chef de section sur le terrain, P-5, Division de l'audit interne-I, Bureau des services de contrôle interne).

17. Dans cette lettre, le requérant a apporté les précisions suivantes :

J'ai la ferme conviction que mes droits en tant que membre du personnel ont été bafoués, et que mes perspectives de promotion et de carrière ont été entravées dans la mesure où je n'ai jamais eu la possibilité de passer un entretien pour ce poste. Dans ce contexte, mon conseil a adressé une lettre protégée et confidentielle en date du 26 juin 2006 à [la Secrétaire générale adjointe], dans laquelle il met en cause l'incohérence de la procédure et du processus de promotion dans l'affaire en instance. Or, la réponse [...] lettre en date du 21 juillet 2006, que la Secrétaire générale adjointe du BSCI a adressée au conseil, ne satisfait pas, et ne répondra pas, au critère des délais applicables tel qu'il ressort des décisions pertinentes de la Commission et de la jurisprudence du TANU [Tribunal administratif des Nations Unies] concernant les points de droit soulevés par la présente affaire.

18. La lettre du 24 juillet 2006 aux fins d'examen administratif ne fait aucune référence à la Lettre confidentielle et n'affirme pas non plus que la Secrétaire générale adjointe a traité la Lettre confidentielle de façon inappropriée. Comme il ressort des faits ci-après, la raison en est simple : la Secrétaire générale adjointe n'a

décidé de communiquer la Lettre confidentielle qu'environ trois mois *après* que le requérant a demandé l'examen administratif de la décision de ne pas le sélectionner.

19. Le 24 août 2006, le Groupe du droit administratif a fait connaître au requérant sa décision relative à l'examen de la mesure administrative en cause, par laquelle il rejetait effectivement sa requête. Dans un mémorandum intérieur du BSCI, en date du 21 août 2006 et joint à la décision relative à l'examen de la mesure administrative, on pouvait lire :

Le BSCI est d'avis que la procédure concernant le recrutement susvisé [avis de vacance n° 06-FIN-OIOS-408852-R-New York], qui a déjà eu lieu, a été menée de manière équitable et transparente, conformément à l'ensemble des règles et règlements en matière de personnel en vigueur au sein de l'Organisation. [...]

20. La décision relative à l'examen de la mesure administrative ne mentionne pas non plus la Lettre confidentielle ni le fait qu'elle ait été traitée de façon inappropriée par la Secrétaire générale adjointe. Encore une fois, comme il ressort des faits ci-après, la raison en est simple : la Secrétaire générale adjointe n'a décidé de communiquer la Lettre confidentielle qu'environ deux mois *après* que le Groupe du droit administratif a rendu, le 24 août 2006, sa décision relative à l'examen de la mesure administrative en cause.

21. Dans sa requête aux fins d'interjeter appel d'une décision administrative, que le requérant a introduite le 18 septembre 2006 devant la Commission, celui-ci identifie la décision administrative contestée comme étant la « Décision administrative de promouvoir [nom du candidat retenu] sur la base de l'avis de vacance n° 06-FIN-OIOS-408852-R-NEW YORK (Chef de section, P-5) ».

22. Dans l'exposé introductif de recours qu'il a déposé le 25 septembre 2006 auprès de la Commission, le requérant définit la question soulevée en appel en ces termes :

[...] le récent exercice de promotion à la classe P-5 a-t-il été mené d'une manière contraire aux principes d'équité et de transparence,

faisant ainsi de la conclusion de la Division de l'audit interne — selon laquelle le récent exercice de promotion à la classe P-5, et plus particulièrement le processus en lien avec l'avis de vacance n° 06-FIN-OIOS-408852-R-New York, avaient été conduits dans le respect de l'ensemble des règles, des règlements et des procédures du Bureau de la gestion des ressources humaines — une décision erronée, rendue au mépris des idéaux recherchés d'équité et de transparence.

En outre, le requérant a affirmé que ses candidatures au poste de la classe P-5 « n'avaient pas été pleinement et équitablement examinées » et qu'« on lui avait refusé la possibilité de défendre équitablement sa candidature lors des récents exercices de promotion à la classe P-5 ».

23. Le 11 octobre 2006, la Secrétaire générale adjointe a transmis la Lettre confidentielle à quatre fonctionnaires nommément cités, et mis quatre autres fonctionnaires en copie. Elle a également ajouté une lettre d'accompagnement. Selon le requérant, la communication faite aux fonctionnaires en question le 11 octobre 2006, comprenant une copie de la Lettre confidentielle, constituait une violation de l'interdiction de communiquer des informations confidentielles concernant le requérant, qui se trouvait alors engagé dans une procédure de recours devant la Commission en raison de sa non-sélection pour le poste de Chef de section sur le terrain.

24. L'intégralité de la lettre d'accompagnement envoyée le 11 octobre 2006 par la Secrétaire générale adjointe est reproduite ci-dessous :

[Noms de quatre fonctionnaires]

**Allégations formulées par [le requérant] concernant des cas de favoritisme et de promotion indue au sein de la Division de l'audit interne**

Il y a quelque temps, j'ai reçu une lettre du conseil de [nom du requérant] alléguant des cas de [sic] favoritisme et de promotion indue au sein de la Division de l'audit interne. Dans ma réponse, j'ai réfuté en bloc les allégations avancées. Depuis, [le requérant] a déposé une plainte officielle devant la Commission paritaire de recours.

Dès lors que vos noms figurent tous dans la plainte déposée par [le requérant] et afin de garantir la transparence la plus complète de cette affaire au sein du Bureau, je sou mets ci-joint à votre attention la correspondance échangée entre le conseil [du requérant] et moi-même.

Cordialement,  
[la Secrétaire générale adjointe du BSCI]

Cc : [noms de quatre fonctionnaires]

25. Dans le rapport n° 1942 qu'elle a rendu le 8 novembre 2007, la Commission résume les griefs du requérant et ajoute, en plus de certains griefs portant sur le refus de le sélectionner pour un poste de la classe P-5, un grief appelant un redressement :

[12]e. qu'il se voit accorder des dommages-intérêts punitifs pour le comportement répréhensible de la défenderesse, en ce qu'elle a communiqué à des collègues du BSCI des documents confidentiels émanant du conseil du requérant.

26. Si la Commission est parvenue à la conclusion unanime qu'il fallait rejeter l'allégation selon laquelle la ou les décisions de ne pas promouvoir le requérant étaient illégales, elle a également ajouté que :

[46]c. rien ne justifiait que la correspondance [y compris la Lettre confidentielle] concernant le présent recours soit communiquée aux fonctionnaires en question en l'espèce.

27. Pour réparer le préjudice subi, la Commission a recommandé à l'unanimité que « la Secrétaire générale adjointe du BSCI présente ses excuses par écrit au requérant pour ne pas avoir respecté la confidentialité entourant la procédure en cours ».

28. Par lettre datée du 25 janvier 2008, la Vice-Secrétaire générale a non seulement informé le requérant de sa décision de suivre la recommandation de la Commission confirmant la décision de ne pas le sélectionner, mais également indiqué que :

[...] S'agissant de la communication de la correspondance adressée par votre conseil [y compris la Lettre confidentielle], le Secrétaire général a décidé de ne pas accepter la recommandation de la Commission selon laquelle la Secrétaire générale adjointe du BSCI doit présenter ses excuses pour ne pas avoir respecté la confidentialité, mais déclare que la confidentialité est un aspect important des procédures de recours et qu'elle doit être respectée.

Conformément à l'alinéa p) de la disposition 111.2 du Règlement du personnel, il s'agit-là de « [l]a décision finale sur le recours ». Tout appel à cet égard doit être interjeté devant le Tribunal administratif.

29. Dans la requête qu'il a déposée le 2 mai 2008 auprès de l'ancien Tribunal administratif des Nations Unies, le requérant définit les « Questions en jeu » comme suit :

[...] Le requérant avance que la recommandation de la Commission est bien insuffisante pour compenser le préjudice irréparable causé, s'agissant autant du tort réel subi par le requérant que des dommages-intérêts punitifs afin d'empêcher tout autre abus d'autorité de ce type.

[...] La Commission paritaire de recours a commis des erreurs de droit et n'a pas respecté le principe d'équité puisqu'elle a apparemment éprouvé des difficultés à déterminer de manière adéquate les dommages réels et indirects infligés [...].

30. Dans les arguments qu'il a présentés le 4 juin 2010, le conseil du requérant n'identifie qu'une seule décision administrative spécifique lorsqu'il décrit les questions de droit soulevées par l'affaire dont connaît le Tribunal du contentieux administratif :

[...] la communication par la Secrétaire générale adjointe aux services de contrôle interne de la correspondance « protégée et confidentielle » adressée par le requérant le 26 juin 2006 (à savoir la Lettre confidentielle), exposant les griefs du requérant (processus de sélection suivi pour l'examen des promotions), qui a ensuite été transmise, le 11 octobre 2006, à plusieurs collègues du requérant au sein de la Division de l'audit interne (lesquels semblent tous avoir été candidats, comme le requérant, aux postes vacants) et dont une copie a été envoyée à quatre autres fonctionnaires, et ce dans le cadre du

recours formé par le requérant devant la Commission le 25 septembre 2006.

### **Arguments du requérant**

31. Le Tribunal souhaite d'emblée souligner qu'il incombe aux parties de s'assurer que leurs arguments sont dûment déposés et signifiés conformément aux ordonnances du Tribunal. À cet égard, le conseil du requérant ne s'est pas conformé à l'ordonnance n° 249 (NY/2010). Un tel manquement est intolérable et a entraîné un retard dans le règlement de la présente affaire ainsi qu'une charge administrative supplémentaire pour le Tribunal.

32. Le conseil du requérant a tenté d'expliquer que ce retard était dû à des problèmes techniques ; le requérant a également fait valoir que les arguments initialement demandés au titre de l'ordonnance n° 249 avaient été communiqués dans les délais, en fournissant à cet effet un justificatif du bureau de poste indiquant qu'un document non identifié a été numérisé au format PDF. Le Tribunal n'est pas convaincu par les explications du conseil du requérant mais, dans l'intérêt de la justice et le contexte de l'article 19 du Règlement de procédure, consent à ce que les arguments soient versés au dossier de l'affaire et que celle-ci se poursuive.

33. Le Tribunal prend note qu'en plus d'avoir été présentés hors délai, les arguments du requérant concernant la question de la recevabilité ne sont pas structurés, portent à confusion et n'offrent pas au Tribunal suffisamment d'explications compréhensibles et utiles quant à la base juridique et factuelle de la cause du requérant.

34. Nous reproduisons textuellement ci-dessous ce qui semble constituer les principaux arguments du requérant, tels que présentés au Tribunal (les arguments non pertinents ou répétitifs ont été omis) :

5. Le rappel de la procédure dans la présente affaire, qu'expose le Tribunal dans l'ordonnance n° 249 (NY/2010), était « inexact, sélectif, limité et vicié » et ne « reposait pas sur des notions solides d'équité de

la procédure. Il a commis des erreurs procédurales et s'est trompé au sujet des faits, parvenant ainsi à une conclusion manifestement déraisonnable, de nature à affecter l'issue de la présente affaire ». Par conséquent, « l'ordonnance n° 249 n'examine pas le fait que le dossier ait été transmis » et renvoie, au lieu de cela, aux paragraphes 2 à 14 du rapport n° 1942 de la Commission paritaire de recours.

6. [...] les questions interdépendantes, objets de la demande d'examen administratif adressée au Secrétaire général le 24 juillet 2006, qui reposent sur la participation du requérant au processus de sélection de fonctionnaires pour des postes de la classe P-5 et sur le fait que la Secrétaire générale adjointe du BSCI ait communiqué la lettre « protégée et confidentielle » du conseil en date du 26 juin 2006, sont si intimement liées qu'il est difficile d'en rejeter une sans compromettre l'autre, dans la mesure où elles forment la base essentielle de l'affaire qui nous occupe.

[...]

8. Par conséquent, la lettre que le requérant a adressée au Secrétaire général le 24 juillet 2006 est, dans son ensemble, conforme à l'objet et au contexte des instruments contrôlant et régissant l'examen d'une mesure administrative, contrairement aux paragraphes 3, 4, 5 et 6 de l'ordonnance n° 249 qui n'examinent pas le fait que le dossier ait été transmis. Ainsi, l'administration a autorisé [...] le requérant à introduire un recours contre la décision administrative qui n'observe pas les conditions de nomination/d'emploi et constitue une rupture du contrat entre le requérant et l'Organisation.

9. La défenderesse a décidé de rester muette et de suivre une ligne de défense silencieuse [...], comme le montrent, respectivement, la lettre du Groupe du droit administratif du 24 août et les commentaires y afférents, ainsi que le mémorandum de la Division de l'audit interne du 21 août 2006, s'agissant de la question tout aussi fondamentale et pertinente de la communication de la lettre « protégée et confidentielle » du conseil en date du 26 juin 2006 [...], et ce malgré le fait que le requérant ait soulevé simultanément la question de sa participation au processus de sélection de fonctionnaires pour des postes de la classe P-5 et la question de la communication de la lettre « protégée et confidentielle » du 26 juin 2006.

10. En conséquence, la demande du requérant aux fins d'examen administratif — c'est-à-dire un recours contre une « décision administrative » au sens du Statut, mécanisme institué au nom du Secrétaire général en application de l'ancien article 11.1 du Statut du

personnel (ST/SGB/2001/8) — a été examinée sur le fond par le Groupe du droit administratif dans l'exercice de son « pouvoir décisionnel ». Il s'ensuit qu'il existe une décision administrative sur les questions soulevées dans la lettre que le requérant a adressée au Secrétaire général le 24 juillet 2006 [...]. En outre, l'expérience montre que dans le précédent système de justice, l'administration était connue pour ne pas répondre et attendre l'expiration des délais, et ce même lorsqu'un fonctionnaire l'avait informée de l'imminence d'un recours, pour ensuite s'appuyer sur ce fait pour empêcher le recours. L'application d'un tel critère étroit dans l'ordonnance n° 249 (NY/2010) a souvent entraîné des injustices et des incorrections, comme lorsque l'administration n'a pas répondu alors que le délai courait.

[...]

14. Il est assez clair que le paragraphe 13 de l'ordonnance n° 249, qui n'examine pas le fait que le dossier ait été transmis, est fautif en ce qu'il n'inclut et ne mentionne pas l'élément essentiel relatif à la décision administrative rendue par l'administration, à savoir que — par lettre datée du 25 janvier 2008, signée par la Vice-Secrétaire générale — la défenderesse [...] au requérant qu'elle refusait de présenter ses excuses par écrit, comme l'y invitait la recommandation adoptée à l'unanimité par la Commission. Un sujet de discordance selon le recours formé par le requérant devant le TANU/Tribunal du contentieux administratif, ainsi que la question liée au processus de sélection de fonctionnaires pour des postes de la classe P-5.

[...]

20. [...] Le requérant est d'avis que la décision administrative concernant sa promotion à la classe P-5, soumise à la Commission et ayant par la suite fait l'objet du rapport n° 1942 de la Commission, constitue le fondement du recours qu'il a formé devant le TANU [ancien Tribunal administratif des Nations Unies]. Dans son ordonnance n° 249, le Tribunal du contentieux administratif tire des conclusions inexactes en ce qu'il affirme que la communication de la lettre par la Secrétaire générale adjointe reste une question qui appelle un examen administratif, constitue le fondement du recours formé par le requérant devant le TANU/Tribunal du contentieux administratif, et est irrecevable. Au contraire, une lecture complète des arguments présentés par le requérant devant le TANU montrera que cet incident a sérieusement porté atteinte à son emploi/sa nomination et son statut contractuel. Pour réparer ce préjudice, la Commission a recommandé à l'unanimité que la Secrétaire générale adjointe présente ses excuses au requérant ; ce qu'elle n'a jamais fait, sur l'avis et avec le consentement

du Secrétaire général [...]. Par conséquent, cette question est indissociable des décisions relevant du processus de sélection de fonctionnaires de la classe P-5, contestées devant le TANU/Tribunal du contentieux administratif.

35. Dans les arguments qu'il a présentés le 7 octobre 2010, le requérant soutient qu'en vertu de la lettre du 24 juillet 2006, il a également demandé un examen administratif « de la communication par [la Secrétaire générale adjointe] de la lettre « protégée et confidentielle » adressée par le conseil le 26 juin 2006 [la Lettre confidentielle] ».

### **Arguments de la défenderesse**

36. La défenderesse affirme, pour l'essentiel, que l'exposé du rappel de la procédure présenté par le Tribunal dans l'ordonnance n° 249 (NY/2010) était correct, et avance que le recours est irrecevable pour les motifs suivants :

a. Le requérant n'ayant jamais demandé un examen administratif de la décision de la Secrétaire générale adjointe de communiquer la Lettre, son recours est irrecevable.

b. Sa demande d'examen administratif ne s'est pas heurtée à une « ligne de défense silencieuse », comme le prétend le requérant.

c. La décision de ne pas sélectionner le requérant et les décisions en matière de communication n'étaient pas indissociables, dans la mesure où les événements entourant la Lettre confidentielle se sont produits après et indépendamment du refus de sélectionner le requérant, et où les deux différentes décisions administratives reposaient sur des faits distincts.

d. Le requérant est désormais forclos à former un recours contre l'intégralité de la décision de la Commission et n'est pas en droit d'ajouter de nouvelles allégations à son recours : plus de trois ans après la réception de la décision contestée, le requérant ne peut plus intenter d'action à ce titre,

conformément au paragraphe 4 de l'article 8 du Statut du Tribunal du contentieux administratif.

e. Ni le Statut du Tribunal du contentieux administratif ni le Statut de l'ancien Tribunal administratif n'autorisent le requérant à demander un examen généralisé des conclusions de la Commission, et le requérant doit identifier une décision contestée en particulier.

f. Le requérant a restreint sa « requête » à un recours contre la mesure compensatoire recommandée par la Commission en lien avec la communication de la Lettre confidentielle par la Secrétaire générale adjointe.

## **Jugement**

### *Devoir du Tribunal d'examiner d'office les questions de recevabilité*

37. Conformément à la résolution A/RES/63/253 adoptée par l'Assemblée générale le 17 mars 2009 (Administration de la justice à l'Organisation des Nations Unies), en application de laquelle le Tribunal du contentieux administratif a été créé et son Statut adopté, les pouvoirs du Tribunal se limitent à ceux prévus par le Statut, comme il est précisé dans son préambule, selon lequel l'Assemblée générale :

28. *Affirme* que le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies et le Tribunal d'appel des Nations Unies n'ont pas d'autres pouvoirs que ceux qu'ils tirent de leurs Statuts respectifs ;

38. L'article 8 du Statut du Tribunal du contentieux administratif énumère un certain nombre de conditions à remplir simultanément pour qu'un recours soit recevable :

1. Toute requête est recevable si :

a) Le Tribunal est compétent pour en connaître en vertu de l'article 2 du présent Statut ;

[...]

c) Le requérant a préalablement demandé le contrôle hiérarchique de la décision administrative contestée dans les cas où ce contrôle est requis ;

[...]

39. Conformément à l'article 2 du Statut, si un recours n'a pas fait l'objet d'un « contrôle hiérarchique » — ou d'un « examen administratif », au sens de l'ancien système de justice interne (voir ci-après) — l'appel est irrecevable et le Tribunal ne peut connaître de l'affaire. Par conséquent, le Tribunal est tenu d'examiner d'office la recevabilité d'un appel, et ce afin qu'il n'outrepasse pas indûment les compétences que lui a conférées l'Assemblée générale. Ce principe a été consacré dans *Ibekwe*, jugement n° UNDT/2010/159, en ces termes : « [...] il appartient au Tribunal de n'examiner la légalité que des décisions qui ont fait l'objet d'une demande de nouvel examen présentée au Secrétaire général [...] ». Le Tribunal rappelle également qu'en vertu du paragraphe 6 de l'article 2 du Statut, « [l]orsqu'il renvoie une affaire au Tribunal du contentieux administratif, le Tribunal d'appel peut ordonner qu'elle soit examinée par un autre juge de ce Tribunal ».

*Recevabilité du recours contre la décision administrative contestée identifiée par le requérant : refus de le sélectionner pour un poste de la classe P-5*

40. Ni dans le recours qu'il a introduit auprès de l'ancien Tribunal administratif des Nations Unies, ni dans les arguments qu'il a présentés devant le Tribunal de céans, le requérant n'a identifié la décision contestée comme étant celle refusant de le sélectionner pour le poste de Chef de section de la classe P-5 au sein du Service de l'audit des activités de maintien de la paix de la Division de l'audit interne (BSCI), décision dont traitait sa lettre du 24 juillet 2006 aux fins d'examen administratif et le recours qu'il a déposé le 25 septembre 2006 devant la Commission. Partant, le requérant est désormais forclos de recours contre la décision portant refus de le sélectionner.

*Recevabilité du recours concernant la recommandation émise sua sponte par la Commission au sujet de la Lettre confidentielle*

41. Conformément à l'alinéa a) du paragraphe 1 de l'article 2 du Statut, le Tribunal du contentieux administratif est compétent pour connaître d'« une décision administrative [contestée par toute personne qui invoque] l'inobservation de ses conditions d'emploi ou de son contrat de travail ».

42. Tel qu'il ressort des faits susévoqués, la seule décision dont serait saisi le présent Tribunal est celle de la Secrétaire générale adjointe de transmettre la Lettre confidentielle à d'autres fonctionnaires du BSCI, par le truchement de la lettre d'accompagnement du 11 octobre 2006 (et les documents joints en annexe).

43. Une première phase obligatoire de toute procédure de recours devant le Tribunal du contentieux administratif consiste pour le requérant à avoir demandé l'examen administratif ou un contrôle hiérarchique de la décision administrative contestée, en fonction du moment où la décision a été rendue. En l'espèce, c'est une demande d'examen administratif qui était requise, conformément à l'alinéa a) de l'ancienne disposition 111.2 du Règlement du personnel, laquelle énonçait ce qui suit :

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. [Non souligné dans l'original.]

44. Le fait qu'une demande aux fins d'examen administratif soit obligatoire a été systématiquement réaffirmé par le Tribunal du contentieux administratif. Conformément à ce principe bien établi, le Tribunal a réduit la portée du recours formé par le requérant dans l'affaire *Crichlow* (jugement n° UNDT/2009/028). Dans le jugement n° UNDT/2010/006 rendu dans l'affaire *Parmar*, le juge a déclaré que « [l]es demandes d'examen administratif et de contrôle hiérarchique sont les premières phases obligatoires de la procédure de recours (Crichlow,

UNDT/2009/028) ». Dans l'affaire *Ibekwe*, le Tribunal a estimé que « la requête [n'était] pas recevable » en ce qu'elle portait sur les questions soulevées par le requérant qui n'avaient pas fait l'objet d'un examen administratif. Dans cette droite ligne, le Tribunal d'appel des Nations Unies, dans l'arrêt *Syed* n° 2010-UNAT-061, « a en tout point confirmé le jugement rendu par le Tribunal du contentieux administratif », y compris le fait que « [l]e Tribunal du contentieux administratif ait refusé d'examiner [les allégations soulevées par le requérant] au motif qu'elles ne faisaient pas partie de sa demande aux fins d'examen administratif ».

45. Les raisons qui sous-tendent la condition consistant à avoir demandé un examen administratif (ou un contrôle hiérarchique) ont été exposées dans l'affaire *Caldarone*, au paragraphe 8.7 de la décision n° UNDT/2009/035 qui, bien qu'elle porte sur une requête en sursis à exécution, offre un raisonnement valable :

L'article 13 1) du Règlement de procédure lu de concert avec l'article 2.2 du Statut du Tribunal indique clairement qu'une requête peut être déposée en sursis à exécution d'une décision administrative contestée qui fait l'objet d'une évaluation en cours de la direction. La disposition 111.2 a) du Règlement du personnel exigeait qu'un fonctionnaire demande d'abord un examen de la décision contestée. Ces dispositions doivent être interprétées de manière à obéir aux principes sur lesquels elles sont fondées. Le Tribunal estime que les principes sur lesquels reposent ces dispositions sont de donner à la direction la possibilité de redresser une décision erronée, arbitraire ou injuste, et d'offrir au fonctionnaire la possibilité de demander de surseoir à l'application de la décision contestée dans l'attente d'une évaluation de la direction. Ces dispositions ne peuvent s'interpréter comme signifiant que l'évaluation de la direction est facultative. Elle ne l'est pas.

46. Le passage tiré de l'affaire *Caldarone* est également reproduit littéralement dans l'affaire *Nwuke*, jugement n° UNDT/2009/054.

47. Dans l'affaire *Planas* (paragraphe 14 du jugement n° UNDT/2009/070), le Tribunal, tout en renvoyant aussi aux affaires *Nwuke* et *Caldarone*, a en outre précisé que :

Toutefois, sur le plan de la recevabilité d'une requête adressée au Tribunal, il ne suffit pas que la procédure de contrôle hiérarchique ait été engagée. Les requérants doivent, en général, attendre l'issue de ce réexamen administratif avant de pouvoir saisir le Tribunal. Ce n'est que lorsque la réponse à une demande de contrôle hiérarchique n'est pas fournie dans les délais prescrits dans l'article 8.1 d) i) b). que la saisine directe du Tribunal est recevable. Par « réponse » on entend ici une décision du Groupe du contrôle hiérarchique qui, dans l'affaire à l'examen, n'a manifestement pas encore été prise.

48. Le Tribunal a également enjoint au requérant d'identifier en termes précis la décision administrative à laquelle il s'oppose ; faute de quoi sa requête sera jugée irrecevable. Au paragraphe 17 du jugement n° UNDT/2009/086 rendu dans l'affaire *Planas* (confirmé par le Tribunal d'appel des Nations Unies dans l'arrêt n° 2010-UNAT-049) [il convient de souligner qu'il s'agit d'un autre jugement que le jugement *Planas* cité ci-dessus], le Tribunal a déclaré ce qui suit :

À cet égard, le Tribunal rappelle la jurisprudence établie de longue date par le TTANU [l'ancien Tribunal administratif] selon laquelle : « Un principe général du droit de procédure, et d'ailleurs du droit administratif, est qu'une personne ne peut contester une décision administrative devant les tribunaux et former un recours pour éviter qu'il soit porté préjudice à ses intérêts que si elle expose en termes précis quelle est la question contestée. » [jugement no 1329 (2007)].

49. Il ressort clairement des faits en l'espèce présentés ci-dessus que la communication de la Lettre confidentielle n'a jamais fait l'objet d'un quelconque examen administratif. Cette conclusion procède non seulement du contenu effectif de la demande du 24 juillet 2006 aux fins d'examen administratif de la décision de non-sélection (il n'y était fait aucunement mention de la Lettre confidentielle), mais également — et surtout — du fait que la Lettre confidentielle n'ait été communiquée que le 11 octobre 2006 alors que la demande aux fins d'examen administratif avait été présentée le 24 juillet 2006 (près de trois mois avant).

50. La décision que la Secrétaire générale adjointe a prise, par la suite, de communiquer la Lettre confidentielle ne peut être intégrée à la demande que le requérant a adressée le 24 juillet 2006 aux fins d'examen administratif de la décision

de ne pas le sélectionner pour le poste de la classe P-5. En d'autres termes, la décision du 11 octobre 2006 de communiquer la Lettre confidentielle ne saurait être subsumée de la teneur de la demande du requérant aux fins d'examen administratif du refus de le sélectionner. Comme indiqué dans le rappel de la procédure ci-dessus, il n'est nullement question du fait que la Secrétaire générale adjointe ait communiqué la Lettre confidentielle, et ce jusqu'à ce que la Commission y fasse référence dans le rapport qu'elle a rendu le 8 septembre 2007.

51. Partant, conformément à l'alinéa *a* du paragraphe 1 de l'article 8 du Statut, la requête du requérant n'est pas recevable.

*Les faits en l'espèce méritent-ils une interprétation plus large?*

52. Dans la lettre du 25 janvier 2006 (faisant suite aux recommandations de la Commission), la Vice-Secrétaire générale précise expressément que le Secrétaire général a décidé de ne pas adopter la recommandation de la Commission selon laquelle la défenderesse devait présenter des excuses pour avoir communiqué la Lettre confidentielle, et informe expressément le requérant que « *tout recours* » (non souligné dans l'original) qu'il souhaiterait former au sujet de cette décision (celle de la Vice-Secrétaire générale de refuser que des excuses soient présentées) doit être adressé au Tribunal administratif.

53. À cet égard, on pourrait soutenir que la formule employée par la Vice-Secrétaire générale — « *tout recours* » doit être adressé au Tribunal administratif — constitue une acceptation de la part de la défenderesse de la décision *sua sponte* de la Commission ainsi qu'une dérogation à l'obligation de demander un examen administratif. Même si le requérant n'a pas avancé cet argument, étant donné que le Tribunal a examiné d'office la recevabilité du présent recours, il se penchera également sur cet aspect de l'affaire.

54. Le requérant aurait pu avancer que le renvoi de la Vice-Secrétaire générale à « *tout recours* » couvre non seulement le contentieux bien précis concernant les excuses, mais aussi toutes les situations et les mesures compensatoires possibles

découlant de la nécessité de présenter des excuses (par exemple, une indemnité financière pour violation présumée des règles de confidentialité). En refusant de présenter des excuses, la défenderesse a, par voie de conséquence, également rejeté tout argument selon lequel elle a eu tort de communiquer la Lettre confidentielle.

55. Le requérant aurait aussi pu avancer qu'en utilisant la formule « tout recours », la défenderesse lui a effectivement accordé une dérogation à l'obligation de demander un examen administratif, en vertu de l'alinéa b) de l'ancienne disposition 112.2 du Règlement du personnel, laquelle énonçait comme suit :

[...] Le Secrétaire général peut décider des dérogations au Règlement du personnel ; toutefois, aucune dérogation ne doit être incompatible avec un article du Statut du personnel ou une autre décision de l'Assemblée générale ; la dérogation doit être acceptée par le fonctionnaire directement intéressé et ne doit pas, de l'avis du Secrétaire général, porter préjudice aux intérêts d'un autre fonctionnaire ou d'un groupe de fonctionnaires.

56. Le Tribunal estime qu'on ne saurait faire une interprétation aussi large, et ce pour plusieurs raisons. Premièrement, la décision de distribuer la Lettre confidentielle est indépendante : il faudrait déterminer si la Lettre confidentielle est effectivement un document protégé et confidentiel et, le cas échéant, si la Secrétaire générale adjointe a eu tort de la faire suivre à des fonctionnaires nommément cités dans sa lettre d'accompagnement du 11 novembre 2006. Aucune des parties, pas plus que la Commission, n'ont abordé ces questions à un stade quelconque de la procédure en l'espèce. Deuxièmement, l'examen de ces questions entourant la Lettre confidentielle n'a aucun rapport avec le fait de savoir si le requérant aurait dû être sélectionné pour le poste de la classe P-5 ou si présenter des excuses était une mesure appropriée pour réparer le préjudice subi du fait de la communication de la Lettre confidentielle. Troisièmement, rien dans la lettre de la Vice-Secrétaire générale n'indique que la défenderesse ait jamais envisagé d'accorder une dérogation en vertu de l'alinéa b) de de l'ancienne disposition 112.2 du Règlement du personnel ; par conséquent, cet argument serait purement spéculatif.

*Même si la communication de la Lettre confidentielle est subsumée dans la lettre de la Vice-Secrétaire générale du 25 janvier 2008, un recours concernant la Lettre confidentielle est-il toutefois frappé de forclusion ?*

57. Le requérant aurait pu avancer qu'il avait été induit en erreur par le renvoi de la défenderesse à « tout recours » dans sa lettre du 25 janvier 2008 et qu'en conséquence, il avait saisi le Tribunal administratif au lieu de demander un examen administratif.

58. Le requérant aurait également pu avancer que la défenderesse avait manifestement commis une erreur en n'examinant pas la question évidente de la recevabilité dans sa lettre du 25 janvier 2008 et qu'il ne devrait pas être puni pour les erreurs commises par la Vice-Secrétaire générale.

59. Quoi qu'il en soit, subsiste la question de savoir si l'un quelconque de ces manquements de la défenderesse aurait réellement pu faire une différence dans la cause du requérant.

60. Conformément à l'alinéa a) de l'ancienne disposition 111.2 du Règlement du personnel, le requérant aurait dû, quoi qu'il arrive, présenter sa demande d'examen administratif dans les deux mois qui suivaient la date à laquelle il avait reçu notification écrite du fait que la Secrétaire générale adjointe avait communiqué la Lettre confidentielle. Il n'existe aucune information dans le dossier de l'affaire concernant cette date, mais elle doit se situer avant la publication du rapport n° 1942 de la Commission le 8 novembre 2007 car il fait explicitement référence au recours que le requérant a introduit contre la décision de communiquer la Lettre confidentielle. On pourrait pour le moins avancer que le requérant a reçu notification écrite par l'intermédiaire du rapport de la Commission. Ainsi, au plus tard, le requérant aurait eu jusqu'au 8 janvier 2008 pour présenter une demande d'examen administratif.

61. Il résulte de ce qui précède que le requérant était tenu de présenter une demande d'examen administratif avant le 8 janvier 2008, mais qu'il ne l'a jamais fait. Par conséquent, même si la formule « tout recours » employée dans la lettre de la

Vice-Secrétaire générale du 25 janvier 2008 est interprétée comme une dérogation à l'obligation de demander un examen administratif, même si le requérant a été induit en erreur par la lettre de la Vice-Secrétaire générale qui l'a poussé à saisir le Tribunal administratif, et même si le raisonnement de la Vice-Secrétaire générale était réputé erroné, la demande du requérant aux fins d'examen administratif aurait toutefois déjà été frappée de forclusion au moment où la Vice-Secrétaire générale a envoyé la lettre du 25 janvier 2008. En résumé, aucun défaut de recevabilité ne saurait être imputable à la lettre de la Vice-Secrétaire générale du 25 janvier 2008.

*Même si la cause du requérant devait être jugée recevable, quelle indemnité, le cas échéant, serait due pour la communication de la Lettre confidentielle ?*

62. Même si le recours du requérant devait être jugé recevable, il n'a pas motivé le préjudice qu'il a subi du fait de la distribution de la Lettre confidentielle — la seule mention du préjudice causé à sa carrière et sa réputation ne saurait suffire. À cet égard, le Tribunal d'appel des Nations Unies a estimé que « [l]e présent Tribunal n'acceptera pas qu'une indemnité soit versée en l'absence de préjudice » (voir le résumé de l'arrêt n° 2010-UNAT-094 rendu dans l'affaire *Sina*). Quelle que soit la façon dont la question de la recevabilité est abordée, le Tribunal ne voit aucune raison d'accorder de quelconques dommages-intérêts pécuniaires au requérant.

63. S'agissant des excuses, le Tribunal ne serait pas autorisé à prendre des mesures contre la défenderesse au motif qu'elle ne s'est pas exécutée. Bien qu'en application du paragraphe 5 de l'article 10 du Statut, le Tribunal puisse ordonner l'exécution de l'obligation découlant de la décision contestée, cette disposition ne vise pas les recommandations de la Commission, qui ne sont que consultatives et ne constituent pas des décisions administratives pouvant être contestées au titre du Statut. Par nature, une recommandation n'est pas contraignante et la Commission n'est qu'un organe consultatif interne auprès de l'administration, institué par le Secrétaire général. Voir l'ancienne disposition 111.1 du Règlement du personnel, qui dérive de l'article 10.1 du Statut du personnel, libellé comme suit :

Le/la Secrétaire général(e) institue des organes administratifs auxquels participe le personnel pour lui *donner des avis* sur tout recours qu'un(e) fonctionnaire pourrait former contre une décision administrative en invoquant la non-observation des conditions d'emploi, notamment de toutes dispositions applicables du Statut et du Règlement du personnel. [Non souligné dans l'original.]

64. Le Tribunal souligne que les conclusions qu'il tire ci-dessus concernant la présentation d'excuses *ne* sauraient être interprétées comme signifiant qu'il approuve ou rejette le fait qu'il soit habilité, en vertu de son Statut, à ordonner que des excuses soient présentées en tant que mesure compensatoire appropriée.

### **Décision**

65. Le recours du requérant est rejeté au motif qu'il n'est pas recevable.

(*Signé*)

Juge Marilyn J. Kaman

Ainsi jugé le 22 novembre 2010

Enregistré au Greffe le 22 novembre 2010

(*Signé*)

Morten Albert Michelsen, agent responsable, Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, Greffe de New York