



**UNITED NATIONS APPEALS TRIBUNAL
TRIBUNAL D'APPEL DES NATIONS UNIES**

Arrêt n° 2021-UNAT-1132

**Mazen Qassem
(Appelant)
contre
le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies
(Intimé)**

ARRÊT

Juges : M. John Raymond Murphy (Président)
M^{me} Martha Halfeld
M^{me} Kanwaldeep Sandhu

Affaire n° : 2020-1436

Date : 25 juin 2021

Greffier : M. Weicheng Lin

Conseil de l'appelant : Omar Yousef Shehabi, Bureau de l'aide juridique au personnel

Conseil de l'intimé : Francisca Lagos Pola

M. JOHN RAYMOND MURPHY (PRÉSIDENT)

1. Mazen Qassem (M. Qassem) a contesté la décision du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) consistant, entre autres, à modifier ses fonctions et à le muter dans un autre lieu d'affectation. Le 29 juin 2020, le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies a rejeté sa requête comme irrecevable, faute pour lui d'avoir formé dans les délais une demande de contrôle hiérarchique¹.

2. Le Tribunal d'appel des Nations Unies estime bien fondé le jugement du Tribunal du contentieux administratif et, en conséquence, rejette l'appel.

Faits et procédure

3. Le 14 novembre 2011, le PNUD a nommé M. Qassem au poste de commis d'administration-répartiteur au Groupe des services généraux (Section des opérations) du Programme d'assistance au peuple palestinien. M. Qassem a pris ses fonctions à la classe G-3, échelon 5, dans le cadre d'un engagement de durée déterminée à Jérusalem.

4. En septembre 2015, M. Qassem s'est plaint auprès du Représentant spécial de l'Administrateur du PNUD en charge du Programme d'assistance au peuple palestinien (le Représentant spécial) d'un conflit du travail l'opposant au Représentant spécial adjoint. Après plusieurs échanges de courriels, le 3 novembre 2015, le Représentant spécial a adressé une lettre à M. Qassem l'informant qu'il allait être muté de Jérusalem-Est à Ramallah. Il s'agissait de régler le problème des relations de travail difficiles que celui-ci entretenait avec le Représentant spécial adjoint. Cette décision permettait à M. Qassem de continuer de travailler à un poste de la même classe, auquel étaient attachés des responsabilités et un profil d'emploi similaires, tout en lui évitant d'être quotidiennement en contact avec le Représentant spécial adjoint. M. Qassem a fait savoir le jour même au Représentant spécial qu'il acceptait sa mutation à Ramallah.

5. Ce même jour, le 3 novembre 2015, M. Qassem a déposé une plainte contre le Représentant spécial adjoint, pour harcèlement et représailles, auprès du Bureau de la déontologie, du Bureau d'appui juridique et du Bureau de l'audit et des investigations du

¹ *Qassem c. le Secrétaire général des Nations Unies*, jugement n° UNDT/2020/099 du 29 juin 2020 (le jugement attaqué).

PNUD. Le 11 novembre 2015, dans un échange de courriels avec le Directeur du Bureau de la déontologie, M. Qassem a demandé à celui-ci d'« intervenir » pour stopper sa mutation à Ramallah, posant également des questions sur certaines de ses nouvelles fonctions. Il a demandé à ne pas être affecté ailleurs tant que l'enquête ne serait pas terminée. Le Directeur du Bureau de la déontologie a qualifié les modifications apportées aux fonctions de M. Qassem de changements dans ses « responsabilités professionnelles quotidiennes » visant à le retirer d'un environnement malsain et n'y a pas vu de mesures de représailles.

6. Environ deux ans et demi plus tard, en avril 2018, M. Qassem a demandé le contrôle hiérarchique de la décision de novembre 2015 de le muter au bureau de Ramallah. Le 18 mai 2018, sa demande a été rejetée au motif qu'elle avait été présentée hors délai.

7. En 2018, le Programme d'assistance au peuple palestinien a fait l'objet d'une restructuration sur la base d'un plan de transformation. Le 24 juillet 2018, M. Qassem a envoyé un courriel au Bureau des ressources humaines du PNUD pour demander quels seraient les effets du plan de restructuration sur son poste. Le lendemain, le 25 juillet, le Bureau des ressources humaines lui a répondu que la restructuration n'aurait aucune répercussion sur son poste et confirmé que, bien que son lieu d'affectation soit Jérusalem, son lieu de travail restait Ramallah. Il l'a également informé qu'il n'était pas prévu de modifier quoi que ce soit à sa situation. Le même jour, M. Qassem a également reçu un courriel du Représentant spécial lui indiquant que la restructuration serait sans effet sur ses fonctions et dans lequel on lui réaffirmait qu'il continuerait d'exercer ses fonctions à Ramallah.

8. Le 18 septembre 2018, le Représentant spécial a envoyé à M. Qassem une lettre dans laquelle était indiqué que, compte tenu du plan de transformation, il avait été confirmé que ses fonctions ne seraient aucunement modifiées et que le processus de gestion du changement serait sans effet sur son poste. M. Qassem a donc été expressément informé qu'il conserverait son poste et que ses conditions d'emploi ne changeraient pas. Le Tribunal du contentieux administratif a estimé que c'était cette décision qui était contestée par la requête, ce qui fait l'objet de la présente procédure d'appel.

9. M. Qassem a apposé sa signature sur la lettre de confirmation de l'absence de changements, acceptant ainsi le poste de commis d'administration (G-3) à Jérusalem-Est. Cette lettre, que M. Qassem a signée, prévoyait expressément ce qui suit : « J'accepte d'être

confirmé au poste n° 4476, commis d'administration – Jérusalem-Est (G-3), avec effet au 21 septembre 2018 et j'accepte également les conditions précisées ci-dessus ».

10. Le 2 octobre 2018, M. Qassem a de nouveau demandé à l'Administration du PNUD de le réaffecter à Jérusalem-Est. Le 3 octobre, l'Administration a répondu ainsi : « Pour la TOUTE dernière fois, votre lieu d'affectation est Jérusalem et votre lieu de travail est Ramallah (et ce, pour le long terme). Si vous n'êtes pas en mesure d'exercer vos fonctions ou de vous présenter sur votre lieu de travail, veuillez refuser de participer au processus de recherche de postes équivalents. Nous serons heureux de vous aider à trouver d'autres possibilités d'emploi. S'il vous plaît, nous devons passer à autre chose ».

11. M. Qassem a continué, au cours du mois d'octobre 2018, de demander à être muté à Jérusalem-Est, demandant également pourquoi il ne pouvait pas prendre les fonctions équivalentes qui avaient été trouvées dans le cadre de la restructuration. Il a été informé par courrier en octobre et novembre 2018 que le poste qu'il occupait était le poste équivalent qui lui avait été trouvé et qu'il était censé exercer ses fonctions à Ramallah.

12. Sans se décourager, six mois plus tard (le 18 avril 2019), M. Qassem a de nouveau contacté l'Administration du PNUD pour demander des éclaircissements sur les raisons pour lesquelles il n'était pas autorisé à exercer les fonctions énoncées dans le profil d'emploi attaché à son poste. Le 8 mai 2019, l'Administration lui a adressé un courriel l'informant à nouveau que ses fonctions n'avaient pas changé (le courriel du 8 mai 2019). M. Qassem soutient que c'est ce courriel qui contenait la décision administrative qu'il conteste et qui est l'objet du présent appel.

13. Le 19 juin 2019, M. Qassem a présenté une demande de contrôle hiérarchique, contestant la décision de « lui retirer la majorité de ses fonctions et attributions, notamment en déplaçant son principal [*sic*] vers un autre lieu d'affectation » et « le non-respect par l'Administration [du PNUD] de la décision du 18 septembre 2018 relative au résultat de la restructuration ». Le 25 juillet 2019, l'Administration du PNUD a estimé que la demande de contrôle hiérarchique, formée hors délai, était irrecevable.

14. Le 18 octobre 2019, M. Qassem a introduit une requête auprès du Tribunal du contentieux administratif contestant : 1) la décision de « lui retirer de fait la majorité de ses fonctions et attributions » ; 2) la décision de « changer son lieu d'affectation de Jérusalem à

Ramallah » ; 3) « le non-respect par l'Administration de la décision du 18 septembre 2018 relative au résultat de la restructuration ».

15. Le 29 juin 2020, le Tribunal du contentieux administratif a rendu son jugement. Il a considéré que la décision du 18 septembre 2018 était la décision administrative contestée, et jugé qu'il ressortait de la correspondance entre les parties que les nombreux rappels de la décision du 18 septembre 2018 faits par l'Administration n'avaient pas donné lieu à une nouvelle décision contestable qui aurait pu décaler le délai dans lequel une demande de contrôle hiérarchique pouvait être formée. Le Tribunal du contentieux administratif a donc rejeté la requête, estimant que la demande de contrôle hiérarchique du 19 juin 2019 avait été formée hors délai et que la requête n'était par conséquent pas recevable.

Argumentation des parties

Appel de M. Qassem

16. M. Qassem affirme que, dans la lettre de confirmation de l'absence de changements, on lui demandait de confirmer, de son côté, qu'il acceptait le poste n° 4476, poste de commis d'administration à Jérusalem-Est et non à Ramallah. De plus, le Représentant spécial adjoint avec lequel il entretenait des relations difficiles avait été muté au Bureau du PNUD au Koweït. Ces éléments l'avaient conduit à croire qu'il était en droit de retourner à Jérusalem. En outre, la définition et le profil d'emploi attachés à son poste comportaient des tâches qu'il ne pouvait accomplir qu'à Jérusalem, où se trouvait la plateforme centrale du parc de véhicules principal du Programme d'assistance au peuple palestinien.

17. M. Qassem soutient que, même après la lettre de confirmation de l'absence de changements datée de septembre 2018, il était toujours en pourparlers avec l'Administration pour régler les incohérences qui figuraient dans ce document et finaliser la définition d'emploi et le profil d'emploi attachés à son poste. Même s'il avait accepté de travailler à Ramallah, il ne pouvait pas y effectuer les tâches figurant dans le profil d'emploi, qui était rédigé pour un poste basé à Jérusalem. Des courriels ont été échangés et des réunions se sont tenues à ce sujet, mais ce n'est qu'avec le courriel de mai 2019 qu'il a compris que le PNUD n'avait aucune intention de le réintégrer dans ses anciennes fonctions ou de le muter à nouveau à Jérusalem. Selon lui, il s'agissait là de la décision finale et sa demande de contrôle hiérarchique avait donc été

introduite dans les délais, de sorte que sa requête auprès du Tribunal du contentieux administratif était recevable.

Réponse du Secrétaire général

18. Le Secrétaire général fait valoir que la décision contestée était en fait celle contenue dans la lettre du 18 septembre 2018 qui confirmait l'absence de changements. Les messages adressés ultérieurement à M. Qassem, y compris celui du 8 mai 2019, n'étaient qu'un rappel de cette décision du 18 septembre 2018. La date déterminante pour la demande de contrôle hiérarchique est la date à laquelle M. Qassem a été informé de la décision selon laquelle son poste, ses fonctions et son lieu de travail de l'époque resteraient les mêmes (soit le 18 septembre 2018) et non la date à laquelle il a pris conscience que le PNUD n'avait pas l'intention de le réintégrer dans ses fonctions précédentes ou de le muter à nouveau à Jérusalem-Est (soit le 8 mai 2019).

19. Le Secrétaire général soutient en outre que les demandes de M. Qassem de retourner travailler à Jérusalem-Est et d'exercer les fonctions spécifiées dans le profil d'emploi attaché à son poste ont toujours été présentées ensemble et qu'à ce titre, le PNUD a traité les deux demandes conjointement.

20. Ce que M. Qassem appelle des négociations ou des discussions n'étaient que de simples réponses de l'Administration aux tentatives de M. Qassem de faire rouvrir le dossier.

21. Par conséquent, le Secrétaire général estime que le Tribunal du contentieux administratif n'a pas commis d'erreur et que l'appel doit être rejeté.

Examen

22. Selon l'alinéa c) du paragraphe 1) de l'article 8 du Statut du Tribunal du contentieux administratif, toute requête est recevable si le requérant a préalablement demandé le contrôle hiérarchique de la décision administrative contestée dans les cas où ce contrôle est requis. Il ne fait pas débat qu'en l'espèce, M. Qassem était tenu de demander le contrôle hiérarchique de la décision administrative qu'il conteste. Aux termes de l'alinéa c) de la disposition 11.2 du Règlement du personnel, un fonctionnaire doit adresser sa demande de contrôle hiérarchique « dans les 60 jours qui suivent la date à laquelle [il] a été informé de la décision administrative qu'il entend contester ». Si le fonctionnaire ne soumet pas sa demande de contrôle

hiérarchique dans les délais, celle-ci ne sera pas recevable par le Groupe du contrôle hiérarchique et le Tribunal du contentieux administratif ne sera pas compétent pour connaître de la requête et trancher la question, une condition préalable indispensable n'étant alors pas remplie. Selon le paragraphe 3) de l'article 8 de son statut, le Tribunal du contentieux administratif n'a pas compétence pour suspendre ou supprimer les délais du contrôle hiérarchique. En l'absence de demande de contrôle hiérarchique formée dans le délai de 60 jours, le Tribunal du contentieux administratif est irréversiblement incompétent pour connaître du recours formé contre la décision administrative. Il n'a pas le pouvoir de remédier à son défaut de compétence.

23. Le Tribunal de céans a jugé à plusieurs reprises et de manière constante que le délai pour demander le contrôle hiérarchique d'une décision administrative commençait à courir dès que le fonctionnaire avait reçu notification de la décision par écrit et en termes clairs et non équivoques.

24. M. Qassem a été informé que le plan de restructuration du Programme d'assistance au peuple palestinien du PNUD serait sans effet sur son poste, ses fonctions et le lieu de travail qui était le sien à l'époque, en termes clairs et non équivoques, le 18 septembre 2018 : par la lettre de confirmation de l'absence de changements sur laquelle il a apposé sa signature. Les communications ultérieures qui lui ont été adressées les 3 octobre, 25 octobre, 15 novembre 2018 et le 8 mai 2019 n'étaient de toute évidence que de simples rappels de la décision du 18 septembre 2018.

25. La thèse de M. Qassem selon laquelle le délai pour former une demande de contrôle hiérarchique a commencé à courir le 8 mai 2019 (au motif que c'est à cette date seulement qu'il lui est devenu évident que le PNUD n'avait aucune intention de le réintégrer dans ses fonctions ou de le muter de nouveau à Jérusalem-Est) ne saurait prospérer. La simple demande de confirmation d'une décision administrative communiquée antérieurement à un fonctionnaire ne peut en effet pas faire courir de nouveau délai. Il n'appartient pas non plus à un fonctionnaire de déterminer unilatéralement la date d'une décision administrative. La date déterminante pour la demande de contrôle hiérarchique est la date à laquelle le fonctionnaire a été informé de la décision, et non celle à laquelle il s'est rendu compte qu'il avait des raisons de former une demande de contrôle hiérarchique.

26. En l'espèce, la date déterminante pour la demande de contrôle hiérarchique est la date à laquelle M. Qassem a été informé de la décision selon laquelle son poste, ses fonctions et son lieu de travail d'alors resteraient inchangés (soit le 18 septembre 2018) et non la date à laquelle il s'est rendu compte (de manière quelque peu invraisemblable) que le PNUD n'avait pas l'intention de le réintégrer dans ses anciennes fonctions ou de le muter de nouveau à Jérusalem-Est (soit le 8 mai 2019). Le délai pour demander le contrôle hiérarchique a par conséquent commencé à courir le 18 septembre 2018. À titre subsidiaire, le courriel du 3 octobre 2018 ne laissait aucun doute quant au fait que le lieu de travail de M. Qassem resterait Ramallah. En conséquence, la demande de contrôle hiérarchique devait être formée au plus tard le 17 novembre 2018 ou, à titre subsidiaire, au plus tard le 2 décembre 2018. Or, M. Qassem a présenté sa demande de contrôle hiérarchique le 19 juin 2019, soit entre 199 et 214 jours civils après la date limite pour ce faire. Le Tribunal du contentieux administratif a donc jugé à bon droit que la demande de contrôle hiérarchique avait été formée hors délai. En application de l'alinéa c) du paragraphe 1) de l'article 8 de son statut, il n'était dès lors pas compétent pour connaître de la requête qui lui était soumise. Il n'a donc pas commis d'erreur en la jugeant irrecevable.

27. En conséquence, il convient de rejeter l'appel.

Dispositif

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

Version originale faisant foi : anglais

Ainsi jugé le 25 juin 2021.

(Signé)

John Raymond Murphy
(Président)
Le Cap (Afrique du Sud)

(Signé)

Martha Halfeld
Juiz de Fora (Brésil)

(Signé)

Kanwaldeep Sandhu
Vancouver (Canada)

Enregistré au Greffe, à New York, le 30 juillet 2021.

(Signé)

Weicheng Lin, greffier