



TRIBUNAL  
DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF  
DES NATIONS UNIES

Affaire n° : UNDT/NY/2016/027  
Jugement n° : UNDT/2017/030  
Date : 26 avril 2017  
Français  
Original : anglais

**Juge :** M<sup>me</sup> Memooda Ebrahim-Carstens

**Greffé :** New York

**Greffier :** M<sup>me</sup> Hafida Lahiouel

KALASHNIK

c.

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

---

**JUGEMENT SUR LA RECEVABILITÉ**

---

**Conseil du requérant :**

Néant

**Conseil du défendeur :**

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

Alister Cumming, Section du droit administratif du Bureau de la gestion des ressources humaines, Secrétariat de l'ONU

## Introduction

1. Par sa requête en date du 17 juin 2016, le requérant, enquêteur de la classe P-3, échelon XIV, à la Division des investigations du Bureau des services de contrôle interne (« BSCI »), conteste, entre autres, ce qui suit :

a. Multiples cas d'inaction ou d'omission, de la part de la Secrétaire générale adjointe à la gestion ou de tout autre agent compétent ou responsable en matière de contrôle hiérarchique, à qui il incombait de veiller :

- À faire en sorte qu'il soit procédé à un examen complet et équitable de la demande du fonctionnaire concerné visant à obtenir le contrôle hiérarchique de décisions prises par la Secrétaire générale adjointe aux services de contrôle interne et portant annulation des processus de recrutement destinés à pourvoir deux postes de la classe P-4, à New York, désignés respectivement « ID RAU Chief » (demande MEU/795/12) et « Investigator » (demande MEU/643/13);
- À annuler les décisions attaquées;
- À indemniser le fonctionnaire concerné;
- À adresser au fonctionnaire concerné une réponse écrite et motivée exposant les éléments retenus dans le cadre du contrôle hiérarchique et résumant les principaux faits invoqués dans la demande et dans les observations de l'auteur de la décision, les règles internes applicables de l'Organisation, ainsi que la jurisprudence des Tribunaux et la décision du Secrétaire général;
- À communiquer l'issue du contrôle hiérarchique dans une réponse écrite et motivée, élément important qui permet de « montrer que le processus est équitable et d'en établir la crédibilité ».

b. Multiples décisions, de la part de la Secrétaire générale adjointe à la gestion ou de tout autre agent compétent ou responsable, tendant au non-respect du principe de responsabilité ou à l'inaction afin de protéger ou de couvrir la Secrétaire générale adjointe aux services de contrôle interne.

c. Multiples décisions, de la part de la Secrétaire générale adjointe à la gestion ou de tout autre agent compétent ou responsable, tendant à soustraire la Secrétaire générale adjointe aux services de contrôle interne à la responsabilité de ses actes.

d. Multiples décisions, de la part de la Secrétaire générale adjointe à la gestion ou de tout autre agent compétent ou responsable, tendant à favoriser une atmosphère d'irresponsabilité, d'impunité et d'improbité au sein de la direction du Bureau des services de contrôle interne, du fait de leur inaction.

2. Le requérant soutient essentiellement avoir été lésé dans son droit de demander le contrôle hiérarchique et d'obtenir un examen complet, équitable et diligent de sa demande tendant au retrait efficace et rapide de décisions irrégulières, dans la mesure où, par leur comportement ou leur inaction, le Groupe du contrôle hiérarchique et l'Administration ont omis systématiquement de prendre les mesures voulues pour garantir le respect des règles et du principe de responsabilité. Le requérant demande entre autres les mesures suivantes : rectification des

agissements irréguliers; renvoi de l'affaire au Secrétaire général aux fins d'action récursoire contre les personnes concernées; indemnisation du préjudice subi à raison du manquement répété des fonctionnaires à leurs obligations; renvoi à l'Assemblée générale pour révocation de l'exigence du contrôle hiérarchique, cette mesure ne répondant pas à l'objectif fixé dans le cadre du nouveau système d'administration de la justice.

3. Dans sa réponse, dûment déposée le 20 juillet 2016, le défendeur soutient que la requête est irrecevable *ratione materiae*, parce que le requérant ne conteste aucune décision administrative susceptible de recours au sens de l'alinéa a) du paragraphe 1 de l'article 2 du Statut du Tribunal. Il avance par ailleurs que la requête est prescrite et donc irrecevable *ratione temporis*, étant donné que la demande de contrôle hiérarchique introduite le 4 avril 2016 par le requérant ne fait que reproduire la demande précédemment soumise le 11 janvier 2016, qui avait déjà reçu une réponse le 5 février 2016. Le requérant aurait donc dû déposer sa requête auprès du Tribunal dans les 90 jours suivants, à savoir le 5 mai 2016 au plus tard, conformément au paragraphe a) de la disposition 11.4 du Règlement du personnel. Le Groupe du contrôle hiérarchique étant à présent déchargé de sa mission, le requérant ne saurait être admis à tenter de proroger le délai de dépôt de sa requête auprès du Tribunal du contentieux administratif par une nouvelle demande de contrôle hiérarchique. Le défendeur se réserve le droit de présenter ses moyens au fond pour le cas où serait désignée une décision administrative relevant de la compétence du Tribunal.

4. Par l'ordonnance n° 180 (NY/2016) du 25 juillet 2016, le Tribunal a enjoint au requérant de présenter, le 22 août 2016 au plus tard, ses conclusions sur l'exception d'irrecevabilité soulevée par le défendeur et a informé les parties que, sauf avis contraire, il examinerait cette question préliminaire sur pièces.

5. Le 18 août 2016, par courrier électronique ordinaire, le requérant a demandé la suspension temporaire de l'instance pour des raisons personnelles.

6. Par l'ordonnance n° 203 (NY/2016) du 19 août 2016, le Tribunal a octroyé la suspension demandée par le requérant et lui a enjoint de présenter, le 26 septembre 2016 au plus tard, ses conclusions sur l'exception d'irrecevabilité soulevée par le défendeur.

7. Le 26 septembre 2016, le requérant a déposé sa réplique, conformément à l'ordonnance n° 203 (NY/2016).

8. Par l'ordonnance n° 7 (NY/2017) du 11 janvier 2017, le Tribunal a fait savoir aux parties qu'il statuerait à titre préliminaire sur la recevabilité de la requête sur la base du dossier.

### **Rappel des faits**

9. Il ressort de la lettre du 5 février 2016 sur le contrôle hiérarchique produite par le requérant que, le 5 décembre 2012 et le 28 juin 2013, respectivement, celui-ci a introduit deux demandes de contrôle hiérarchique en vue de contester l'annulation des processus de sélection destinés à pourvoir deux postes d'enquêteur de classe P-4, demandes qui seraient selon lui restées sans réponse. Dans sa requête, il expose comme il suit les mesures de suivi qu'il a prises relativement à ces demandes de contrôle hiérarchique à partir de novembre 2015 :

... Le 8 février 2016, relativement à une demande de contrôle hiérarchique distincte déposée en janvier 2016, par laquelle le requérant contestait le refus de la Secrétaire générale adjointe à la gestion de lui communiquer l'issue du contrôle hiérarchique de décisions prises par la Secrétaire générale adjointe aux services de contrôle interne et portant annulation des processus de recrutement destinés à pouvoir deux postes de la classe P-4 à New York [« ID RAU Chief » (demande MEU/795/12) et « Investigator » (demande MEU/643/13)], le Groupe du contrôle hiérarchique a été contraint de révéler que, dans l'un et l'autre cas, le contrôle hiérarchique n'avait pas été achevé.

... Le même jour, le Groupe du contrôle hiérarchique a été prié de fournir, le 15 février 2016 au plus tard, les noms des personnes ayant pris la décision de ne pas achever les contrôles en question.

... Le 4 avril 2016, n'ayant obtenu aucune réponse, le requérant a déposé, comme il y était tenu, une demande de contrôle hiérarchique par laquelle il contestait, à la lumière des informations fournies par le Groupe du contrôle hiérarchique en février 2016, les décisions répétées, de la part de fonctionnaires non identifiés du Groupe du contrôle hiérarchique relevant du Bureau du Secrétaire général adjoint à la gestion ou de la Secrétaire générale adjointe elle-même, de ne pas procéder à l'examen du comportement de la Secrétaire générale adjointe aux services de contrôle interne, alors qu'une commission indépendante établie par le Secrétaire général avait conclu que cette personne abusait de son autorité.

... Le 22 avril, le Groupe du contrôle hiérarchique a déclaré irrecevable la demande du 4 avril 2016.

## Examen

10. Le défendeur soutient que la requête est irrecevable *ratione materiae* puisque la réponse du Secrétaire général à une demande de contrôle hiérarchique ne constitue pas une décision administrative susceptible de recours au sens de l'alinéa a) du paragraphe 1 de l'article 2 du Statut du Tribunal du contentieux administratif, ce dernier ne pouvant être saisi que de la décision administrative qui fait l'objet de la demande. Le défendeur invoque à l'appui de cette prétention les jugements ci-après du Tribunal : *Kalashnik* (UNDT/2015/087), *Staedler* (UNDT/2014/046) et *Hassanin* (UNDT/2014/006).

11. En réponse, le requérant fait valoir que les circonstances de l'espèce sont sensiblement différentes de celles des affaires *Kalashnik*, *Staedler* et *Hassanin* et que, en l'occurrence, il ne conteste pas les recommandations du Groupe du contrôle hiérarchique, ce qu'il ne saurait faire puisqu'elles n'ont jamais existé. Dans sa requête, il demande le contrôle juridictionnel de l'inaction systématique de l'Administration relativement à ses demandes de contrôle hiérarchique, indépendamment de l'issue du processus. Il soutient en outre que les mêmes fonctionnaires du Groupe du contrôle hiérarchique ont également omis à maintes reprises de donner suite à ses demandes de contrôle hiérarchique concernant les décisions d'un ancien Secrétaire général adjoint aux services de contrôle interne. Ces fonctionnaires ont donc fait preuve de négligence ou agi par connivence en vue de protéger celui-ci. Le requérant invoque à l'appui de cette prétention la résolution [61/261](#) (Administration de la justice à l'Organisation des Nations Unies), par laquelle l'Assemblée générale a instauré le système de justice interne de l'Organisation des Nations Unies, dont fait partie le Groupe du contrôle

hiérarchique, ainsi que l'article 11.1 du Statut du personnel et la disposition 11.2 du Règlement du personnel.

12. Le Tribunal fait observer que le Tribunal d'appel a affirmé avec constance qu'il revient au requérant de désigner une décision administrative susceptible de contrôle [voir par exemple *Planas* (2010/UNAT/049) et *Reid* (2014/UNAT/419)]. Le Tribunal d'appel a jugé en outre que, au moment de définir la décision contestée et, partant, les principales questions en litige et l'objet de l'affaire, le Tribunal du contentieux administratif n'était pas lié par les prétentions du fonctionnaire à cet égard, mais que, au contraire, il pouvait à bon droit tenir compte de la requête dans son ensemble, y compris les mesures et dédommagements demandés par le fonctionnaire [voir *Chaaban* (2016/UNAT/611), par. 18].

13. En l'espèce, le requérant désigne comme il suit les décisions contestées (sous forme synthétique) :

Multiples cas d'inaction ou d'omission, de la part de la Secrétaire générale adjointe à la gestion ou de tout autre agent compétent ou responsable en matière de contrôle hiérarchique, tendant au non-respect du principe de responsabilité ou à l'inaction afin de protéger ou de couvrir la Secrétaire générale adjointe aux services de contrôle interne, à soustraire celle-ci à la responsabilité de ses actes et à favoriser une atmosphère d'irresponsabilité, d'impunité et d'improbité au sein de la direction du Bureau des services de contrôle interne, du fait de leur inaction.

14. On peut donc considérer que le requérant se pourvoit contre un ensemble de faits d'inaction ou d'omission de la part de la Secrétaire générale adjointe à la gestion ou de tout autre agent compétent ou responsable en matière de contrôle hiérarchique. Si toutefois on observe avec attention son exposé des faits, ses moyens d'appel et les prétentions supplémentaires qu'il a déposées le 26 septembre 2016 sur la question de la recevabilité, il apparaît clairement que le nœud de l'affaire tient à l'inaction ou à l'omission présumées du Groupe du contrôle hiérarchique, qui n'aurait pas donné suite à ses demandes de renseignements supplémentaires et de contrôle hiérarchique, ainsi qu'à l'inaction présumée d'autres agents responsables de haut niveau dans le cadre du processus de contrôle hiérarchique.

15. En outre, il ressort du dossier que le requérant n'a déposé aucune requête pour contester les décisions administratives visées par les différents processus de contrôle hiérarchique en question, notamment les décisions prises par la Secrétaire générale adjointe aux services de contrôle interne et portant annulation des processus de recrutement destinés à pouvoir deux postes de la classe P-4 à New York [désignés respectivement « ID RAU Chief » (demande MEU/795112) et « Investigator » (demande MEU/643113)].

16. Comme l'ont affirmé avec constance le Tribunal du contentieux administratif et le Tribunal d'appel, leur rôle n'est pas de se prononcer sur la réponse à la demande de contrôle hiérarchique du requérant, mais d'examiner la décision administrative qui en fait l'objet. Par exemple, dans le jugement *Kalashnik* (UNDT/2015/087), la requête a été écartée comme irrecevable pour le motif exposé au paragraphe 12 :

... Il est de jurisprudence constante que le Tribunal du contentieux administratif n'est pas appelé à se prononcer sur la décision du Groupe du contrôle hiérarchique, mais sur la décision administrative contestée au

motif de l'inobservation des conditions d'emploi ou du contrat de travail du fonctionnaire.

17. Dans l'arrêt *Kalashnik* (2016/UNAT/661), le Tribunal d'appel a confirmé ce jugement pour les motifs exposés aux paragraphes 25 à 32 (non souligné dans l'original; notes de bas de page non reproduites) :

... Le Tribunal d'appel a toujours été d'avis qu'une décision administrative susceptible de contrôle juridictionnel se caractérise essentiellement par ses conséquences juridiques directes sur les conditions d'emploi du fonctionnaire; elle doit avoir une incidence directe sur ses conditions d'emploi ou son contrat de travail. En outre, pour décider si la requête concerne une décision administrative susceptible de contrôle juridictionnel, le tribunal qui en est saisi doit examiner la nature de la décision attaquée, le cadre juridique dans lequel elle s'inscrit et ses conséquences.

... Le contrôle hiérarchique est un élément essentiel du système interne d'administration de la justice. Comme le Tribunal l'a déjà fait observer, il vise à offrir à l'Administration la possibilité de réparer toute décision administrative erronée afin que le contrôle juridictionnel puisse être évité.

... Pour garantir que l'Administration a bien eu la possibilité de réparer ses erreurs avant l'engagement d'une procédure, le Statut du Tribunal du contentieux administratif dispose à l'article 8, paragraphe 1, alinéa c), que la requête est recevable si « [l]e requérant a préalablement demandé le contrôle hiérarchique de la décision administrative contestée dans les cas où ce contrôle est requis ».

... *Par contre, l'article 8 du Statut ne subordonne pas à la réponse de l'Administration la recevabilité de la requête devant le Tribunal, mais prévoit au contraire, au point b du sous-alinéa i) de l'alinéa d) du paragraphe 1) que, même en son absence, la requête est recevable si elle est introduite « [d]ans les 90 jours calendaires de l'expiration du délai imparti à l'administration pour répondre à cette demande si elle n'y a pas répondu ».*

... *On serait donc fondé à conclure que l'Assemblée générale, en adoptant les dispositions du Statut du Tribunal du contentieux administratif, n'a pas considéré la réponse de l'Administration à la demande de contrôle hiérarchique comme une décision ayant « des conséquences juridiques directes sur les conditions d'emploi du fonctionnaire ». Au contraire, comme on l'a vu plus haut, s'agissant de la réponse de l'Administration à la demande de contrôle hiérarchique, la nature de la décision, le cadre juridique dans lequel elle s'inscrit et ses conséquences amènent à conclure qu'elle ne constitue pas une décision susceptible de contrôle. Il s'agit non pas d'une nouvelle décision mais de l'occasion donnée à l'Administration de résoudre le grief d'un fonctionnaire de manière non contentieuse.*

... *Si la décision elle-même n'est pas susceptible de contrôle juridictionnel, il en va de même de la procédure suivie par l'Administration pour y parvenir. M. Kalashnik ne saurait s'arroger le droit de contester les méthodes administratives visant à répondre à la demande de contrôle hiérarchique, alors que ce droit n'existe ni dans le Règlement du personnel ni dans aucun autre texte. La manière dont la direction examine les demandes de contrôle de fonctionnaires et y répond relève de son pouvoir d'appréciation, dont l'exercice ne peut être remis en*

*question par les fonctionnaires. Comme on l'a vu, elle peut même choisir de ne pas répondre du tout.*

... « Le rôle du Tribunal du contentieux administratif consiste notamment à interpréter et à comprendre correctement la requête introduite par la partie demanderesse, quelle que soit la désignation donnée par celle-ci au document. » Non seulement le Tribunal du contentieux administratif a écarté la requête comme irrecevable *ratione materiae*, mais il a encore constaté qu'elle concernait précisément la même vacance de poste et les mêmes décisions administratives que M. Kalashnik avait contestées dans l'affaire n° UNDT/NY/2015/031.12. Cette conclusion subsidiaire est confirmée par le dossier et le Tribunal n'a commis aucune erreur de fait ou de droit en y parvenant.

... Le Tribunal d'appel ayant conclu que le Tribunal du contentieux administratif avait eu raison en droit et en fait de déclarer la requête irrecevable, il convient de confirmer son jugement et de rejeter l'appel.

18. Dans l'ancien système d'administration de la justice, avant de pouvoir exercer un recours, les fonctionnaires étaient tenus de demander le réexamen de la décision administrative en cause, processus qui demandait généralement 60 jours. Le Groupe de la refonte a recommandé d'abolir ce mécanisme de révision des décisions administratives, qu'il estimait être l'une des causes de l'extrême lenteur des procédures engagées devant les commissions paritaires de recours [voir par. 66 et 87 du document [A/61/205](#) (Rapport du Groupe de la refonte du système d'administration de la justice de l'Organisation des Nations Unies, 20 juillet 2006)]. Il est révélateur que l'Assemblée générale ait doté l'actuel système de contrôle hiérarchique de délais stricts prévus par le Statut du Tribunal du contentieux administratif.

19. Dans le système de justice interne de l'Organisation des Nations Unies, le contrôle hiérarchique est un processus administratif visant principalement à donner à l'Administration la possibilité de réexaminer et de corriger une décision administrative contestée de manière à éviter l'engagement d'une procédure [voir par exemple les arrêts *Applicant* (2013/UNAT/381), *Kuadio* (2015/UNAT/558), *El-Shobaky* (2015/UNAT/564), *Nagayoshi* (2015/UNAT/498) et *Nwuke* (2016/UNAT/697)]. S'il est vrai que, à quelques exceptions près, il faut avoir déposé une demande de contrôle hiérarchique pour pouvoir saisir le Tribunal du contentieux administratif, il n'est pas pour autant nécessaire d'attendre la réponse du Groupe du contrôle hiérarchique au-delà du délai imparti. S'il n'est pas procédé au contrôle dans ce délai, qui ne peut généralement pas être prorogé, la décision administrative initiale du défendeur est maintenue et peut alors être attaquée.

20. Le contrôle hiérarchique est donc l'occasion pour l'Administration de revenir sur une décision administrative, même implicite, y compris l'absence de réponse ou l'inaction, afin d'éviter un contrôle juridictionnel. S'il incombe au fonctionnaire de demander le contrôle hiérarchique, il n'existe aucune obligation de réponse correspondante de la part de l'Administration. La réponse ou l'absence de réponse de celle-ci à la demande de contrôle hiérarchique n'est pas une décision susceptible de contrôle. En outre, si la décision elle-même n'est pas susceptible de contrôle juridictionnel, il en va de même de la démarche suivie par l'Administration pour y parvenir. Il découle de tout ce qui précède que la requête n'est pas recevable.

21. Le Tribunal est sensible à la frustration que peut ressentir un fonctionnaire lorsque le Groupe du contrôle hiérarchique tarde de manière excessive à fournir sa

réponse, voire n'en donne aucune, ce qui peut empêcher de corriger en temps voulu une décision irrégulière; il n'en demeure pas moins que la requête du fonctionnaire doit porter sur une décision administrative susceptible d'être contestée.

22. À la lumière des conclusions et constatations qui précèdent, le Tribunal n'a donc pas lieu d'examiner si la requête est prescrite ou recevable *ratione temporis*.

**Dispositif**

23. Par ces motifs, le Tribunal déclare la requête non recevable.

24. La requête est rejetée.

(Signé)

Memooda Ebrahim-Carstens, juge

Ainsi jugé le 26 avril 2017

Enregistré au Greffe le 26 avril 2017

(Signé)

Hafida Lahiouel, Greffière, New York