



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

Affaire n° : UNDT/NBI/2021/065
Jugement n° : UNDT/2022/045
Date : 18 mai 2022
Original : anglais

Juge : M^{me} Rachel Sophie Sikwese

Greffe : Nairobi

Greffier : M^{me} Abena Kwakye-Berko

BALAKRISHNAN MENON

contre

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL
DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT SUR LA RECEVABILITÉ

Conseil du requérant :

Pranav Krishna
Shrey Patnaik

Conseil du défendeur :

Nicole Wynn, Section des recours et de la responsabilité de la Division du droit administratif du Bureau des ressources humaines
Fatuma Mninde-Silungwe, Section des recours et de la responsabilité de la Division du droit administratif du Bureau des ressources humaines

Rappel des faits et de la procédure

1. Le requérant était Chef du Groupe de la sécurité aérienne, de classe P-4, à la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA).

2. Le 5 août 2021, il a déposé une requête contestant ce qu'il décrit comme le refus d'inclure dans le projet de budget la création d'un poste de classe P-5 de Chef du Groupe de la sécurité aérienne de la MINUSMA, conformément aux dispositions applicables contraignantes.

3. Le 1^{er} mars 2022, le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies (le « Tribunal ») a rendu l'ordonnance n° 027 (NBI/2022), rejetant la demande du défendeur de suspendre le délai fixé pour le dépôt d'une réponse (dans l'attente que le Tribunal statue sur la question de la recevabilité) et enjoignant au défendeur de déposer une réponse exhaustive au plus tard le 8 mars 2022.

4. Le 8 mars 2022, le défendeur a déposé sa réponse.

5. Le requérant a déposé une réplique le 21 mars 2022.

6. Le Tribunal a tenu le 20 avril une audience de mise en état, au cours de laquelle il a enjoint aux parties de déposer des conclusions quant à la recevabilité de la requête et à la compétence du Tribunal pour accorder la réparation demandée.

7. Le requérant et le défendeur ont déposé les conclusions demandées les 10 et 11 mai 2022 respectivement.

Résumé des faits pertinents

8. Le 25 août 2016, le requérant a intégré la MINUSMA en qualité de Chef de la sécurité aérienne (P-4) en affectation temporaire, détaché de la Mission des Nations Unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental.

9. Le 3 mars 2017, il a fait acte de candidature pour un recrutement à partir de la liste de réserve et a été sélectionné au poste de Chef du Groupe de la sécurité aérienne (P-4) à la MINUSMA, auprès du Bureau du Directeur de l'appui à la mission¹.

10. Le 8 février 2021, le requérant a adressé un courriel au Directeur de l'appui à la mission, dans lequel il demandait un reclassement de son poste de classe P-4 à la classe P-5².

11. Le Directeur de l'appui à la mission a répondu au courriel du requérant le même jour, rejetant la demande de celui-ci³.

12. Le 22 février 2021, le requérant a demandé le contrôle hiérarchique de la décision de ne pas inclure dans le projet de budget la création d'un poste de classe P-5 de Chef du Groupe de la sécurité aérienne de la MINUSMA⁴.

13. Le 11 mai 2021, le Groupe du contrôle hiérarchique a informé le requérant que la MINUSMA allait procéder à un classement des emplois conformément à la section 1.3 de l'instruction administrative ST/AI/1998/9 (Système de classement des postes) afin de vérifier si, sur la base des fonctions et attributions exercées par le requérant depuis que l'entité était devenue Groupe régional de la sécurité aérienne, un reclassement de son poste était justifié et que, par conséquent, sa demande de contrôle hiérarchique était sans objet⁵.

14. À la suite de cette procédure, les 29 avril et 5 mai 2022, le requérant a reçu un courriel de la part du responsable des ressources humaines de la MINUSMA demandant sa participation à la procédure de reclassement⁶.

¹ Réponse, par. 5.

² Requête, annexe 22.

³ Ibid., annexe 2.

⁴ Ibid., annexe 3.

⁵ Ibid., annexe 4.

⁶ Arguments du requérant quant à la recevabilité, par. 5 f).

15. À la clôture des plaidoiries, le Tribunal a été prié de statuer sur la question de savoir si la requête était recevable et les parties ont déposé leurs conclusions à cette fin.

Argumentation des parties quant à la recevabilité

Moyens du défendeur

16. Les moyens du défendeur quant à la recevabilité sont résumés ci-après.

a. Le requérant n'identifie pas de décision précise et préfère alléguer l'existence d'une violation continue du fait de la non-inclusion du poste de classe P-5 dans le budget. Cette démarche contrevient au droit applicable, qui exige d'identifier une décision précise ayant une date déterminée et des conséquences individuelles sur le fonctionnaire ;

b. Le requérant occupe un poste de classe P-4 et exerce des fonctions de classe P-4. Il ne dispose d'aucun droit contractuel d'exercer des fonctions de classe P-5 ou d'être titulaire d'un poste de classe P-5. Il n'a pas non plus le droit de réorganiser le Groupe de la sécurité aérienne ;

c. Le Tribunal n'est pas compétent pour réexaminer le projet de budget, acte préparatoire précédant la décision de l'Assemblée générale. La décision de ne pas inclure le poste n'est pas une décision administrative susceptible de recours au sens du paragraphe 1 de l'article 2 du Statut du Tribunal. Un projet de budget ne produit pas de conséquences juridiques directes sur les conditions d'emploi et, partant, la requête n'est pas recevable ;

d. L'Administration a le pouvoir discrétionnaire de décider de son propre fonctionnement. Le requérant peut uniquement contester une décision administrative ayant eu une incidence directe sur ses conditions d'emploi ;

e. Le Tribunal est dépourvu de compétence *ratione materiae*, en l'absence de contrôle hiérarchique demandé dans les délais. Le requérant a été informé verbalement en novembre 2020 que sa demande avait été rejetée. Il n'en a

demandé le contrôle hiérarchique que le 22 février 2021. Aux termes de l'alinéa c) de la disposition 11.2 du Règlement du personnel, une demande de contrôle hiérarchique doit être adressée dans les 60 jours qui suivent la date à laquelle le fonctionnaire a été informé de la décision administrative qu'il entend contester ;

f. Le requérant n'a pas précisé le jour du mois de novembre au cours duquel il a été informé que le poste ne serait pas inclus dans le projet de budget. Or, au plus tard, il était tenu de demander le contrôle hiérarchique de cette décision le 29 janvier 2021. La réaffirmation de la décision le 8 février 2021 n'a pas fait repartir de nouveau délai ;

g. Le grief de retard excessif dans le reclassement de son poste formulé par le requérant n'est pas recevable. Les conditions d'emploi du requérant ne prévoient aucun délai concernant les procédures de classement. Il n'y a eu ni négligence ni violation de règles spécifiques concernant la procédure de classement. Le requérant ne peut créer d'obligation où il n'en existe pas ;

h. Le requérant n'est pas fondé à formuler un grief de retard excessif. Le requérant n'a pas déposé de demande de classement conformément à la section 1.3 de l'instruction administrative ST/AI/1998/9. Les divers courriels adressés par le requérant au Directeur de l'appui à la mission étaient des demandes d'inclusion d'un poste de classe P-5 dans le projet de budget et ne constituent pas une demande de classement telle que prévue dans l'instruction administrative ST/AI/1998/9. Le retard vient du requérant lui-même. Il n'a toujours pas répondu à une demande d'observations concernant sa définition d'emploi datant du 29 avril 2022 ;

i. Le grief de retard excessif avancé par le requérant, s'il était recevable, ne pourrait être examiné que dans le contexte d'une décision administrative définitive. Il n'y a eu aucune décision administrative définitive concernant le classement du poste qui finance l'emploi du requérant. La décision

administrative définitive ne sera rendue qu'après la transmission par le requérant de ses observations concernant sa définition d'emploi et à l'issue d'un processus d'examen en cours quant à l'organisation du Groupe de la sécurité aérienne de la MINUSMA et du cadre applicable à la sécurité aérienne pour l'ensemble de l'Afrique de l'Ouest.

Moyens du requérant

17. Les moyens du requérant quant à la recevabilité sont résumés ci-après.
 - a. Le requérant conteste devant le Tribunal la décision de l'Administration en date du 8 février 2021 ainsi que la violation délibérée par l'Administration des instructions du Groupe du contrôle hiérarchique en date du 11 mai 2021 ;
 - b. La décision du défendeur du 8 février 2021 est une décision administrative susceptible de recours étant donné que, outre qu'elle contrevient directement aux dispositions applicables contraignantes, elle n'est pas conforme au contrat de travail du requérant. La décision attaquée a eu une conséquence juridique préjudiciable sur les droits et les prestations auxquels le requérant peut prétendre, faisant obstacle à sa progression de carrière et entraînant un préjudice économique démontrable. Par conséquent, la décision contestée relève de l'alinéa a) du paragraphe 1 de l'article 2 du Statut du Tribunal ;
 - c. Conformément à l'alinéa a) de la disposition 11.2 du Règlement du personnel, avant de saisir le Tribunal de la requête faisant l'objet de la présente instance, le requérant a soumis la décision attaquée au Groupe du contrôle hiérarchique. Après concertation avec les experts, le Groupe du contrôle hiérarchique a pris note de l'engagement catégorique de la MINUSMA dans sa décision en date du 11 mai 2021 et spécifiquement enregistré la déclaration de la MINUSMA selon laquelle elle procéderait à un examen à des fins de classement. Le requérant a envoyé plusieurs courriels concernant l'avancement

et la mise en œuvre des instructions du Groupe du contrôle hiérarchique, mais n'a reçu aucune réponse ;

- d. Par la suite, la MINUSMA, en violation de l'engagement spécifique pris auprès du Groupe du contrôle hiérarchique dans le cadre de ses actions discriminatoires à l'encontre du requérant, a procédé à une enquête, en violation des exigences de procédure, puis a démantelé le Bureau régional de la sécurité aérienne pour l'Afrique de l'Ouest et l'a remplacé par un corps de spécialistes de la sécurité aérienne. Cette démarche a été effectuée précisément pour se soustraire à l'engagement pris auprès du Groupe du contrôle hiérarchique ;
- e. Après la violation par la MINUSMA des instructions spécifiques du Groupe du contrôle hiérarchique, le requérant a déposé la requête faisant l'objet de la présente instance dans un délai de 90 jours après avoir reçu le résultat du contrôle hiérarchique ;
- f. Le courriel du responsable des ressources humaines en date de 29 avril 2022, tel qu'il a été confirmé le 5 mai 2022, est une manœuvre visant à contourner toute forme d'ordonnance ou d'ingérence de la part du Tribunal dans l'affaire en instance.

Examen

18. Lors de l'audience de mise en état tenue le 20 avril 2022, les parties ont convenu que le litige portait sur le reclassement du poste P-4 du requérant à la classe P-5, étant donné que ce n'est qu'après cette procédure menée à terme que le poste de classe P-5 pourrait être inscrit au budget ainsi que le demandait le requérant (la décision attaquée). Cela semblait conforme à la pratique ordinaire, étant donné qu'un crédit budgétaire pour un poste inexistant ne peut être justifié.

19. Le paragraphe a) de l'article 2.1 du Statut du Tribunal confère compétence au Tribunal du contentieux administratif pour connaître des requêtes visant à contester une décision administrative en invoquant l'inobservation des conditions d'emploi ou

du contrat de travail d'un fonctionnaire. 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.

20. C'est au requérant qu'il incombe la charge d'établir que la décision administrative litigieuse satisfait aux caractéristiques principales d'une décision susceptible de recours au sens du Statut du Tribunal. Ainsi qu'il a été jugé dans l'arrêt *Farzin*⁷, une décision administrative susceptible de recours est une décision dont la principale caractéristique est qu'elle doit produire des effets juridiques directs affectant les conditions d'emploi d'un fonctionnaire.

21. Le critère des effets juridiques directs d'une décision administrative susceptible de recours a été débattu dans l'affaire *Alhawi*, dans laquelle le fonctionnaire convoitait un poste donné, qui ne lui a toutefois pas été proposé. Dans son arrêt, le Tribunal d'appel des Nations Unies (le « Tribunal d'appel ») a conclu que, pour déterminer si une décision administrative avait eu un effet direct sur les conditions d'emploi ou le contrat de M. Alhawi, en première instance, le Tribunal avait tenu compte du pouvoir discrétionnaire dont disposait l'Office pour décider de ne pas publier le poste convoité par l'intéressé et de recruter quelqu'un d'autre selon des modalités contractuelles différentes, à savoir un contrat de prestataire de services. Le Tribunal du contentieux de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) était au fait du cadre réglementaire applicable⁸. Le Tribunal d'appel a confirmé la décision rendue en première instance rejetant la requête.

22. L'enseignement à tirer de l'arrêt *Alhawi* est invoqué par le défendeur, à savoir que le requérant n'a pas le droit de fixer les délais de la procédure de classement alors qu'aucun délai n'est prévu par l'instruction administrative relative au classement. En d'autres termes, le Secrétaire général dispose du pouvoir discrétionnaire de restructurer la MINUSMA, pouvoir qui comprend le (re)classement des emplois

⁷ Arrêt *Farzin* (2019-UNAT-917), par. 38.

⁸ Arrêt *Alhawi* (2019-UNAT-937), par. 12.

lorsque bon lui semble en raison des exigences opérationnelles et conformément au cadre juridique et réglementaire. Le fait de ne pas avoir procédé à la réorganisation à un moment qui convenait au requérant au seul motif que celui-ci convoite un poste donné ne constitue pas une décision administrative susceptible de recours. Le requérant soutient que la décision du défendeur de ne pas inclure dans le projet de budget la création d'un poste de classe P-5 de Chef du Groupe de la sécurité aérienne de la MINUSMA, conformément aux dispositions applicables contraignantes, est une décision administrative susceptible de recours, étant donné que la décision, outre qu'elle contrevient aux dispositions applicables contraignantes, viole le contrat de travail du requérant. Il déclare [traduction non officielle] :

La décision attaquée a eu une conséquence juridique négative/préjudiciable directe sur les droits et les prestations auxquels le requérant peut prétendre, **faisant obstacle à sa progression de carrière et entraînant un préjudice économique démontrable**⁹ (non souligné dans l'original).

23. Le Tribunal ne souscrit pas aux affirmations du requérant à cet égard. Celui-ci n'a pas démontré quelles conditions d'emploi ou quels Statuts et règlements ont été violés en raison du refus de l'Administration de reclasser un poste qu'il convoitait et de l'inscrire au budget. Le requérant est libre d'envisager ses perspectives de carrière au sein de l'Organisation, mais pour agir en justice, il doit démontrer que l'inaction ou l'omission de l'Administration a des conséquences juridiques directes sur ses conditions d'emploi actuelles, et non sur ses possibilités d'emploi. Il n'en a rien fait.

24. Lorsqu'il est saisi d'une décision susceptible de recours, le Tribunal a pour mission d'examiner, outre les conséquences juridiques directes, la nature de la décision et le cadre juridique dans lequel elle a été prise¹⁰. En l'espèce, le requérant affirme qu'après concertation avec les experts, le Groupe du contrôle hiérarchique a pris note de l'engagement catégorique de la MINUSMA dans sa décision en date du 11 mai 2021

⁹ Arguments du requérant quant à la recevabilité, par. 4.

¹⁰ Arrêt *Andati-Amwayi* (2010-UNAT-058), par. 19, confirmé dans l'arrêt *Lloret-Alcañiz et al.* (2018-UNAT-840), par. 62.

et spécifiquement enregistré la déclaration de la mission selon laquelle elle procéderait à un examen à des fins de classement. Le passage pertinent se lit comme suit [traduction non officielle] :

Cela dit, la mission a noté que, selon vous, un certain nombre des fonctions que vous exercez actuellement représentent des changements importants par rapport au classement initial du poste et elle a informé le Groupe du contrôle hiérarchique qu'elle procéderait à un examen à des fins de classement conformément à la section 1.3 de l'instruction administrative ST/AI/1998/9 afin de vérifier si un reclassement du poste, sur la base des fonctions et attributions exercées depuis que l'entité est devenue Groupe régional de la sécurité aérienne, est justifié (le soulignement est du requérant)¹¹.

25. Le Tribunal ne considère pas que la communication du Groupe du contrôle hiérarchique en réponse à la demande de contrôle hiérarchique du requérant soit une décision administrative susceptible de recours. La nature de la communication ne satisfait pas aux critères d'une décision administrative susceptible de recours en raison du contexte dans lequel elle a été formulée, de l'entité qui l'a émise et du cadre juridique dans lequel elle a eu lieu.

26. Le caractère définitif de la décision administrative fait également partie des critères d'une décision administrative susceptible de recours, étant donné que seule une décision définitive peut avoir des conséquences qu'il est possible de vérifier. Sur ce point, le Tribunal d'appel a rejeté le recours formé par l'appelant dans l'arrêt *Olowo-Okello*, concluant notamment ce qui suit [traduction non officielle] :

[...] la déclaration de l'Administration en date du 25 juillet 2018, de par sa nature, n'était pas suffisante pour constituer une décision administrative ayant des conséquences directes sur les conditions d'emploi ou le contrat de travail ... comme l'exige le paragraphe 1 de l'article 2 du Statut du Tribunal du contentieux administratif. Cette déclaration n'était pas une décision définitive de l'Administration et n'entraînait pas de décision ayant des effets préjudiciables, certains et actuels sur la situation de M. Olowo-Okello¹².

¹¹ Arguments du requérant quant à la recevabilité, par. 5 b).

¹² Arrêt *Olowo-Okello* (2019-UNAT-967), par. 37.

27. Dans la requête en question, M. Olowo-Okello avait été informé par l'Administration au moyen d'une déclaration faite le 25 juillet 2018 qu'une décision définitive quant à son affaire devait être prise après réception de ses observations. De même, en l'espèce, le requérant a été informé par l'Administration que celle-ci envisageait d'engager la procédure de classement. Le requérant n'a pas démontré que la procédure de classement a été menée à son terme et qu'il conteste une décision définitive issue de cette procédure, comme le prévoit l'instruction administrative ST/AI/1998/9.

28. En conclusion, comme l'a fait remarquer le défendeur, le requérant a manqué à désigner une décision administrative susceptible de recours, c'est-à-dire une décision définitive et précise prise par une autorité compétente, ayant des conséquences négatives sur ses droits contractuels au sens du paragraphe 1 de l'article 2 du Statut du Tribunal. La requête n'est pas recevable *ratione materiae*.

29. La requête soulève également une question de discrimination. Au vu de la conclusion selon laquelle la requête n'est pas recevable, le Tribunal ne peut formuler aucune conclusion quant à l'allégation de discrimination.

30. Le défendeur a soulevé la question de la prescription s'agissant du dépôt hors délai de la requête. Le Tribunal estime qu'étant donné que la requête n'est pas recevable *ratione materiae*, il ne lui est pas nécessaire de se prononcer sur la recevabilité *ratione temporis*.

31. Le Tribunal ne peut se prononcer sur aucune allégation concernant des faits survenus après le dépôt de la requête, par exemple, sur la question de savoir si le requérant a retardé la communication de ses observations concernant le classement ou si l'Administration a engagé une procédure de classement afin de contourner la présente procédure, à moins que les écritures ne soient modifiées pour que ces éléments soient pris en considération.

Dispositif

32. La requête n'est pas recevable *ratione materiae* et elle est rejetée.

(Signé)

Rachel Sophie Sikwese, juge

Ainsi jugé le 18 mai 2022

Enregistré au Greffe le 18 mai 2022

(Signé)

Eric Muli, juriste, au nom de

Abena Kwakye-Berko, greffière, Nairobi