



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX

Cas n° : UNDT/NY/2009/112

Jugement n° : UNDT/2010/191

Date : 25 octobre 2010

Introduction

1. Le requérant a reçu et accepté une offre de nomination, sur la base d'un contrat à durée déterminée d'un an à la classe L-5 au sein du Programme des Nations Unies pour le développement (ci-après, le « PNUD »), sous réserve de « différentes habilitations » et « formalités ». Il a alors reçu une communication du PNUD l'informant de « l'annulation de [son] engagement ». La question principale de la présente affaire est de savoir s'il existait un contrat dûment conclu entre les parties. Le requérant a demandé l'examen administratif de la décision « d'annulation » de son engagement, puis il a formé un recours devant la Commission paritaire de recours. Sur la base des conclusions et des recommandations de la Commission, le Secrétaire général a décidé de rejeter le recours du requérant. Le requérant a déposé une requête auprès du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies afin de contester la décision du Secrétaire général et d'être réintégré, puis d'obtenir une indemnisation financière.

2. La demande, la réplique du défendeur et les mémoires complémentaires constituent les conclusions écrites et les actes dans le cadre de la présente affaire. Avec le consentement des parties, le Tribunal statuera en se fondant sur les éléments produits.

Les faits

3. Le requérant est doté d'une expérience de plus de 15 ans dans le domaine du développement économique et social international. Le 8 janvier 2005, il a été engagé par le PNUD en vertu d'un contrat de la série 200, en la qualité de Coordonnateur principal du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (ci-après, le « Fonds mondial ») en République démocratique du Congo –ci-après, la « RDC »). Il a occupé cette fonction jusqu'au 7 mars 2007 et son responsable a

indiqué qu'il avait « fait un travail extraordinaire en dépit des difficultés et de la complexité de la situation [en RDC].

4. Le 15 mai 2007, à l'échéance du contrat de deux ans du requérant avec le PNUD, il a accepté une affectation de 45 jours dans le cadre d'un contrat en matière de conseil (Accord de services spéciaux) afin de faire office de conseiller régional pour les programmes du Moyen-Orient auprès du Bureau des politiques de développement du PNUD. Cet accord de services spéciaux a ensuite été prolongé jusqu'au 30 novembre 2007.

5. Alors qu'il était engagé en vertu de l'accord de services spéciaux, le requérant a réussi le concours pour un poste de classe L-5 au sein du PNUD. Le 15 août 2007, le requérant s'est vu offrir un contrat d'un an, entrant en vigueur le 1^{er} octobre 2007. L'offre de nomination a été signée par un attaché aux ressources humaines, des services des droits et prestations sociales du PNUD et rédigée comme suit :

Au nom de l'Administrateur du PNUD, je suis heureux de vous proposer un engagement à durée déterminée d'un an (série 200 du Règlement du personnel), en la qualité de Conseiller pour les programmes – VIH/sida auprès [du Bureau des politiques de développement] au Caire (Égypte), à la classe L-5, échelon 9.

...

Votre nomination est soumise à différentes habilitations et vous serez contacté dès que ces formalités seront accomplies. Par conséquent, vous ne devez pas démissionner de votre emploi actuel ni entreprendre une quelconque autre action susceptible de générer une perte financière ou des désagréments personnels, tant que vous n'avez pas reçu une notification de ma part. Vous devez aussi vous assurer avant votre départ que votre habilitation de sécurité, le cas échéant, a bien été transmise par le lieu d'affectation.

Vous trouverez ci-joint les « conditions relatives à votre engagement » et l'Annexe 1 : ventilation du salaire (estimation) », qui vous donneront davantage d'informations sur votre salaire, les conditions d'emploi, les documents officiels et les 05 -dplol TDwoffre5 -dplplr.

Afin que je puisse poursuivre la procédure aux fins de votre nouvelle affectation, merci de confirmer que vous acceptez la présente Offre en signant le présent document et en adressant une copie de celui-ci à notre bureau, accompagnée des documents et formulaires requis.

6. La partie inférieure de l'offre comportait la mention suivante :

J'accepte la présente offre de nomination et les conditions qui y sont spécifiées, sous réserve de toute modification des règles et règlements du personnel, dont j'ai reçu une copie.

7. Le requérant a signé cette offre le 24 août 2007 (comme spécifié ci-dessus, à une date à laquelle l'accord de services spéciaux du requérant n'avait pas encore expiré).

8. À ce stade, je pense qu'il est important d'exposer les circonstances qui selon le Défendeur, ont mené à l'annulation de l'engagement du requérant. En avril 2007, les autorités de police du Royaume-Uni ont contacté le PNUD et le Fonds mondial concernant une enquête en cours portant sur d'éventuelles combines dans l'attribution de marchés en RDC pendant le mandat du requérant en tant que Coordonnateur principal. Le 4 mai 2007, la Mission du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord auprès des Nations Unies a transmis une requête au défendeur émanant de la police britannique afin d'obtenir des informations et des documents relatifs à la sélection d'une société pharmaceutique chargée de fournir des médicaments contre le VIH et le paludisme. L'enquête britannique se concentrait sur des accusations selon lesquelles la société pharmaceutique aurait versé des pots-de-vin à une société de conseil afin de décrocher un contrat avec le PNUD dans le cadre de son projet en RDC, financé par le Fonds mondial. Après avoir reçu le rapport sur la fraude éventuelle, le 12 mai 2007, un agent chargé de la passation de marchés a 9oanso0 TD

informé le requérant qu'il avait entamé une enquête portant sur l'attribution de marchés en RDC, financés par le Fonds mondial. Et troisièmement, un conseiller en affaires liées aux ressources humaines du Bureau des politiques de développement du PNUD a adressé un e-mail au requérant, l'informant de l'annulation de son engagement. L'e-mail est formulé comme suit :

Objet : Annulation de l'engagement

Suite à la conversation téléphonique que vous avez eue avec ... [le fonctionnaire responsable], le Directeur du groupe VIH/sida [Bureau des politiques de développement] le mercredi 19 [septembre 2007], et la communication du fonctionnaire responsable du Bureau de l'audit et des études de performance que vous avez reçue ce jour, c'est avec regret que je dois vous confirmer les informations que le [fonctionnaire responsable] vous a déjà communiquées, à savoir que la Direction du PNUD a décidé d'annuler votre engagement au poste de conseiller pour les programmes – VIH/sida (L-5), situé au Caire (Égypte), qui devait prendre effet le 1^{er} octobre 2007.

Je vous contacterai bientôt afin de vous informer des arrangements administratifs suivant l'annulation de votre engagement.

14. S'étant enquis de la raison pour laquelle son engagement avait été supprimé, le requérant a reçu un e-mail du conseiller en affaires liées aux ressources humaines, daté du 26 septembre 2007, lui expliquant que ses activités, alors qu'il était conseiller spécial des projets du Fonds mondial en RDC, faisaient l'objet d'une enquête de la part du Bureau de l'audit et des études de performance :

Je suis désolé d'avoir manqué votre appel mais j'ai bien reçu votre message dans lequel vous exprimez le souhait de connaître les raisons de l'annulation de votre engagement.

À cet égard, je vous renvoie à l'article premier du Statut du personnel des Nations Unies « Devoirs, obligations et privilèges », qui stipule que « la considération dominante en matière de nomination, de mutation ou de promotion des fonctionnaires doit être d'assurer à l'Organisation les services de personnes qui possèdent les plus hautes qualités d'efficacité, de compétence et d'intégrité ». Ce principe est également réitéré dans l'article 101 du Chapitre XV de la Charte des Nations Unies

18. Le 12 novembre 2007, le requérant a demandé que la décision contestée fasse l'objet d'un examen administratif, en faisant valoir que la décision de résilier unilatéralement son contrat était juridiquement sans valeur et fondée sur des motifs incorrects. Le défendeur a répondu le 14 janvier 2008, en déclarant que le requérant ne revêtait pas la qualité de fonctionnaire au moment de la décision contestée puisque le contrat n'était pas encore entré en vigueur et que, par conséquent, sa requête n'était pas recevable.

19. Le 30 janvier 2008, le requérant a formé un recours auprès de la Commission paritaire de recours. La Commission a publié son rapport le 21 avril 2009, qui conclut qu'à l'époque de la décision contestée, le requérant était employé par le PNUD en la qualité de vacataire, en vertu d'un accord de services spéciaux, et non de fonctionnaire. La Commission estime que l'offre de nomination stipule explicitement qu'elle est soumise à différentes habilitations et que le requérant sera contacté une fois toutes les formalités accomplies. La Commission estime que le recours du requérant n'est pas recevable car selon elle, il n'a pas qualité pour agir et elle décide de ne formuler aucune recommandation.

20. Le 13 mai 2009, le requérant est informé du fait que le Secrétaire général a examiné sa situation et conclu que son recours n'était pas recevable. Le 4 août 2009, le requérant a déposé son recours devant le présent Tribunal.

Argumentation du requérant

21. Les arguments du requérant peuvent être résumés comme suit :

- a. Le requérant revêtait la qualité de fonctionnaire le 24 août 2007, date à laquelle il a accepté l'offre de nomination. La phrase « sous réserve de différentes habilitations » contenue dans l'offre de nomination se réfère à des attestations médicales et de sécurité, qui ne s'appliquent pas au requérant puisqu'il n'était pas nouveau pour l'Organisation et qu'il avait déjà reçu toutes les autorisations nécessaires. Pour ces raisons, les procédures

d'habilitation et les formalités ne constituaient pas un problème, ainsi que

d'annuler l'engagement du requérant a été prise, les allégations n'avaient fait l'objet d'aucune enquête. La seule conclusion à laquelle avaient abouti les enquêteurs était que le requérant n'avait rien fait de mal. Le simple lancement d'une enquête ne peut servir de base pour engager une action à l'encontre d'un fonctionnaire, comme annuler un contrat ou mettre fin à son engagement. Le requérant s'est vu infliger de fait un renvoi sans préavis sans aucun égard pour ses droits à une procédure régulière. Après l'annulation de son engagement, tout en refusant de

services spéciaux. Par ailleurs, à peine dix jours avant d'être informé du retrait de l'offre de nomination, le requérant s'interrogeait sur l'existence d'éventuelles autres missions qu'il pourrait accomplir en vertu de son accord de services spéciaux. Un individu ne peut

part du défendeur concernant les procédures d'habilitation et les autres formalités en vigueur entre août et septembre 2007. Le défendeur a déclaré que les directives en matière de recrutement du PNUD sauvegardaient le principe, adopté dans le cadre du processus de recrutement jusqu'à la finalisation du contrat, en vertu duquel les candidats devaient être sélectionnés sur la base de leurs prestations et de la vérification de leurs références afin de s'assurer qu'ils répondent aux exigences du poste à la fois sur le plan technique et des compétences. Selon le défendeur, la description du poste incluait dans les compétences le « respect des valeurs fondamentales du PNUD » et le défendeur a eu connaissance avant la conclusion du contrat, de l'ouverture d'une enquête faisant suite à des allégations de corruption et de fraude à l'encontre du requérant. En outre, le défendeur a ajouté que l'offre de nomination était assortie de conditions relatives à l'engagement, comportant une série d'étapes qui devaient être franchies, notamment la délivrance d'une attestation médicale et autres habilitations de sécurité. Le défendeur a allégué qu'il n'existait aucun élément de preuve dans le dossier attestant que le r 4Nt2Ta723.87 4tio

(~~information~~) 5.8.ais

nominationn'a

de l'Annexe II du Statut du personnel. Bien sûr, cela ne signifie pas que le seul document susceptible de créer des obligations contraignantes d'un point de vue juridique entre l'Organisation et ses fonctionnaires s'appelle une « lettre de nomination ». Ainsi que le Tribunal administratif de l'Organisati

élément ne permet de supposer que les parties envisageaient qu'une quelconque nouvelle lettre de nomination vienne modifier les conditions de l'offre de nomination

27. Dès lors, sur la base des faits qui m'ont

30. Dans l'affaire *Adrian*, le Tribunal du contentieux administratif a estimé que le mémorandum et les conditions d'emploi régissant la réaffectation du requérant sur un autre site n'étaient pas suffisamment spécifiques pour créer un contrat contraignant et que les parties s'attendaient à ce que les conditions finales soient formulées sous la forme d'une lettre de nomination. Dans la présente affaire, contrairement à l'affaire *Adrian*, l'offre proposée au requérant contient toutes les conditions nécessaires, dépourvues de toute ambiguïté et suffisa

proches dans le cadre d'une même ligne hiérarchique. L'affaire que je dois juger diffère de l'affaire El-Khatib, en ce sens que la présente affaire porte sur l'effet

de pertes et dommages, que le défendeur a décidé unilatéralement de chiffrer à 19 822 dollars des États-Unis. Aucun élément ne vient étayer la déclaration que le défendeur a formulée dans le cadre de sa plaidoirie devant le Tribunal, selon laquelle cette somme avait été consentie au requérant pour des « raisons humanitaires ». Une

aux valeurs fondamentales du PNUD dans ce contexte est peu judicieuse. En effet, il ressort clairement des directives en matière de recrutement du PNUD que la vérification des exigences à la fois sur le plan technique et des compétences est réalisée lors de la phase de sélection. Aucun élément ne permet de suggérer, et encore moins de conclure, que les exigences sur le plan technique et sur celui des compétences devaient (ou, en fait, pouvaient) être revérifiées au terme du processus de sélection et, plus important encore, que le requérant n'y répondait pas (ou n'y aurait pas répondu). L'argument du défendeur à cet égard est nettement réfuté par les propres règles en matière de recrutement du PNUD. Il convient de noter que dans les e-mails qu'il a adressés au requérant au cours de cette période, le PNUD n'a pas demandé à se décharger de ses obligations du fait que le requérant n'aurait pas répondu aux exigences en matière d'habilitation. L'e-mail daté du 26 septembre 2007 énonce de manière singulière la raison de l'annulation de l'engagement, à savoir le non-respect de la disposition 4.2 du Statut du personnel et de l'article 101 de la Charte des Nations Unies, remettant ainsi en question l'intégrité du requérant sur la base uniquement de soupçons et de conjectures, en l'absence de tout rapport d'enquête et de conclusion laissant à penser qu'il s'était rendu coupable de quoi que ce soit. Les documents rédigés à la même période n'appuient pas les arguments actuels du défendeur, selon lesquels le requérant n'a pas satisfait aux exigences en matière d'habilitations et de formalités, visées à l'offre de nomination. Si le PNUD considérait à l'époque que le requérant n'avait pas satisfait à certaines exigences en matière d'habilitation, il l'aurait indiqué ou il aurait dû l'indiquer, en précisant les habilitations et les formalités posant problème.

38. En outre, je n'accepte pas l'argument du défendeur selon lequel il était impossible qu'un contrat soit conclu avant septembre 2007 du fait que le requérant était toujours employé en tant que consultant, en vertu d'un accord de services spéciaux. Les parties ont admis que le requérant devait prendre ses fonctions le 1^{er} octobre 2007. Rien n'empêchait le requérant de s'acquitter des tâches qui lui incombaient en vertu de son accord de services spéciaux avant cette date, tout en

concluant parallèlement un contrat contraignant avec l'Organisation, prévoyant qu'il assumerait ses fonctions en tant que fonctionnaire au Caire, à compter du 1^{er} octobre 2007.

39. Ainsi que l'ancien Tribunal administratif des Nations Unies déclarait dans le jugement 106, *Vasseur*(1967), portant sur une affaire similaire :

Bien que la nomination du requérant n'ait pas pris effet au sens de la disposition 204.2 du Règlement du personnel, qu'il n'ait pas reçu de lettre de nomination et que, dès lors, la date d'expiration de ladite nomination n'ait pas été spécifiée, un contrat réel en vertu duquel le défendeur s'est engagé à employer le requérant, a été conclu entre les parties et ces dernières ont reconnu l'existence d'obligations juridiques découlant de ce contrat.

III. Le Tribunal est appelé à déterminer les conséquences juridiques du refus du défendeur à valider ce contrat. Comme ce contrat est lié à la procédure de nomination définie dans le Statut et le Règlement du personnel, il ne peut être contesté que cette question doive être résolue sur la base des règles de droit dont l'application relève de la responsabilité du Tribunal.

40. Je conclus qu'il existait bien un contrat contraignant entre le requérant et le défendeur, puisque ce dernier reconnaît l'existence d'obligations juridiques découlant de ce dernier. Comme ce contrat et la décision contestée ont trait à la procédure de nomination, il s'ensuit que la présente demande est recevable (cf. l'affaire *Vasseur*). Le Tribunal conclut aussi que le refus de l'Organisation de valider la relation d'emploi à compter du 1^{er} octobre 2007 est contraire au contrat qu'il a conclu avec le requérant.

Conclusion

41. L'offre de nomination acceptée par le requérant et les communications entre les parties contiennent les conditions nécessaires aux fins de la création d'un contrat contraignant. Toutes les principales conditions d'emploi ont fait l'objet d'un accord entre les parties et aucun élément ne permet de conclure que les parties envisageaient qu'un quelconque nouveau document vienne modifier les conditions de l'offre de

nomination. Aucun élément ne vient étayer la déclaration du défendeur selon laquelle le requérant n'a pas satisfait aux exigences en matière d'habilitations et de formalités. Sur la base des circonstances particulières de l'affaire, notamment de l'accord conclu et des actions des parties, il existe un contrat contraignant entre le requérant et le défendeur et le refus du PNUD de valider la relation d'emploi à compter du 1^{er} octobre 2007 est contraire aux dispositions dudit contrat.

42. Lorsqu'un droit est violé, un recours doit alors être formé. La responsabilité ayant été établie, il convient désormais de déterminer un redressement adéquat. De nouveaux mémoires relatifs au redressement doivent être présentés en vertu du présent jugement. Les parties peuvent également envisager de régler cette question à l'amiable, à la lumière de ce jugement.

Ordonnance

43. Le requérant doit déposer et signifier un mémoire relatif au redressement à appliquer, étayé par les documents de référence, au plus tard le **lundi 15 novembre 2010**.

44. Le défendeur doit déposer et signifier un mémoire en réplique, au plus tard le **lundi 6 décembre 2010**.

(Signé)

Juge Ebrahim-Carstens

Ainsi jugé le 25 octobre 2010

Enregistré au greffe le 25 octobre 2010

(Signé)

Morten Albert Michelsen, fonctionnaire responsable, Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, Greffe de New York