Traduction non officielle, le texte en anglais étant seul faisant autorité.

TRIBUNAL
DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
DES NATIONS UNIES

Affaire n° :	UNDT/NBI/2017/022
Jugement n° :	UNDT/2017/061
Date :	24 juillet 2017
Français	
Original :	anglais

Juge : Nkemdilim Izuako

Greffe : Nairobi

Greffier : Abena Kwakye-Berko

MBOK

c.

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT SUR LA RECEVABILITÉ

Conseil du requérant :
Sètondji Roland Adjovi

Conseils du défendeur :
Nicole Wynn, Section du droit administratif du Bureau de la gestion des ressources humaines
Nusrat Chagtai, Section du droit administratif du Bureau de la gestion des ressources humaines

Merci de recycler

Introduction

1. Le requérant occupe actuellement le poste de conseiller régional pour la paix et le développement (P-5) au Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Il conteste la décision prise, selon lui, par la Division du personnel des missions du Département de l'appui aux missions, de mettre un terme au contrat continu qui le liait à la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO).

2. Le requérant a introduit une requête le 13 mars 2017 auprès du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies (ci-après « le Tribunal »).

3. Le défendeur a répondu le 18 avril 2017, contestant notamment la recevabilité de la requête.

4. Conformément à l'ordonnance n° 123 (NBI/2017), le requérant a soumis ses observations sur la recevabilité de sa requête le 20 juillet 2017.

Faits

5. Le requérant a commencé à travailler à la MONUSCO le 7 janvier 2003. Le 11 juillet 2014, il a été engagé en qualité de conseiller spécial pour une durée déterminée, soit du 1er juillet 2014 au 30 juin 2015.

6. Par un mémorandum intérieur daté du 4 août 2014, le requérant a informé le responsable des ressources humaines de la MONUSCO qu'il avait accepté le poste de conseiller régional pour la paix et le développement au PNUD et qu'il avait donc l'intention de quitter ses fonctions à la MONUSCO.

7. Le 15 août 2014, la MONUSCO a informé le PNUD que le requérant ne pouvait pas conserver un droit sur son poste comme il l'avait demandé, mais qu'elle approuverait son transfert.

8. Le 11 septembre 2014, le PNUD a proposé au requérant un engagement de durée déterminée d'un an en tant que conseiller pour la paix et le développement à Nairobi.

9. Le requérant a été nommé à titre continu au Secrétariat de l'ONU, avec effet au 30 septembre 2014.

10. Le 30 septembre 2014, le PNUD a répondu à la MONUSCO qu'un transfert ne serait pas possible, mais qu'il recruterait le requérant une fois que celui-ci aurait démissionné de la MONUSCO. Le PNUD a transmis cette réponse au requérant le 1er octobre 2014 et, ce même jour, le requérant lui a écrit pour demander des éclaircissements.

11. Le PNUD ayant répondu au requérant, le 2 octobre 2014, qu'il ne pouvait être ni détaché, ni transféré par la MONUSCO étant donné les circonstances, le requérant lui a demandé, le 6 octobre 2014, de lui fournir plus de précisions sur son statut contractuel.

12. Le 10 octobre 2014, le PNUD a expliqué au requérant que, comme il n'était ni transféré ni détaché, son recrutement serait traité comme un engagement initial. En conséquence, ses avantages et prestations ne seraient pas transférés.

13. Par un mémorandum intérieur en date du 17 octobre 2014, le responsable des ressources humaines de la MONUSCO a informé le requérant qu'eu égard à sa nomination au poste de conseiller pour la paix et le développement au PNUD, son engagement à la MONUSCO prendrait fin le 24 octobre 2014 et que sa cessation de service à la MONUSCO prendrait effet à cette même date. Une formule de

notification administrative indiquant que le requérant cessait ses fonctions à la MONUSCO et était réaffecté au PNUD a été établie le 24 octobre 2014.

14. Le requérant a accepté le contrat d'un an proposé par le PNUD et signé une lettre de nomination le 8 novembre 2014. L'engagement a pris effet le 25 octobre 2014 et devait expirer le 24 octobre 2015.

15. Le 27 avril 2015, la MONUSCO a versé au requérant 17 302,58 dollars des États-Unis pour ses jours de congé annuel inutilisés.

16. Le 25 octobre 2016, le requérant a écrit à la Division du personnel des missions pour obtenir des conseils au sujet de son engagement de caractère continu.

17. Le 31 octobre 2016, la Division a répondu au requérant qu'il n'avait pas le droit de retourner au Secrétariat de l'ONU à la fin de son engagement de durée déterminée au PNUD, car il avait quitté ses fonctions à la MONUSCO pour aller travailler au PNUD, et qu'il devrait postuler au Secrétariat en tant que candidat externe.

18. Le même jour, le requérant a répondu à la Division : i) qu'il n'avait pas renoncé volontairement à son engagement continu; ii) qu'il n'avait jamais quitté ses fonctions à la MONUSCO; iii) qu'il n'avait jamais démissionné de la MONUSCO; iv) qu'il n'avait jamais perçu de prime de rapatriement; v) qu'il avait simplement été muté de la MONUSCO au PNUD le 25 octobre 2015.

Moyens du défendeur

19. La requête n'est pas recevable *ratione materiae* car le courriel du 31 octobre 2016 ne constitue pas une décision administrative. Ce courriel ne fait que réitérer une décision qui avait été communiquée au requérant le 17 octobre 2014.

20. La requête n'est pas non plus recevable *ratione temporis*. Le requérant a su en octobre 2014 que sa cessation de service au Secrétariat prenait effet le 24 octobre 2014. Le PNUD a confirmé par courriel, les 2 et 10 octobre 2014, que l'engagement du requérant n'était ni un transfert, ni un détachement, mais un nouvel engagement. Dans son mémorandum du 17 octobre 2014, la MONUSCO a déclaré que la cessation de service du requérant au Secrétariat prendrait effet le 24 octobre 2014. Le requérant aurait donc dû contester cette décision dans un délai de 60 jours à compter du 17 octobre 2014, mais il a attendu deux ans avant d'en demander le contrôle hiérarchique. Le courriel envoyé par la Division du personnel des missions le 31 octobre 2016 n'a pas eu pour effet de remettre les compteurs à zéro. La requête est donc hors délai.

Moyens du requérant

21. Le requérant affirme que sa requête est recevable car il a respecté les délais prescrits, tant pour demander le contrôle hiérarchique de la décision du 31 octobre 2016 au Groupe du contrôle hiérarchique, que pour introduire sa requête au Tribunal.

22. Contrairement à ce que prétend le défendeur, aucune décision n'a été rendue en 2014. Le requérant n'a reçu une décision que lorsqu'il s'est enquis de son statut au Secrétariat, en octobre 2016.

23. L'argumentation du défendeur fondée sur le mémorandum intérieur du 17 octobre 2014 est trompeuse, car le document en question est une lettre type envoyée à tous les fonctionnaires qui changent de poste, quel que soit leur statut contractuel à long terme. Le requérant affirme que cette lettre ne tient pas compte du fait qu'il a un contrat continu.

24. Les éléments de preuve soumis par le défendeur à l'appui de sa position, à savoir que la requête n'est pas recevable, proviennent du PNUD et non de la MONUSCO ou du Siège.

Examen

25. La seule question soumise à l'examen du Tribunal à ce stade est la recevabilité de la requête.

26. Le requérant affirme qu'il conteste une décision défavorable de la Division du personnel des missions concernant son engagement continu, qui lui a été communiquée le 31 octobre 2016. Le défendeur, lui, affirme que la décision administrative en question a été communiquée au requérant le 17 octobre 2014.

La décision contestée a-t-elle été communiquée au requérant le 17 octobre 2014 ou le 31 octobre 2016?

27. Entre août et septembre 2014, le PNUD et la MONUSCO ont discuté de la possibilité, soit de détacher, soit de transférer le requérant, mais comme aucune de ces options ne s'est avérée réalisable, le PNUD a finalement décidé que le requérant n'avait pas d'autre choix que de démissionner. Ces informations figuraient clairement dans le mémorandum intérieur du 30 septembre 2014, que le PNUD a envoyé au requérant le 1er octobre 2014.

28. Après avoir reçu le mémorandum intérieur du 30 septembre 2014, le requérant a demandé des éclaircissements au PNUD en lui envoyant, le 6 octobre 2014, le message suivant :

> Cher K,
>
> Je ne suis pas sûr d'avoir une question précise. Je voudrais juste savoir si ces informations correspondent à l'offre que j'ai reçue (si je ne peux être ni détaché, ni transféré, quelles sont les modalités appliquées ?).
>
> D'après la MONUSCO et la Division du personnel des missions, il y aurait une certaine continuité du point de vue professionnel (échelon, prestations sociales et cotisations à la Caisse des pensions que je conserverai... et cela semble être le cas au vu de l'offre que j'ai signée). Si c'est le cas, il n'y a alors aucun problème.
>
> Je vous serais extrêmement reconnaissant de me faire savoir quelles seront les prochaines étapes.
>
> Ici, la MONUSCO attend les éclaircissements demandés pour engager la procédure de départ.

29. Le PNUD a répondu au requérant le 10 octobre 2014, déclarant notamment ce qui suit :

> Cher [requérant],
>
> Comme nous l'avons expliqué plus tôt aujourd'hui, il ne s'agira ni d'un transfert, ni d'un détachement. En conséquence, vos avantages et prestations (congés, points obtenus au titre de la mobilité, prime de rapatriement, etc.) ne seront pas transférés.
>
> Votre engagement est donc traité comme un premier engagement au PNUD (rengagement dans le système Atlas et le SIG).
>
> …

> Si vous avez besoin de plus amples renseignements, n'hésitez pas à me le faire savoir.

30. Le requérant soutient maintenant que le défendeur n'a pas honoré son obligation de lui expliquer en détail les conséquences qu'aurait pour sa carrière l'engagement de durée déterminée au PNUD, s'il l'acceptait; le Tribunal juge toutefois que la réponse du PNUD à ce sujet était très claire. Si le requérant avait encore des doutes concernant l'effet que sa réaffectation aurait sur son engagement de caractère continu, il aurait pu demander des renseignements supplémentaires au PNUD ou à la Division du personnel des missions, mais il ne l'a pas fait. Il a simplement répondu au PNUD que c'était « noté », mettant ainsi fin à l'échange.

31. Une semaine plus tard, le 17 octobre 2014, la MONUSCO a envoyé au requérant un mémorandum intérieur l'informant de ce qui suit :

> Par la présente, nous vous informons que, le PNUD vous ayant recruté pour occuper le poste de conseiller pour la paix et le développement (P-5) au Bureau de l'Envoyé spécial du Secrétaire général pour la région des Grands Lacs, votre engagement à la MONUSCO prendra fin le 24 octobre 2014. Votre cessation de service à la MONUSCO prendra effet à la même date.
>
> Veuillez donc prendre contact dès que possible avec le bureau du fonctionnaire chargé de l'administration des arrivées et des départs, au Centre de services régional d'Entebbe (ext. 198-xxxx), afin qu'il puisse engager les démarches nécessaires.
>
> …

32. Une formule de notification administrative de cessation de service a été établie le 24 octobre 2014. Il y était indiqué que la MONUSCO mettait fin à l'engagement du requérant avec effet au 24 octobre 2014, et que le requérant devait être rengagé par le PNUD. Le requérant a ensuite perçu, en avril 2015, 17 302,58 dollars pour ses jours de congé annuel inutilisés.

33. Le requérant n'a pas nié avoir reçu le mémorandum intérieur du 17 octobre 2014, la formule de notification administrative du 24 octobre 2014, ou le versement d'un montant de 17 302,58 dollars.

34. Le 24 octobre 2014 environ, le requérant a quitté son lieu d'affectation en République démocratique du Congo pour Nairobi, où il a pris ses nouvelles fonctions au PNUD le 25 octobre 2014. Il a signé une lettre de nomination pour un engagement de durée déterminée d'un an le 8 novembre 2014.

35. Ayant examiné la chronologie des événements et les pièces du dossier sous tous les angles possibles, le Tribunal est extrêmement perplexe face à cette requête. Un détachement aurait permis au requérant de conserver le droit de réintégrer la MONUSCO[1]. Cependant, il s'avère que le 1er octobre 2014 déjà, le requérant savait qu'il ne pouvait pas être détaché et qu'il devrait démissionner pour pouvoir prendre ses fonctions au PNUD. En conséquence, il savait ou aurait dû savoir à cette date qu'il romprait sa relation contractuelle avec la MONUSCO, qui relève du Département des opérations de maintien de la paix et du Secrétariat de l'ONU, s'il signait une lettre de nomination au PNUD, qui est un programme indépendant et distinct du Secrétariat[2].

---

[1] Voir Accord interorganisations concernant la mutation, le détachement ou le prêt de fonctionnaires entre les organisations appliquant le régime commun des Nations Unies en matière de traitement et indemnités, en date du 1er janvier 2012.

[2] Vous trouverez l'organigramme du système des Nations Unies à l'adresse suivante : http://www.un.org/fr/aboutun/structure/pdf/UN%20System%20Chart_FR.pdf.

36. Le Tribunal va maintenant s'intéresser à la correspondance échangée par le requérant et la MONUSCO, élément central de cette requête. S'agissant du mémorandum intérieur du 17 octobre 2014 que lui avait envoyé le responsable des ressources humaines au sujet de la fin de son engagement, le requérant affirme ce qui suit :

> L'Administration s'est fondée sur l'annexe 7 de la requête pour démontrer que la décision a été prise en octobre 2014. C'est toutefois une erreur, car le document reproduit à l'annexe 7 est une lettre type envoyée à tous les fonctionnaires passant d'une mission des Nations Unies à une autre, quel que soit leur statut contractuel à long terme. De fait, il n'est mentionné nulle part que le requérant a un engagement de caractère continu. Le document ne concerne que son engagement à la MONUSCO et non son engagement au sein du Secrétariat.

37. Le requérant fait ici preuve d'une mauvaise foi évidente. Le Tribunal peine à comprendre comment le requérant peut soutenir que le mémorandum du 17 octobre 2014 était une « lettre type envoyée à tous les fonctionnaires » alors qu'elle lui était personnellement adressée et qu'elle faisait référence à sa nomination au poste de conseiller pour la paix et le développement (P-5) au PNUD. Il est évident qu'une lettre type envoyée à tous les fonctionnaires n'aurait pas inclus de tels détails.

38. En outre, le Tribunal rejette l'affirmation du requérant selon laquelle il n'avait pas quitté ses fonctions à la MONUSCO, dans la mesure où les pièces du dossier indiquent le contraire. Premièrement, le 4 août 2014 le requérant a officiellement fait part au responsable des ressources humaines de son intention de « quitter ses fonctions » à la MONUSCO après avoir été sélectionné par le PNUD. Deuxièmement, le PNUD a informé la MONUSCO que le requérant ne pourrait être ni détaché, ni transféré, et que donc il le recruterait une fois qu'il aurait démissionné de la MONUSCO. Troisièmement, la MONUSCO a informé le requérant qu'il était démis de ses fonctions au motif qu'il avait été sélectionné pour occuper un poste au PNUD. Enfin, le requérant a accepté un nouveau poste au PNUD et reçu 17 302,58 dollars de la MONUSCO pour ses jours de congé annuel inutilisés.

39. Le Tribunal estime que le mémorandum intérieur du 17 octobre 2014 informait sans aucune ambiguïté le requérant de la décision de la MONUSCO de mettre un terme à son contrat, qui était alors de caractère continu, en le démettant de ses fonctions le 24 octobre 2014. Le Tribunal affirme que le mémorandum du 17 octobre 2014 était une décision administrative car il avait un effet direct et défavorable sur le statut contractuel du requérant[3], et avait pour ce dernier des conséquences juridiques immédiates[4].

40. Après avoir travaillé pendant deux ans au PNUD, face à la possibilité que son engagement de durée déterminée ne soit pas renouvelé, le requérant a finalement décidé, le 25 octobre 2016, de prendre contact avec des fonctionnaires du Secrétariat au sujet de son contrat continu[5].

41. Le 31 octobre 2016, un officier traitant de la Division du personnel des missions a répondu au requérant qu'il n'avait plus de contrat continu car la MONUSCO l'avait démis de ses fonctions en 2014.

42. Le requérant estime que cet échange daté du 31 octobre 2016 constitue une décision administrative susceptible d'être contestée.

---

[3] *Reid* 2014-UNAT-419.
[4] *Tabari* 2010-UNAT-030; *Tintukasiri* 2015-UNAT-526; *Kazazi* 2015-UNAT-557.
[5] Annexe 11 de la requête.

43. Le principe permettant de déterminer si la réitération d'une décision déjà rendue constitue une nouvelle décision aux fins de l'alinéa a) du paragraphe 1 de l'article 7 du Règlement de procédure du Tribunal et du sous-alinéa i) de l'alinéa d) du paragraphe 1 de l'article 8 du Statut du Tribunal a été énoncé dans *Ryan* UNDT/2010/174. Le Tribunal avait alors déclaré ce qui suit :

> Lorsqu'un fonctionnaire présente à plusieurs reprises des demandes à l'Administration, seule la première décision de refus est susceptible de faire l'objet d'un recours et ce recours doit être présenté dans les délais courant à partir de la naissance de la première décision de refus. Les décisions de refus postérieures de l'Administration ne sont que des décisions confirmatives non susceptibles de recours. Ce n'est que lorsqu'une nouvelle demande du fonctionnaire est assortie de circonstances nouvelles que l'Administration doit la réexaminer et que la décision qui s'ensuit ne peut être considérée comme une décision confirmative (voir par exemple le jugement n° 1301 (2006) de l'ancien Tribunal administratif, ainsi que le jugement UNDT/2010/155, *Borg-Olivier*, du présent Tribunal). En l'espèce, le requérant ne fait état d'aucune circonstance nouvelle postérieure à la décision du 16 octobre 2003, qui aurait pu mettre l'Administration dans l'obligation de prendre une nouvelle décision.

44. En l'affaire *Bernadel* UNDT/2010/210, le Tribunal avait tenu des propos analogues :

> La réitération d'une même décision en réponse aux demandes répétées d'un fonctionnaire de réexaminer l'affaire ne permet pas de remettre les compteurs à zéro. Par conséquent, les échanges entre la requérante et l'Administration qui ont suivi aux fins du réexamen de la décision par l'Administration ne permettent pas de conclure à la recevabilité de cette requête. Ainsi que l'ancien Tribunal administratif des Nations Unies le déclarait dans son jugement n° 1211, *Muigai* (2005), par. III, « la réponse de l'Administration à une requête qui est renouvelée ne constitue pas une nouvelle décision administrative de nature à remettre les compteurs à zéro », car « si l'on permettait que la réitération d'une demande se traduisît par une remise à zéro des compteurs, plus aucune affaire ne pourrait être soumise au régime de la prescription, puisque tout nouveau courrier adressé au défendeur imposerait une réponse qui serait alors interprétée comme étant une nouvelle décision administrative ». Dans son jugement n° 1301, *Waiyaki* (2006), par. III, le Tribunal administratif fait aussi une distinction claire entre « la simple réitération, voire l'explication, d'une décision précédente, d'une part et la formulation d'une nouvelle décision administrative, d'autre part ».

45. Le Tribunal estime que la réponse de la Division du personnel des missions en date du 31 octobre 2016 est une réitération de la décision du 17 octobre 2014 reçue par le requérant. Ce n'est donc pas une décision administrative susceptible de recours.

46. En conséquence, le Tribunal juge que la décision contestée a été communiquée au requérant le 17 octobre 2014.

La requête est-elle recevable ratione temporis*?*

47. Selon les paragraphes a) et c) de la disposition 11.2 du Règlement du personnel, il faut, pour qu'une requête soit recevable, que le requérant soumette dans un premier temps une demande de contrôle hiérarchique dans les délais prévus, soit « dans les 60 jours qui suivent la date à laquelle le fonctionnaire a été informé de la décision administrative qu'il entend contester ».

48. Selon l'alinéa c) du paragraphe 1 de l'article 8 du Statut du Tribunal, 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.

49. En outre, conformément au paragraphe 3 de l'article 8 de son Statut, « [l]e Tribunal ne peut ni suspendre ni supprimer les délais du contrôle hiérarchique ». En conséquence, le Tribunal ne peut pas connaître d'une requête si la demande de contrôle hiérarchique correspondante est hors délai[6].

50. Ce Tribunal étant arrivé à la conclusion que c'était dans le mémorandum intérieur du 17 octobre 2014 que figurait la décision administrative tendant à résilier le contrat continu du requérant, ce dernier aurait dû demander le contrôle hiérarchique de la décision au plus tard le 16 décembre 2014. Or il ne l'a fait que le 3 janvier 2017.

51. Le Tribunal déclare que, le requérant n'ayant pas respecté les délais applicables, sa requête est hors délai. Il juge en outre que le requérant n'a pas démontré l'existence de circonstances exceptionnelles justifiant un tel retard.

Conclusion

52. Non seulement cette requête n'est pas recevable, mais le Tribunal la juge abusive, frustratoire et vexatoire. Néanmoins, il ne condamnera pas le requérant et son Conseil aux dépens. Il se contentera de rappeler les passages pertinents des observations qu'il avait formulées en l'affaire *Haydar* UNDT/2017/050:

> 68. [...] le Tribunal tient à rappeler en l'espèce qu'il est résolu à examiner les requêtes sincères dont il est saisi en vue d'accorder les réparations nécessaires aux requérants lésés et diligents.
>
> 69. Tous les requérants, notamment ceux qui se font représenter en justice, sont tenus de présenter leurs requêtes avec clarté et un sens élevé des responsabilités. Le Tribunal est validement constitué en droit et l'examen des demandes dont il est saisi se fait dans un cadre juridique. Il ne saurait donc servir de tribune pour tenir des propos décousus et lancer des accusations vagues et creuses.
>
> 70. Le Tribunal est une véritable juridiction. Par conséquent, il appartient au conseil de la requérante de s'informer comme il se doit des règles de droit, procédures et dispositions en vigueur avant de le saisir. [...]
>
> 71. [...] Huit ans après le début des travaux du Tribunal, aucun conseil ne saurait encore plaider l'inexpérience et l'attitude qui consiste à penser que tout est permis n'est plus acceptable et ne sera plus tolérée.
>
> 72. Les requêtes déposées par les conseils doivent être claires et motivées. En d'autres termes, elles doivent préciser les décisions administratives pour lesquelles le contrôle juridictionnel est demandé. Elles doivent respecter comme il se doit les dispositions légales et utiliser les formulaires de saisine disponibles sur le site Web du Tribunal. Les règles de droit applicables ne sont pas censées être citées dans les écritures d'un requérant, sauf dans la partie dévolue à la présentation des arguments ou des moyens. Toute preuve documentaire mentionnée ou invoquée à l'appui de la requête et en possession du requérant doit être dûment annexée.

[6] Voir *Costa* 2010-UNAT-036, *Samardzic* 2010-UNAT-072, *Trajanovska* 2010-UNAT-074, et *Adjini et al.* 2011-UNAT-108.

73. Il convient de noter que, lorsque le requérant se fait représenter, le Tribunal tient pour acquis qu'il n'y a pas d'obstacle à l'exercice des droits de l'intéressé. De surcroît, il y a lieu de souligner que la présentation de requêtes incomplètes et vexatoires ainsi que les abus de la procédure du Tribunal entraîneront non seulement le rejet des requêtes concernées, mais pourront également être sanctionnés de tout autre manière jugée opportune par le Tribunal, en fonction des circonstances.

Dispositif

53. La requête est irrecevable et, partant, rejetée dans son intégralité.

(*Signé*)
Nkemdilim Izuako, juge
Ainsi jugé le 24 juillet 2017

Enregistré au Greffe le 24 juillet 2017
(*Signé*)
Abena Kwakye-Berko, Greffière, Nairobi