



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS
UNIES

Affaire n° UNDT/NY/2022/017

Jugement n° UNDT/2023/052

Date : 12 juin 2023

Français

Original : anglais

Juge : M. Alexander W. Hunter, Jr.

Grefe : New York

Greffier : M. Isaac Endeley

LAGO

c.

LE SECRETAIRE GENERAL
DE
L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT

Conseil du requérant :

Néant

Conseil du défendeur :

Elizabeth Gall, Bureau des services juridiques du Bureau des services de gestion du
Programme des Nations Unies pour le développement

Introduction

1. Par une requête datée du 4 avril 2022, le requérant conteste le refus implicite et continu du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) de procéder à une évaluation de la santé au travail après l'exposition signalée et objective à des contaminants toxiques sur le lieu de travail.

2. Le 5 mai 2022, le défendeur a présenté sa réponse, dans laquelle il contestait la recevabilité de la requête.

Questions à examiner

3. Après avoir examiné les moyens des parties, le Tribunal estime qu'il convient en effet de déterminer, à titre préliminaire, si la requête est recevable, la recevabilité étant une condition pour que le Tribunal du contentieux administratif soit compétent dans telle ou telle affaire (voir l'article 8 du Statut du Tribunal du contentieux administratif, ainsi que, par exemple, les arrêts *Barud* (2020-UNAT-998) et *O'Neill* (2011-UNAT-182) du Tribunal d'appel).

Faits

4. Le requérant a été initialement nommé, le 12 janvier 2017, chargé de projet de classe P-4 au centre régional du PNUD à Panama. Il a ensuite été élu représentant du personnel et a coprésidé l'Association du personnel. Le 20 novembre 2020, avec un autre représentant du personnel, il a demandé au Bureau de l'audit et des investigations du PNUD de mener une enquête sur diverses questions, notamment sur des allégations de lourde négligence dont se serait rendue coupable la direction du PNUD pour avoir exposé le personnel à des substances toxiques sur le lieu de travail. Le 27 mai 2021, le Bureau de l'audit et des investigations a informé le requérant qu'il n'y avait pas lieu de mener une enquête officielle.

5. Le 26 juillet 2021, le requérant a demandé que la décision du Bureau de ne pas enquêter sur les allégations de faute portées contre la direction du PNUD fasse l'objet d'un contrôle hiérarchique. Il a également demandé un contrôle hiérarchique sur l'inaction du PNUD, qui n'aurait pas pris les mesures propres à créer un environnement de travail sûr et sain (la « première demande de contrôle hiérarchique »). Le 1^{er} septembre 2021, il a été informé que sa demande n'était pas recevable *ratione materiae*, la décision du Bureau contestée n'ayant pas d'effet sur ses conditions d'emploi et n'étant pas susceptible de contrôle hiérarchique. Il a également été informé que l'autre partie de sa demande n'était pas recevable *ratione personae*, faute de qualité pour agir en tant que représentant du personnel. À l'issue de la première demande de contrôle hiérarchique, il n'a pas saisi le Tribunal du contentieux administratif.

6. Le 23 novembre 2021, le requérant a quitté l'Organisation, son engagement de durée déterminée ayant expiré. À la même date, il a présenté une nouvelle demande de contrôle hiérarchique de la décision administrative prise implicitement par le PNUD, selon lui, de ne pas prendre de mesures correctrices en temps voulu pour rétablir un environnement de travail sûr et sain et déterminer l'incidence de son exposition à la contamination (la « deuxième demande de contrôle hiérarchique »). Le 3 janvier 2022, il a été informé que sa deuxième demande de contrôle hiérarchique n'était pas recevable, faute pour lui d'avoir indiqué une décision administrative implicite qui aurait été prise dans les 60 jours précédant immédiatement le dépôt de sa demande. En d'autres termes, la demande était prescrite.

Moyens du requérant

7. Les principaux moyens du requérant peuvent se résumer ainsi :

a. Le requérant affirme qu'à plusieurs reprises au cours de l'exercice de ses fonctions au PNUD, il a demandé à ses supérieurs hiérarchiques de lui fournir des informations sur les conséquences possibles de l'exposition à des contaminants toxiques sur le lieu de travail et de procéder à une évaluation de la santé au travail, mais que ses demandes ont été ignorées. Il demande

désormais au Tribunal d'ordonner au PNUD de procéder à l'évaluation de la santé au travail de tous les membres du personnel concernés au centre régional du PNUD au Panama afin de déterminer les effets sur eux de l'exposition à des contaminants toxiques spécifiques, et de mettre en place les mesures correspondantes pour indemniser chaque membre du personnel. À titre subsidiaire, il demande que soit déclaré que le PNUD l'a exposé à des contaminants toxiques sur son lieu de travail et a manqué à son devoir de protection à son égard. Il demande également une indemnisation pour préjudice moral en raison du « coût personnel élevé » résultant de l'absence de réponse de la part de la direction du PNUD ;

b. Le requérant soutient que la décision contestée en l'espèce est la décision administrative implicite du PNUD de ne pas procéder à une évaluation de sa santé au travail après son exposition objectivement prouvée à des contaminants toxiques sur son lieu de travail. Il déclare qu'en dépit de ses demandes répétées à la direction du PNUD pour que cette question soit traitée, ce n'est que le jour de sa cessation de service qu'il a été informé de la décision. Il soutient que la décision implicite a eu des effets directs sur ses conditions d'emploi et que, par sa requête, il fait valoir ses droits individuels découlant des conditions de son contrat de travail et n'agit pas au nom d'autres membres du personnel en qualité de représentant.

Moyens du défendeur

8. Les principaux moyens du défendeur peuvent se résumer ainsi :

a. Le défendeur soutient pour sa part que la requête n'est pas recevable pour deux motifs. Premièrement, il soutient que le requérant n'a pas défini une décision administrative implicite qui aurait été prise dans les délais prévus à l'alinéa c) de la disposition 11.2 du Règlement du personnel. Il devrait normalement s'agir d'un rejet implicite d'une demande spécifique d'évaluation de la santé au travail adressée par le requérant, à une date précise, à un

responsable du PNUD nommément désigné et qui serait restée sans réponse dans les 60 jours précédant le dépôt de la deuxième demande de contrôle hiérarchique par le demandeur, le 23 novembre 2021 ;

b. Le défendeur considère également la requête comme infondée au motif que la décision implicite contestée ne peut être qualifiée de décision administrative susceptible de recours au titre du paragraphe 1) a) de l'article 2 du Statut du Tribunal du contentieux administratif, en ce qu'elle n'a pas de conséquences juridiques directes sur les conditions d'emploi du requérant. En outre, il affirme que le requérant cherche à contester la décision implicite en sa qualité d'ancien représentant du personnel et non en sa qualité individuelle d'ancien membre du personnel.

Examen

Recevabilité

9. Le paragraphe 1 de l'article 2 du Statut du Tribunal énonce les conditions du contrôle juridictionnel d'une décision administrative contestée, et l'article 8 établit les critères de recevabilité. Aux termes de l'alinéa c) de l'article 8, un requérant doit avoir préalablement demandé le contrôle hiérarchique de la décision administrative contestée, dans les cas où ce contrôle est requis, avant de saisir le Tribunal. L'alinéa c) de la disposition 11.2 et l'alinéa d) de la disposition 11.4 du Règlement du personnel fixent également les délais applicables pour demander un contrôle hiérarchique et saisir le Tribunal.

10. Le paragraphe 3) de l'article 8 du Statut du Tribunal prévoit, en partie, que le Tribunal ne peut ni suspendre ni supprimer les délais du contrôle hiérarchique ni les prolonger et le Tribunal d'appel fait scrupuleusement appliquer cette interdiction [voir, par exemple, l'arrêt *Chahrour* (2014-UNAT-406), par. 26, ainsi que les arrêts *Al Surkhi et al.* (2013-UNAT-304) et *Ajdini et al.* (2011-UNAT-108)].

11. Selon la jurisprudence constante du Tribunal d'appel, un membre du personnel peut contester une décision administrative implicite résultant du silence de l'Organisation face à une plainte ou une demande spécifique du membre du personnel, lorsque cette décision implicite a des conséquences juridiques directes (voir, par exemple, les arrêts *Larreia* (2020-UNAT-1004), par. 34, *Cohen* (2017-UNAT-716), par. 37, *Terragnolo* (2015-UNAT-566), par. 34, et *Tabari* (2010-UNAT-030), par. 23). En outre, la date de la décision administrative s'apprécie par référence à des éléments objectifs que les deux parties (Administration et fonctionnaire) peuvent déterminer précisément (voir, par exemple, l'arrêt *Rosana* (2012-UNAT-273), par. 25).

12. Toutefois, un ou une requérant(e) devant le Tribunal doit clairement définir la décision administrative qu'il entend contester et fournir des preuves suffisamment détaillées de tout cas précis dans lequel il ou elle a fait une demande que l'Administration a refusée ou ignorée. Il incombe également au requérant ou à la requérante d'établir que la décision administrative contestée était contraire à ses conditions d'emploi ou à son contrat de travail. Le ou la requérant(e) ne saurait s'acquitter de la charge qui lui incombe s'il ne définit pas de décision administrative susceptible de contrôle, c'est-à-dire de décision spécifique ayant eu des conséquences directes et négatives pour ses droits contractuels. [Voir, par exemple, les arrêts *Adnan-Tolon* (2019-UNAT-970), par. 28, *Argyrou* (2019-UNAT-969), par. 32, *Haydar* (2018-UNAT-821) et *Planas* (2010-UNAT-049).]

13. En l'espèce, bien que soient évoquées de manière générale dans la requête des demandes adressées à des responsables, le requérant n'apporte aucun élément prouvant qu'il a adressé à une date précise, à un responsable nommément désigné, une demande spécifique d'évaluation de la santé au travail. Les déclarations du requérant selon lesquelles il a soulevé la question à plusieurs reprises sur une période de quatre ans sont insuffisantes. Le requérant ne cite avec précision aucune occasion où il aurait soulevé la question en sa qualité personnelle de fonctionnaire, avec qui, où et avec quels effets. Il ne démontre pas non plus que l'Administration n'a pas donné suite à une telle demande dans les 60 jours précédant le 23 novembre 2021, date à laquelle il a déposé la deuxième demande de contrôle hiérarchique. Comme l'a jugé le Tribunal

d'appel dans l'arrêt *Argyrou*, l'existence alléguée d'un préjudice continu ne peut en soi être perçue comme une décision administrative implicite (voir par. 33).

14. Le Tribunal rappelle qu'il n'est pas compétent pour connaître de tous les cas où des fonctionnaires ont pu se sentir lésés. Il doit s'assurer que, comme le prévoit le paragraphe 1 a) de l'article 2 de son statut, il existe une décision administrative au sujet de laquelle le fonctionnaire invoque l'inobservation de ses conditions d'emploi ou de son contrat de travail. Cette décision doit avoir été prise unilatéralement par l'Administration, avoir été adressée au fonctionnaire et avoir pour lui des conséquences juridiques directes. Voir, par exemple, l'arrêt *Lloret Alcaniz et al.* (2018-UNAT-840), par. 61, et le jugement *Adnan-Tolon* (UNDT/2019/056), par. 7.

15. En conséquence, le Tribunal estime qu'en l'absence de définition précise de la décision administrative contestée, la requête n'est pas recevable *ratione materiae*. Il n'est fait mention d'aucune décision unilatérale d'application individuelle ayant des conséquences juridiques directes pour le requérant. Il est évidemment nécessaire qu'il soit fait mention d'une décision administrative précise pour pouvoir déterminer quand le délai de 60 jours pour demander le contrôle hiérarchique défini à l'alinéa c) de la disposition 11.2 du Règlement du personnel a commencé à courir.

Conclusion

16. Par ces motifs, le Tribunal DÉCIDE de rejeter la requête comme irrecevable.

(Signé)

Alexander W. Hunter, Jr., juge

Ainsi jugé le 12 juin 2023

Enregistré au Greffe le 12 juin 2023

(Signé)

Isaac Endeley, greffier, New York