



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX  
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

Cas n° : UNDT/GVA/2012/051  
Jugement n° : UNDT/2012/141  
Date : 24 septembre 2012  
Original : français

---

**Devant :** Juge Jean-François Cousin

**Greffe :** Genève

**Greffier :** René M. Vargas M.

CRANFIELD

contre

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL  
DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

---

**JUGEMENT**

---

**Conseil du requérant :**

Alexandre Tavadian, OSLA  
Louis-Philippe Lapicerella, OSLA

**Conseil du défendeur :**

Shelly Pitterman, UNHCR

## **Requête**

1. La requérante conteste la décision en date du 17 janvier 2012 par laquelle le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés (« Haut Commissaire ») a modifié son engagement en lui ôtant son caractère à durée indéfinie.

2. Elle demande au Tribunal d'annuler la décision contestée et d'ordonner au défendeur de lui octroyer un engagement pour une durée indéfinie. A défaut d'exécution par l'Administration, elle demande que lui soit accordée une indemnisation correspondant à plusieurs mois de son traitement net. Elle demande également une indemnisation correspondant à six mois de son traitement net au titre de son préjudice moral.

## **Faits**

3. La requérante est entrée au service du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (« HCR ») à Dublin en Irlande au mois de janvier 2002 en qualité de secrétaire administrative, à la classe G-4, recrutée localement. Au mois de mars 2002, elle s'est vue accorder un contrat pour une durée indéfinie. Elle a été nommée au poste d'assistant administratif et financier, de classe G-6, au mois de janvier 2006. A compter du mois de janvier 2007 la requérante, qui jusqu'alors détenait le grade G-5 à titre personnel, a été promue à la classe G-6.

4. Par courrier électronique du 23 juin 2009, le Directeur de la Division de la gestion des ressources humaines (« DGRH ») a informé le personnel du HCR qu'au vu des régimes contractuels découlant du nouveau Règlement du personnel, et afin de protéger les droits acquis du personnel, il serait procédé à un examen ponctuel des candidatures des fonctionnaires dont l'engagement de durée déterminée pouvait être converti en engagement pour une durée indéfinie.

5. Le 1<sup>er</sup> juillet 2009, le Règlement provisoire du personnel est entré en vigueur.

6. Le 21 juillet 2009, la requérante a été informée que sa candidature avait été retenue pour le poste d'assistant administratif et financier, de classe G-6, au sein du Bureau régional du HCR à Bruxelles en Belgique.

7. Afin de prendre ses nouvelles fonctions, la requérante a, par memorandum daté du 30 septembre 2009, présenté sa démission du poste qu'elle occupait à Dublin avec effet au 31 octobre 2009.

8. Le 2 novembre 2009, elle a signé sa lettre de nomination au poste d'assistant administratif et financier à Bruxelles. La lettre précisait qu'elle était employée au bénéfice d'un contrat de durée déterminée à compter du 1<sup>er</sup> novembre 2009 et jusqu'au 31 décembre 2010. Son engagement a par la suite été prolongé jusqu'au 31 décembre 2011.

9. Par un memorandum intérieur IOM/04-FOM/05/2011 daté du 21 janvier 2011 et intitulé « Examen exceptionnel pour l'octroi des engagements pour une durée indéfinie », le Haut Commissaire a informé le personnel du HCR qu'au vu de l'entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> juillet 2009, du nouveau Règlement du personnel et du fait que celui-ci avait supprimé les engagements pour une durée indéfinie, il serait procédé à un examen exceptionnel des candidatures des fonctionnaires qui, à la date du 30 juin 2009, remplissaient les conditions d'éligibilité, à savoir l'accomplissement de cinq années de service continu et une performance satisfaisante, leur permettant de prétendre à la conversion de leur engagement de durée déterminée en engagement pour une durée indéfinie.

10. Le Directeur de la DGRH a, par courrier électronique du 23 février 2011, indiqué que les fonctionnaires remplissant les conditions d'éligibilité leur permettant de prétendre à un engagement pour une durée indéfinie en avaient été avisés par courrier individuel. Les fonctionnaires qui n'avaient pas reçu une telle notification mais qui estimaient remplir ces conditions étaient invités à contacter le Service du recrutement et des nominations, ce que la requérante a fait le jour même.

11. Le 24 février 2011, la DGRH a informé la requérante qu'elle avait dans un premier temps été considérée comme inéligible du fait de sa nouvelle date

d'entrée au service du HCR, à savoir le 1<sup>er</sup> novembre 2009, et elle a cependant confirmé que la requérante remplissait bien le critère des cinq années de service continu.

12. Le 12 octobre 2011, la requérante a été informée que son engagement avait été converti de manière rétroactive en engagement pour une durée indéfinie à compter du 1<sup>er</sup> novembre 2009. Elle a signé sa nouvelle lettre de nomination le 20 octobre suivant.

13. Par courrier électronique du 17 janvier 2012, la Section de l'administration du personnel et des états de paie au siège du HCR à Genève a informé l'Administration du Bureau régional du HCR à Bruxelles, ainsi que la requérante, que cette dernière avait été considérée à tort comme satisfaisant aux conditions d'éligibilité pour la conversion de son engagement, et que la lettre de nomination prenant effet au 1<sup>er</sup> novembre 2009 était illégale et devait donc être annulée.

14. Le 14 mars 2012, la requérante a présenté une demande de contrôle hiérarchique de la décision du 17 janvier 2012.

15. En l'absence de réponse à sa demande de contrôle hiérarchique, la requérante a déposé sa requête au greffe du Tribunal le 31 mai 2012. Le défendeur a soumis sa réponse le 2 juillet 2012.

16. Par Ordonnance n° 134 (GVA/2012) en date du 27 août 2012, le Tribunal a informé les parties qu'il ne considérait pas nécessaire de tenir une audience et il les a invitées à soumettre leurs commentaires sur ce point dans un délai d'une semaine. Le 31 août 2012, la requérante a indiqué qu'elle souhaitait répondre aux arguments soulevés par le défendeur dans sa réponse soit à l'occasion d'une audience, soit par écrit et elle a déposé le même jour des observations en ce sens. Le défendeur n'a présenté aucun commentaire.

## Arguments des parties

17. Les arguments de la requérante sont les suivants :

a. Selon la jurisprudence du Tribunal d'appel, une offre d'emploi produit des effets juridiques lorsque le candidat à l'emploi l'a acceptée de manière inconditionnelle et ce, avant même la délivrance de la lettre de nomination. A fortiori une lettre de nomination crée-t-elle des droits et des obligations pour les parties contractantes. Par ailleurs, le Tribunal du contentieux administratif a récemment confirmé le caractère contraignant d'une lettre de nomination complète. En outre, selon la disposition 4.1 du Règlement du personnel, « [l]e fonctionnaire n'a d'autres droits contractuels que ceux qui sont mentionnés, expressément ou par référence, dans sa lettre de nomination ». La lettre de nomination signée par la requérante le 20 octobre 2011 comprenait les conditions essentielles de l'accord et constituait un contrat contraignant ;

b. La décision contestée est fondée sur les conditions d'éligibilité énoncées en particulier dans les Règles de procédure du Comité des Nominations, Affectations et Promotions (« APPC », selon son acronyme anglais) promulguées par le mémorandum intérieur IOM/FOM/42/2006. Or, ces Règles de procédure ne constituent pas des règles contraignantes au sens de la jurisprudence de l'ancien Tribunal administratif des Nations Unies mais de simples directives à l'attention des membres de l'APPC. Contrairement aux dispositions du Règlement du personnel, les directives ne font pas partie du contrat de travail des fonctionnaires de l'Organisation. Par ailleurs, de telles directives ne sauraient prévaloir sur des textes administratifs tels que des circulaires du Secrétaire général ou des instructions administratives, et le Règlement du personnel, qui contient la disposition 4.1 susmentionnée, a été promulgué par une circulaire du Secrétaire général. Enfin, les directives visent à assister l'Administration dans le cadre du processus décisionnel. Bien qu'elles puissent être contraignantes pour l'Administration qui les a adoptées, elles ne le sont pas pour les fonctionnaires. Dès lors, les directives ne peuvent aller au-

delà des conditions expresses convenues par les parties à un contrat de travail, et le HCR ne pouvait se fonder sur de telles directives pour révoquer le contrat valide et contraignant de la requérante ;

c. Avant de décider de la révocation de son engagement, l'Administration l'avait informée à deux reprises qu'elle était éligible pour prétendre à la conversion de son engagement, ce qui a fait naître chez elle un espoir légitime et créé des droits ;

d. Pour révoquer son engagement, l'Administration a d'abord expliqué qu'à la date du 30 juin 2009, elle possédait un contrat pour une durée indéfinie. Elle a ensuite expliqué qu'elle avait renoncé à cet engagement pour prendre ses nouvelles fonctions à Bruxelles. Ces deux raisons sont infondées et erronées en droit. S'agissant de la première raison, les engagements pour une durée indéfinie devraient conférer à leur titulaire au moins les mêmes avantages que ceux découlant d'engagements pour une durée déterminée. Bien qu'elle ait été titulaire d'un engagement pour une durée indéfinie, cet engagement aurait dû être considéré comme un engagement de durée déterminée aux fins de l'examen exceptionnel pour l'octroi des engagements pour une durée indéfinie. S'agissant de la seconde raison, c'est dans le seul but de prendre ses nouvelles fonctions à Bruxelles qu'elle a dû se résoudre à démissionner et renoncer à son engagement pour une durée indéfinie, suivant ainsi les instructions illégales que lui avait données l'Administration. Cette démission ne peut donc être considérée comme une interruption de service aux fins de l'examen exceptionnel pour l'octroi des engagements pour une durée indéfinie ;

e. Au cours du mois d'octobre 2011, plusieurs fonctionnaires des ressources humaines se sont enquis de savoir quelle était exactement sa situation avant de lui accorder un engagement pour une durée indéfinie. Au demeurant, ni les systèmes juridiques de droit romano-germanique, ni ceux de *Common Law* ne permettent à une partie de prendre prétexte de ses propres erreurs ou négligences. Dans le cas d'espèce, l'Administration

a décidé de lui accorder un engagement pour une durée indéfinie en toute connaissance de cause ;

f. S'il est vrai que la lettre de nomination aurait dû spécifier que l'engagement pour une durée indéfinie lui était accordé rétroactivement à compter du 30 juin plutôt que du 1<sup>er</sup> novembre 2009, cette seule considération ne permet pas de déclarer le contrat nul et non avenu ;

g. Même si sa démission devait être considérée comme une interruption de service, celle-ci n'a duré que quelques heures entre le moment de sa démission le 31 octobre 2009 et la prise de ses nouvelles fonctions le jour suivant ;

h. En ôtant à son engagement son caractère de durée indéfinie, l'Administration l'a privée de droits concrets et quantifiables. Quant à la demande tendant à l'indemnisation de son préjudice moral, l'Administration a elle-même reconnu, lors d'échanges avec elle au début de l'année 2012, l'anxiété et les désagréments occasionnés par la décision contestée.

18. Les arguments du défendeur sont les suivants :

a. L'Administration n'a pas révoqué de manière unilatérale la lettre de nomination que la requérante avait signée le 20 octobre 2011, elle l'a déclarée nulle et non avenu dès l'origine ; cette lettre n'a aucune valeur juridique et ne pouvait donc être considérée comme un contrat de travail valide. Le HCR n'était pas compétent pour accorder des engagements pour une durée indéfinie au moment où la requérante a renoncé à son contrat pour prendre ses nouvelles fonctions à Bruxelles le 1<sup>er</sup> novembre 2009, puisque de tels engagements avaient été supprimés au 1<sup>er</sup> juillet 2009 avec l'entrée en vigueur des nouveaux Statut et Règlement du personnel. L'examen exceptionnel pour l'octroi des engagements pour une durée indéfinie a été effectué a posteriori avec effet rétroactif au 30 juin 2009, date à laquelle la requérante possédait déjà un contrat pour une durée indéfinie. Elle ne pouvait donc, en parallèle, avoir un droit acquis à un

engagement pour une durée indéfinie. De plus, la lettre de nomination a été établie sans qu'un avis juridique ait été pris auparavant et alors que l'octroi d'un engagement pour une durée indéfinie n'était plus possible au moment où la requérante a pris ses fonctions à Bruxelles. Elle est le fruit d'une regrettable erreur que l'Administration est en droit de corriger ;

b. Le Secrétaire général adjoint à l'administration et à la gestion a délégué au Haut Commissaire le pouvoir d'administrer son personnel. En vertu de ce pouvoir, le Haut Commissaire est habilité à établir des politiques internes ayant valeur contraignante pour autant qu'elles ne contreviennent pas aux Statut et Règlement du personnel ou à leur esprit. En outre, c'est parce que l'ancien Règlement du personnel ne prévoyait aucune disposition pour l'octroi d'engagements pour une durée indéfinie que le HCR a mis en place un cadre juridique, c'est-à-dire les Règles de procédure de l'APPC, qui lui est propre. Ces Règles de procédure ont été promulguées par le mémorandum intérieur IOM/FOM/42/2006 au terme d'un processus formel, incluant la consultation du personnel. De même, le mémorandum intérieur IOM/04-FOM/05/2011 prévoyant l'examen exceptionnel pour l'octroi des engagements pour une durée indéfinie a été adopté selon le même processus ;

c. Même si la lettre de nomination a pu faire naître chez la requérante un espoir, elle est nulle et non avenue. Au demeurant, la lettre de nomination n'a pas conduit la requérante à prendre, ou à s'abstenir de prendre, toute mesure susceptible d'affecter ses droits et il est donc possible pour l'Administration de rectifier son erreur en régularisant la situation de la requérante ;

d. Il est illogique de considérer la candidature d'un fonctionnaire aux fins de l'octroi d'un engagement dont il est déjà titulaire. En outre, à considérer même qu'un engagement pour une durée indéfinie ait été octroyé à la requérante rétroactivement dans le cadre de l'examen exceptionnel, à la date du 30 juin 2009 la requérante était encore au service du HCR à Dublin. Or elle a donné sa démission postérieurement et



aurait donc du de toute façon être réemployée à Bruxelles au bénéfice d'un engagement pour une durée déterminée ;

e. Les textes administratifs de l'Organisation des Nations Unies ne s'appliquant pas directement au HCR, et compte tenu du pouvoir de celui-ci pour établir des politiques internes qui mettent en œuvre les Statut et Règlement du personnel, les règles de sélection du personnel du HCR sont contenues dans les Règles de procédure de l'APPC. En outre, les droits et obligations des fonctionnaires recrutés localement sont limités géographiquement au bureau qui les a recrutés. En vertu du principe dit « Fleming », selon lequel les conditions d'emploi des fonctionnaires de la catégorie des services généraux doivent être alignées sur les conditions d'emploi les plus favorables prévalant dans chaque lieu d'affectation, une simple réaffectation de ces fonctionnaires d'un pays à l'autre ne peut avoir lieu et ils doivent dès lors présenter leur démission avant de prendre leurs fonctions dans un autre pays. De toute façon, la requérante a volontairement renoncé à son engagement pour une durée indéfinie puisque, de son propre aveu, elle craignait une rétrogradation et une réduction d'effectifs à Dublin, et elle n'a pas contesté l'octroi d'un contrat de durée déterminée lorsqu'elle a pris ses fonctions à Bruxelles. Ce faisant, elle savait pertinemment qu'en vertu des nouveaux Statut et Règlement du personnel, elle ne pourrait plus se voir octroyer un engagement pour une durée indéfinie ;

f. La durée de l'interruption de service est sans conséquence sur la légalité de la décision ;

g. La demande d'indemnisation présentée par la requérante au titre de son préjudice matériel est fondée sur des conjectures. Toute perte de droits qu'elle aurait pu subir résulte de sa propre décision de renoncer à son engagement pour une durée indéfinie. Par ailleurs, la requérante n'a pas fourni la preuve de son préjudice moral et sa demande à ce titre doit donc être rejetée.

## Jugement

19. Si la requérante a demandé à répondre aux arguments présentés par le défendeur soit lors d'une audience, soit par écrit, le Tribunal a examiné les observations qu'elle a déposées le 31 août 2012 et considère en conséquence qu'une audience n'est pas nécessaire.

20. La requérante conteste la décision en date du 17 janvier 2012 par laquelle le Haut Commissaire a rapporté la décision notifiée le 12 octobre 2011 ayant converti de manière rétroactive son engagement de durée déterminée en engagement pour une durée indéfinie à compter du 1<sup>er</sup> novembre 2009.

21. Pour demander l'annulation de la décision du 17 janvier, la requérante soutient que la décision antérieure lui accordant le bénéfice d'un engagement pour une durée indéfinie était légale et ne pouvait donc être annulée, et qu'en tout état de cause cette décision avait créé des droits à son profit et ne pouvait être retirée unilatéralement par l'Administration.

22. A supposer, ainsi que le soutient en premier lieu la requérante, que la décision notifiée le 12 octobre 2011 ait été légale, il ne saurait être contesté que l'Administration ne pouvait légalement la rapporter. Dans l'hypothèse où la décision du 12 octobre 2011 était illégale, ainsi que le soutient le défendeur, le Tribunal doit examiner si cette illégalité permettait à l'Administration de la rapporter plusieurs mois après qu'elle a été notifiée à la requérante.

23. Contrairement à ce que soutient le défendeur, cette première décision a bien eu pour effet de transformer l'engagement de durée déterminée de la requérante en engagement pour une durée indéfinie à compter du 1<sup>er</sup> novembre 2009. Il s'agit donc d'une décision individuelle favorable à la requérante qui a créé des droits à son profit dès lors que celle-ci avait accepté l'engagement qui lui était proposé en signant sa nouvelle lettre de nomination le 20 octobre 2011.

24. Le Tribunal d'appel a jugé dans son arrêt *Castelli* 2010-UNAT-037 :

Le contrat d'engagement d'un agent crée, sauf s'il est fictif ou frauduleux, des droits au profit de celui-ci dès qu'il reçoit sa lettre de nomination et l'accepte. Il en est ainsi même lorsqu'une irrégularité a été commise par l'administration à condition que l'agent ait été de bonne foi, c'est à dire que l'irrégularité soit entièrement imputable à l'administration.

25. A supposer illégale la décision d'accorder à la requérante un engagement pour une durée indéfinie, il n'est pas contesté que cette illégalité est de la seule responsabilité de l'Administration et que la bonne foi de la requérante n'est pas mise en cause.

26. Si, comme l'a déjà jugé le présent Tribunal, il est de l'intérêt de l'Organisation de faire cesser dans les meilleurs délais les situations illégales qui ont pu se créer (voir *Boutruche* UNDT/2009/085 et *Diara* UNDT/2011/062), cet impératif doit se concilier avec celui de la sécurité juridique à laquelle les fonctionnaires ont droit, tout comme d'ailleurs l'Organisation dont les décisions ne peuvent être contestées par les fonctionnaires qu'en respectant les délais impartis. Il importe donc au juge de prendre sa décision en conciliant les deux impératifs ci-dessus.

27. Le Tribunal doit examiner tout d'abord quels sont les textes en vigueur qui permettent à l'Administration de rapporter les décisions illégales qu'elle a prises. En ce qui concerne les décisions d'ordre pécuniaire, il existe l'instruction administrative ST/AI/2009/1 (Recouvrement des trop-perçus) prévoyant dans quels cas un « trop-perçu » que l'Organisation a versé à un fonctionnaire peut être recouvré.

28. S'il n'existe pas dans le Statut du personnel, ou dans son Règlement, de dispositions régissant de façon générale le retrait des autres décisions individuelles créatrices de droits au profit des fonctionnaires, cette éventualité est prévue par la disposition 11.2 dudit Règlement qui régit spécifiquement la procédure permettant à un fonctionnaire de demander le contrôle hiérarchique d'une décision administrative éventuellement créatrice de droits au profit d'un

tiers. Cette disposition, non seulement permet à l'Administration de rapporter une décision administrative qu'elle considère illégale, mais lui en fait l'obligation.

29. Ainsi, par exemple, lorsque la sélection d'un fonctionnaire à un poste, décision qui a créé des droits à son profit, est contestée par un autre fonctionnaire qui présente une demande de contrôle hiérarchique, l'Administration doit la retirer si, après nouvel examen, elle la considère illégale, alors même qu'elle a créé des droits au profit du fonctionnaire sélectionné. C'est d'ailleurs le but recherché par la procédure de contrôle hiérarchique : faire en sorte que l'Administration revienne sur ses décisions illégales sans qu'il y ait lieu de saisir le Tribunal. Toutefois, pour assurer la sécurité juridique, cette faculté de retrait des décisions créatrices de droit est limitée par des délais très stricts, en vertu de la disposition 11.2(c) du Règlement du personnel qui fixe un délai de 60 jours à compter de la notification d'une décision pour qu'un fonctionnaire en demande le contrôle hiérarchique, et par la disposition 11.2(d) dudit Règlement qui prévoit que l'Administration dispose d'un délai de 30 jours pour répondre à cette demande, ce délai étant porté à 45 jours si le fonctionnaire concerné est en poste dans un autre lieu d'affectation que le siège de l'Organisation.

30. Le Tribunal considère qu'il n'y pas lieu d'opérer une distinction selon que l'Administration s'aperçoit d'elle-même de l'irrégularité de l'une de ses décisions ou qu'elle la constate suite à une demande de contrôle hiérarchique présentée par un fonctionnaire, et donc qu'il convient de faire application des mêmes délais dans les deux cas. Le Tribunal considère en conséquence que, lorsque l'Administration constate d'elle-même qu'elle a pris une décision administrative illégale créatrice de droits au profit d'un fonctionnaire, elle a le droit de la retirer dans le délai de 90 jours à compter de la date à laquelle elle a été notifiée au fonctionnaire. Ce délai comprend celui dans lequel un fonctionnaire peut présenter une demande de contrôle hiérarchique ainsi que celui imparti à l'Administration pour répondre à une telle demande, sans qu'il y ait lieu de tenir compte du délai supplémentaire dont elle peut disposer lorsque le fonctionnaire ne se trouve pas en poste au siège de l'Organisation. Un tel délai supplémentaire ne peut en effet se justifier dans l'hypothèse où c'est l'Administration qui revient d'elle-même sur sa propre décision.

31. Il résulte de ce qui précède que le Haut Commissaire avait dépassé le délai de 90 jours qui lui était imparti lorsqu'il a, le 17 janvier 2012, abrogé la décision qu'il avait prise le 12 octobre 2011, et donc sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la légalité de la décision du 12 octobre 2011, il y a lieu d'annuler la décision du 17 janvier 2012.

32. Dès lors que l'annulation ci-dessus décidée a pour effet de faire revivre la décision du 12 octobre 2011, la requérante n'a subi aucun préjudice matériel.

33. En ce qui concerne le préjudice moral de la requérante, il est constitué uniquement par la déception qu'elle a ressentie de voir une décision qui lui était favorable être retirée illégalement par l'Administration et, à ce titre, il y a lieu de lui accorder une indemnité de 1000 EUR.

#### **Décision**

34. Par ces motifs, le Tribunal DECIDE :

- a. La décision du 17 janvier 2012 est annulée ;
- b. Le défendeur est condamné à payer à la requérante une indemnité s'élevant à 1 000 EUR ;
- c. L'indemnité susmentionnée sera majorée d'intérêts au taux de base des Etats-Unis à partir de la date à laquelle le présent jugement devient exécutoire, plus 5 % à compter de 60 jours suivant la date à laquelle le présent jugement devient exécutoire et jusqu'au versement de ladite indemnité.

*(Signé)*

Juge Jean-François Cousin  
Ainsi jugé le 24 septembre 2012

Enregistré au greffe le 24 septembre 2012

*(Signé)*

René M. Vargas M., greffier, Genève