

**United Nations Appeals Tribunal
Tribunal d'Appel des Nations Unies**

Arrêt n° 2015-UNAT-581

Selim

(appellant)

c.

le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies

(intimé)

Arrêt

Devant les juges : Richard Lussick (Président)

Sophia Adinyira

Deborah Thomas-Felix

Affaire n° : 2014-676

Date : 30 octobre 2015

Greffier : Weicheng Lin

Conseil de l'appellant : Yassin Mohamed Tageldin Yassin

Conseil de l'intimé : Nathalie Defrasne

M. le juge Richard Lussick (Président)

1. Le Tribunal d'appel des Nations Unies (le « Tribunal d'appel ») est saisi d'un appel formé par M. Mohamed Hussein Mohamed Ahmed Selim contre le jugement n° UNDT/2014/125, rendu par le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies (le « Tribunal du contentieux administratif ») à Nairobi le 16 octobre 2014 dans l'affaire *Selim c. le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies*. M. Selim a interjeté appel le 13 novembre 2014, apportant par la suite les modifications de forme prescrites. Le Secrétaire général a soumis sa réponse le 3 février 2015.

Faits et procédure

2. Les faits non contestés par les parties sont les suivants¹ :

[...] Le 28 septembre 2001, [M. Selim] a été affecté à ce qui était alors la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo (MONUC). Cette affectation l'a conduit à séjourner dans différentes régions de la République démocratique du Congo (RDC), à savoir à Kindu, Kisangani, Goma, Beni et Kinshasa.

[...] [M. Selim] affirme avoir été traumatisé par plusieurs événements liés à la guerre civile en RDC, ayant notamment assisté au meurtre de nombreux collègues. Du fait des pressions liées à son emploi et des conditions ambiantes en RDC, il a contracté la tuberculose et le paludisme, maladies que la Mission n'a pas soignées convenablement.

[...] En mai 2006, [M. Selim] a été transféré de Kindu à Goma pour une mission de 18 mois, avant d'être réaffecté à Kindu en août 2006, « au mépris des règles de l'ONU ». [M. Selim] affirme qu'il a été nommé à Goma de mai à août 2006 pour remplacer le chef du bureau et qu'il n'a pas été rémunéré au titre de ce poste.]

[...] [M. Selim] affirme avoir été maltraité par ses supérieurs, ce qui, conjugué au fait de vivre dans la « peur d'être tué », a provoqué chez lui des troubles psychologiques et une hypertension.

[...] Son état physique et psychologique s'est détérioré. Une paralysie s'est accompagnée d'une perte partielle de la parole et de la mobilité. Des troubles cardiaques et circulatoires sont également apparus. En janvier 2010, [M. Selim] s'est fait en tombant de graves lésions à la colonne vertébrale et au cou. Il a dû être opéré et suivre une rééducation.

3. Dans une lettre non datée, l'avocat de M. Selim a demandé à l'ombudsman régional de Kinshasa de « préparer une proposition de compensation adéquate », compte tenu des conséquences qu'avait eues l'accident de travail de M. Selim sur son état de santé et sa situation financière. À titre provisionnel, l'avocat demandait également à l'ombudsman de « faire en sorte que, jusqu'au règlement définitif du litige, [M. Selim] continue de recevoir son traitement et d'être couvert par l'assurance maladie ».

¹ Jugement attaqué, par. 15 à 19 (les notes n'ont pas été reproduites).

4. Le 21 juin 2010, M. Selim a adressé une lettre au Service des politiques en matière de ressources humaines du Bureau de la gestion des ressources humaines, à laquelle était jointe une copie de deux courriels adressés à l'ombudsman régional.

5. Le 10 avril 2011, M. Selim a attaqué devant le Tribunal du contentieux administratif les « décisions (ou l'absence de décisions) concernant sa rémunération, sa demande d'indemnisation d'accident du travail et son souhait d'être transféré dans un lieu d'affectation moins difficile »². M. Selim soutenait que sa réaffectation de Goma à Kindu s'était faite au mépris des règles de l'Organisation. Il demandait notamment « une compensation pour n'avoir pas été promu [du grade FS-3 au grade FS-4] et pour n'avoir pas été rémunéré pour les postes qu'il avait occupés », « une indemnisation équitable du préjudice causé par ses maladies et [...] son accident du travail », et sa mutation dans un lieu d'affectation compatible avec son état de santé.

6. Dans son ordonnance n° 091 (NBI/2011) du 15 août 2011, le Tribunal du contentieux administratif a enjoint à M. Selim « de [lui] apporter la preuve de sa correspondance avec le Groupe du contrôle hiérarchique, le lundi 21 août 2011 au plus tard ».

7. Le Tribunal du contentieux administratif a rendu son jugement le 16 octobre 2014. Il a estimé que, dans sa requête, M. Selim ne visait ni ne précisait la décision administrative préjudiciable à ses intérêts. Il a également estimé que, quand bien même l'on aurait été capable d'identifier la décision administrative susceptible de recours, M. Selim n'avait pas pu montrer avoir demandé le contrôle hiérarchique d'une quelconque décision. Faute d'éléments permettant d'établir que M. Selim avait au préalable saisi le Comité consultatif pour les demandes d'indemnisation, ainsi que l'exige l'appendice D au Règlement du personnel, le Tribunal s'était déclaré incompétent pour connaître de sa demande d'indemnisation d'accident du travail. M. Selim n'ayant pas observé la procédure applicable à l'examen de ses prétentions, le Tribunal avait déclaré sa requête irrecevable.

Arguments des parties

Appel de M. Selim

8. L'appelant fait valoir que le Tribunal du contentieux administratif n'a pas exercé la compétence dont il est investi en refusant de statuer sur chacun des trois chefs de sa demande, portant sur le refus de l'administration : a) « de lui octroyer le bénéfice du poste FS-4 » alors qu'il exerçait les fonctions attachées à ce poste depuis 2004; b) d'appliquer la règle de rotation après 18 mois d'affectation dans un lieu réputé dangereux; c) de l'affecter à un poste compatible avec son état de santé, ou de lui faire bénéficier d'une mise à la retraite médicale après son accident du travail de 2010, et de lui accorder une « compensation adéquate ». En refusant de répondre à ces trois demandes, le Tribunal « s'est contenté de s'abriter derrière des exceptions de forme ».

9. Le Tribunal du contentieux administratif a également commis une erreur sur un point de droit en ne qualifiant pas correctement les demandes de l'appelant, l'une

² Jugement attaqué, par. 2.

concernant son statut de fonctionnaire dont il réclamait la régularisation, l'autre son accident de travail.

10. Le Tribunal du contentieux administratif a commis des erreurs de procédure en ne tenant pas compte des pièces que M. Selim a versées au dossier après l'audience de mise en état du 22 mai 2014. Ces pièces permettaient d'établir que, contrairement à ce que dit le Tribunal dans ses conclusions, l'appelant avait bien visé les décisions contestées et que, du fait qu'il n'avait cessé de se plaindre à sa hiérarchie, il avait bien demandé un contrôle hiérarchique. Les pièces permettaient également d'établir que l'appelant avait été dans l'incapacité de déposer sa demande d'indemnisation auprès du Comité consultatif pour les demandes d'indemnisation, du fait de son accident, et qu'il avait saisi les services des ressources humaines et de l'ombudsman. Ces services, qui l'un comme l'autre étaient au courant de son accident et auxquels il incombait de faire les déclarations, auraient dû transférer son dossier au Comité consultatif.

11. Le Tribunal du contentieux administratif a commis des erreurs s'agissant des faits visés aux paragraphes 15, 22 et 26 du jugement, erreurs qui l'ont conduit à rendre un jugement manifestement déraisonnable. Concernant le paragraphe 26, le Tribunal a eu tort de dire qu'il incombait à M. Selim de viser les décisions administratives contestées, alors qu'il aurait dû demander à l'administration de produire le dossier personnel de l'appelant pour pouvoir juger l'affaire qui lui était soumise en toute connaissance de chose.

12. L'appelant demande que sa requête soit déclarée recevable et que le Tribunal du contentieux administratif statue sur le fond de l'affaire. Il demande également au Tribunal d'appel :

- a) D'ordonner la production de son « dossier personnel contenant tous les échanges entre les parties et les décisions prises par l'administration »;
- b) D'enjoindre à l'intimé, « de toute urgence et à titre provisionnel », de continuer à lui verser son traitement en intégralité, tant qu'il sera soigné pour son accident du travail, et à lui fournir une couverture médicale;
- c) D'ordonner qu'il soit affecté à un poste compatible avec son état de santé actuel ou qu'il bénéficie d'une mise à la retraite médicale avec pension pleine;
- d) D'ordonner qu'il soit indemnisé du préjudice causé par l'accident;
- e) D'ordonner que son traitement soit aligné sur celui d'un assistant au soutien logistique (FS-4), avec effet rétroactif.

Réponse du Secrétaire général

13. Le Tribunal du contentieux administratif a constaté à juste titre que l'appelant n'avait pas visé la décision administrative contestée, et rien dans les pièces jointes à l'appel, à savoir les échanges dans lesquels l'appelant se plaint de sa situation à l'administration et les rapports médicaux relatifs à son état de santé, ne permet d'en conclure autrement. En outre, s'il est vrai que M. Selim s'est adressé à divers départements, dont le Bureau de la gestion des ressources humaines, le Tribunal a constaté à juste titre que l'appelant n'avait présenté aucune demande de contrôle hiérarchique au Groupe du contrôle hiérarchique. Or il est de jurisprudence constante du Tribunal d'appel qu'une telle demande constitue la première étape obligatoire de toute procédure de recours et que, si le fonctionnaire manque à cette

obligation, le Tribunal de contentieux administratif n'a pas compétence en la matière. Enfin, le Tribunal du contentieux administratif s'était déclaré à juste titre incompétent pour statuer sur la demande d'indemnisation d'accident du travail introduite par l'appelant, dès lors que celui-ci n'avait pas saisi le Comité consultatif pour les demandes d'indemnisation. Par ces motifs, le Tribunal était fondé à déclarer la requête irrecevable.

14. L'appelant n'ayant pas établi que le Tribunal du contentieux administratif a commis des erreurs, l'intimé demande au Tribunal d'appel de le débouter de sa requête et de rejeter l'appel dans son intégralité.

Examen

Sur les questions préliminaires

15. M. Selim a demandé la tenue d'une audience. Le Tribunal d'appel juge cette demande non fondée, une telle audience n'étant pas nécessaire au déroulement rapide et équitable de l'instance³. La requête de M. Selim est donc rejetée.

16. Depuis le dépôt de son appel, M. Selim a versé au dossier de nouvelles pièces, à savoir : en février 2015, un rapport médical récent et, en août 2015, des documents relatifs au litige, étranger à la présente espèce, découlant de la décision prise en septembre 2014 de mettre fin à son contrat de travail. Aux termes de l'alinéa 1) de l'article 10 du Règlement de procédure du Tribunal d'appel, « [l]'une ou l'autre des parties peut, en sus des pièces figurant dans le dossier, demander de produire au Tribunal, avec son recours ou sa réplique, d'autres preuves documentaires, y compris des dépositions écrites. Dans des circonstances exceptionnelles, le Tribunal peut admettre les autres éléments de preuve produits par une partie s'il considère que ces autres preuves documentaires lui permettront vraisemblablement d'établir les faits ». Nous jugeons inadmissibles les pièces susmentionnées car elles n'apportent rien à l'examen de la question soulevée en l'espèce, qui est de savoir si le Tribunal du contentieux administratif a eu raison de déclarer irrecevable la requête de M. Selim.

Sur la recevabilité de la requête

17. Les conclusions du Tribunal du contentieux administratif sur la recevabilité de la requête figurent dans les paragraphes ci-après du jugement⁴ :

[...] Il appartient au Tribunal de déterminer si une décision administrative a été prise régulièrement. Cela suppose que le fonctionnaire vise clairement la décision administrative qu'il entend contester. Il incombe également au requérant d'avoir demandé au préalable le contrôle hiérarchique de la décision attaquée dans les délais prescrits. Le Tribunal est en outre « compétent pour se prononcer sur sa propre compétence en vertu de l'alinéa 6 de l'article 2 de son Statut ».

[...] Dans la présente demande d'indemnisation, le requérant se borne à invoquer son préjudice. Il ne vise ni ne précise la décision administrative préjudiciable à ses intérêts, ni n'indique en quoi elle est irrégulière.

³ Voir l'alinéa 1) de l'article 18 du Règlement de procédure du Tribunal d'appel.

⁴ Jugement attaqué, par. 26 à 28 et 32 (les notes n'ont pas été reproduites).

[...] Quand bien même le Tribunal aurait pu identifier la décision attaquée au vu des pièces produites par le requérant, celui-ci n'a pas été en mesure de prouver qu'il avait demandé le contrôle hiérarchique d'une quelconque décision administrative.

[...]

[...] Comme aucun élément ne permet d'établir que le requérant a saisi le Comité consultatif pour les demandes d'indemnisation, le Tribunal est incompétent pour connaître de sa demande d'indemnisation d'accident du travail.

18. M. Selim soutient que le Tribunal du contentieux administratif a eu tort de dire qu'il lui incombait de viser les décisions administratives contestées, alors qu'il aurait dû demander à l'administration de produire son dossier personnel.

19. M. Selim soutient également que le Tribunal du contentieux administratif a commis une erreur de procédure en n'examinant pas les pièces versées au dossier après l'audience de mise en état du 22 mai 2014. Il affirme que ces pièces permettaient d'identifier les décisions contestées et prouvaient qu'il avait demandé un contrôle hiérarchique.

20. M. Selim soutient en outre que le Tribunal du contentieux administratif a déclaré à tort sa demande irrecevable, étant donné que, du fait de son accident, il incombait aux services des ressources humaines et de l'ombudsman de faire les déclarations et de transférer son dossier au Comité consultatif pour les demandes d'indemnisation.

21. Nous estimons que les arguments de M. Selim sur la recevabilité de la requête sont dénués de tout fondement, ce pour les raisons ci-après.

22. Aux termes de l'alinéa 1) a) de l'article 2 de son Statut, le Tribunal du contentieux administratif est compétent pour connaître d'une requête introduite par un fonctionnaire pour « [c]ontester une décision administrative en invoquant l'inobservation de ses conditions d'emploi ou de son contrat de travail. Les expressions "contrat" et "conditions d'emploi" englobent tous les Statuts et règlements applicables et tous textes administratifs en vigueur au moment de l'inobservation alléguée ».

23. Par conséquent, il incombe au requérant de produire la preuve que la décision administrative contestée a été prise au mépris de ses conditions d'emploi ou de son contrat de travail. Pour s'acquitter de cette obligation, le requérant doit viser la décision administrative susceptible de recours⁵. Il faut en outre que les deux parties (l'administration et le fonctionnaire) soient en mesure de déterminer objectivement et précisément la date de la décision administrative⁶.

⁵ *Obino c. le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies*, arrêt n° 2014-UNAT-405, par. 19; *Planas c. le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies*, arrêt n° 010-UNAT-049, par. 21.

⁶ *Kazazi c. le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies*, arrêt n° 2015-UNAT-557, par. 28, qui cite *Rabee c. le Commissaire général de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient*, arrêt n° 2013-UNAT-296, et *Rosana c. le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies*, arrêt n° 2012-UNAT-273.

24. Le Tribunal d'appel définit comme suit ce qu'est une décision administrative susceptible de recours⁷ :

[...] Eu égard à la variété des décisions administratives et de leur contexte, qu'est-ce qu'une décision administrative susceptible de recours ? En matière de nominations, de promotions et de mesures disciplinaires, l'on peut aisément établir que sont susceptibles de recours les décisions administratives ayant une incidence directe sur les conditions d'emploi ou le contrat de travail du fonctionnaire.

[...] Dans d'autres cas, les décisions administratives peuvent être d'application générale, visant à assurer la pleine réalisation d'objectifs, de politiques et de buts administratifs. L'application d'une telle décision peut certes subordonner l'exercice des droits du fonctionnaire à certaines conditions, mais elle n'a pas nécessairement d'incidence sur les conditions d'emploi ou le contrat de travail de l'intéressé.

[...] Une décision administrative s'apprécie selon sa nature, son cadre juridique et ses conséquences.

25. Dans sa requête auprès du Tribunal du contentieux administratif, M. Selim demandait à être indemnisé des préjudices physiques et psychologiques imputables à son emploi et demandait réparation pour n'avoir pas été promu et pour n'avoir pas été muté à un poste moins éprouvant. Il se plaignait également d'avoir été maltraité par ses supérieurs et d'avoir souffert de troubles psychologiques et d'hypertension.

26. Ces griefs ne renvoyaient toutefois à aucune décision administrative particulière. Après analyse du dossier, nous estimons que le Tribunal du contentieux administratif a eu raison de dire que M. Selim n'indiquait pas quelle décision avait porté directement atteinte à ses droits contractuels et que, par conséquent, il ne visait aucune décision administrative susceptible de recours⁸. Nous estimons également que le Tribunal a dit à juste titre qu'aucun élément ne permettait d'établir que M. Selim avait demandé le contrôle hiérarchique d'une quelconque décision administrative, ni qu'il avait saisi le Comité consultatif pour les demandes d'indemnisation.

27. Nous rejetons l'argument de M. Selim selon lequel le Tribunal du contentieux administratif n'a pas examiné les pièces versées au dossier. Le Tribunal s'est efforcé avec un soin particulier d'identifier une quelconque décision administrative, sans toutefois y parvenir au vu des pièces produites devant lui. Par ailleurs, dans sa requête d'appel, M. Selim ne vise pas les décisions administratives, expresse ou tacites, dont le Tribunal a fait fi ou n'a pas tenu compte.

28. Nous observons que le Tribunal du contentieux administratif a tenté de clarifier la requête de M. Selim, en enjoignant à ce dernier de produire la preuve de sa correspondance avec le Groupe du contrôle hiérarchique⁹. Toutefois, aucune des

⁷ *Obino c. le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies*, arrêt n° 2014-UNAT-405, par. 18, qui cite *Andati-Amwayi c. le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies*, arrêt n° 2010-UNAT-058, par. 17 à 19.

⁸ *Reid c. le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies*, arrêt n° 2014-UNAT-419, par. 18.

⁹ Ordonnance n° 091 (NBI/2011).

pièces versées au dossier par M. Selim n'a permis d'établir que telle ou telle décision administrative avait fait l'objet d'une demande de contrôle hiérarchique.

29. Le Tribunal du contentieux administratif était fondé à dire que, quand bien même l'on aurait été capable d'identifier la décision attaquée, M. Selim n'avait pas pu prouver avoir demandé le contrôle hiérarchique d'une quelconque décision administrative.

30. Cette omission à elle seule ruine la requête de M. Selim. Aux termes de l'article 8 du Statut du Tribunal du contentieux administratif¹⁰ :

« 1. Toute requête est recevable si :

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

b) Le requérant est habilité à l'introduire en vertu de l'article 3 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; et si

d) Elle est introduite dans les délais suivants :

i) Lorsque le contrôle hiérarchique de la décision contestée est requis :

a. Dans les 90 jours calendaires suivant la date à laquelle le requérant a reçu la réponse de l'administration à sa demande; ou

b. Dans 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. Ce délai est de 30 jours calendaires à compter de la présentation de la décision contestée au contrôle hiérarchique pour les différends survenus au Siège, et de 45 jours calendaires pour les différends survenus dans d'autres bureaux;

[...]

4. Nonobstant le paragraphe 3 du présent article, est irrecevable toute requête introduite plus de trois ans après la réception par le requérant de la décision administrative contestée. »

31. Il est de jurisprudence constante du Tribunal d'appel que la demande de contrôle hiérarchique, introduite dans les délais prescrits, constitue la première étape obligatoire de la procédure d'appel et qu'en l'absence d'un tel contrôle hiérarchique une requête devant le Tribunal du contentieux administratif n'est pas recevable *ratione materiae*¹¹.

32. Est dénué de fondement juridique l'argument de M. Selim selon lequel il incombait aux services des ressources humaines et de l'ombudsman de faire les

¹⁰ Italiques ajoutés par nos soins.

¹¹ *Kazazi c. le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies*, arrêt n° 2015-UNAT-557, par. 38, qui cite *Amany c. le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies*, arrêt n° 2015-UNAT-521, *Wamalala c. le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies*, arrêt n° 2013-UNAT-300, et *Gehr c. le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies*, arrêt n° 2013-UNAT-299.

déclarations et de transférer son dossier au Comité consultatif pour les demandes d'indemnisation. Le Tribunal du contentieux administratif a examiné la règle applicable en l'espèce, énoncée à l'appendice D au Règlement du personnel. Aux termes de l'appendice, les demandes d'indemnisation doivent être présentées dans un délai de quatre mois à compter de l'accident, le Secrétaire général pouvant toutefois accepter, dans des circonstances exceptionnelles, d'examiner une demande présentée après expiration du délai. Le Comité consultatif adresse ensuite ses recommandations concernant la demande au Secrétaire général, qui tranche le cas. Dans le cas d'espèce, aucun élément ne permettait d'établir qu'une demande avait été présentée et que le Secrétaire général avait eu à trancher. Le Tribunal du contentieux administratif était donc fondé à se déclarer incompétent pour connaître de la demande d'indemnisation d'accident du travail introduite par M. Selim, dès lors que celui-ci n'avait pas saisi le Comité consultatif, contrairement aux dispositions du Règlement du personnel.

33. Il est de jurisprudence constante du Tribunal d'appel que les fonctionnaires doivent veiller à prendre connaissance du Statut et Règlement du personnel et des procédures applicables à l'administration de la justice dans le système de justice interne de l'Organisation des Nations Unies et qu'ils ne sauraient invoquer leur ignorance pour se soustraire au respect des délais¹².

34. Le Tribunal d'appel considère que les conclusions du Tribunal du contentieux administratif s'inscrivent dans le droit fil de sa jurisprudence et sont pleinement conformes aux preuves versées aux débats. M. Selim n'a pas établi que le Tribunal du contentieux administratif n'a pas exercé la compétence dont il est investi ou qu'il a commis une quelconque erreur de droit, de fait ou de procédure.

35. L'appel ne peut donc prospérer.

Dispositif

36. L'appel est rejeté et le jugement du Tribunal du contentieux administratif est confirmé.

Version originale faisant foi : anglais

Fait à New York (États-Unis), le 30 octobre 2015

(Signé) M. le juge Lussick, Président

(Signé) M^{me} la juge Adinyira

(Signé) M^{me} la juge Thomas-Felix

Enregistré au Greffe à New York (États-Unis), le 18 décembre 2015

(Signé) M. Weicheng Lin, Greffier

¹² *Kazazi c. le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies*, arrêt n° 2015-UNAT-557, par. 35; *Bezzicheri c. le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies*, arrêt n° 2015-UNAT-538, par. 40.