



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

Affaire n° : UNDT/NBI/2021/108
Jugement n° : UNDT/2022/066
Date : 14 juillet 2022
Original : anglais

Juge : M^{me} Margaret Tibulya
Greffe : Nairobi
Greffier : M^{me} Abena Kwakye-Berko

BAKAMBA
contre
LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL
DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT SUR LA RECEVABILITÉ

Conseil du requérant :
Néant

Conseil du défendeur :
M^{me} Elizabeth Gall, Programme des Nations Unies pour le développement

Introduction

1. Le requérant est un ancien analyste en suivi et évaluation qui travaillait pour le Programme des Nations Unies pour le développement (le « PNUD ») à Kinshasa (République démocratique du Congo (RDC)) en qualité d'administrateur de la classe B recruté sur le plan national¹.

2. Par requête du 21 décembre 2021, il conteste la décision du PNUD de mettre fin à son engagement de durée déterminée en raison de faits antérieurs à sa nomination, en application de l'alinéa v) du paragraphe a) de l'article 9.3 du Statut du personnel².

3. Par réponse du 19 janvier 2022, le défendeur a avancé que la requête n'était pas recevable *ratione materiae*, car le requérant n'avait pas formé une demande de contrôle hiérarchique dans les soixante jours qui suivaient la date à laquelle il avait été informé de la décision contestée. Il a également soutenu que, si la requête devait être jugée recevable, la décision de mettre fin à l'engagement de durée déterminée du requérant en raison de faits antérieurs était légitime.

Faits

4. Du 1^{er} juillet 2011 au 31 janvier 2017, le requérant a travaillé comme analyste de programmes au titre d'un contrat de service. Le 1^{er} février 2017, il a été nommé aux fonctions d'analyste en suivi et évaluation au titre d'un contrat d'administrateur de la classe A recruté sur le plan national et, le 1^{er} août 2021, il a été promu à ces mêmes fonctions à la classe B³.

5. Le 5 mars 2018, M. Thomas Kubuya, chef de mission auprès de l'organisation International Emergency and Development Aid (IEDA)⁴, a envoyé un courriel au requérant dans lequel il l'accusait d'avoir reçu de l'argent (des pots-de-vin) de

¹ Requête, section II.

² Réponse, annexe 6.

³ Réponse, section VI, par. 4.

⁴ IEDA est une organisation non gouvernementale internationale.

plusieurs organisations non gouvernementales (ONG) qui étaient des partenaires d'exécution du Fonds humanitaire⁵. Le fonds de financement commun pour les pays, également appelé Fonds humanitaire, est géré par le Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires (OCHA) et a pour objectif de mettre des fonds directement à la disposition des partenaires humanitaires opérant dans les pays touchés par des catastrophes naturelles et des conflits armés⁶.

6. M. Kubuya a fait suivre son courriel au Bureau de l'audit et des investigations (OAI) du PNUD⁷ le 2 septembre 2018, et l'OAI a commencé ses investigations⁸ dès réception des allégations.

7. Le 13 mai 2019, l'OAI a fait savoir au requérant qu'il faisait l'objet d'une enquête sur des allégations selon lesquelles il avait reçu de l'argent de la part de divers partenaires⁹.

8. Les enquêteurs de l'OAI ont interrogé le requérant le 29 mai 2019, le 13 août 2019 et le 5 février 2020¹⁰. Le 2 décembre 2020, l'OAI lui a remis une copie du projet de rapport d'enquête et l'a invité à présenter ses observations ainsi que des preuves à décharge le 12 décembre 2020 au plus tard¹¹. Le requérant a présenté ses observations à l'OAI le 12 décembre 2020¹².

9. Le 21 décembre 2020, l'OAI a présenté son rapport d'enquête définitif, dans lequel les enquêteurs ont confirmé que, le 13 mars 2012, le requérant avait reçu par Western Union 1 000 dollars des États-Unis de la part de M. Roger Lopkatchu, alors coordonnateur national de l'Association locale pour le développement intégral (ALDI),

⁵ Rapport d'enquête, pièce à conviction 2.

⁶ Rapport d'enquête, pièce à conviction 4.

⁷ Rapport d'enquête, pièce à conviction 2.

⁸ Rapport d'enquête, par. 4.

⁹ Rapport d'enquête, pièce à conviction 3.

¹⁰ Rapport d'enquête, par. 18.

¹¹ Rapport d'enquête, pièce à conviction 30.

¹² Ibid., pièce à conviction 31.

un partenaire d'exécution du PNUD. Il avait versé ce pot-de-vin afin que l'ALDI soit retenue pour exécuter le projet du Fonds humanitaire du PNUD en RDC¹³.

10. Le 26 octobre 2021, M. Dominic Sam, Représentant résident du PNUD en RDC, a écrit au requérant pour lui faire savoir que le Bureau avait reçu le rapport d'enquête sur l'allégation de faute le visant. M. Sam a également indiqué dans cette lettre qu'il avait conclu que les actions du requérant constituaient une faute et que, s'il avait eu connaissance de cette faute alors que le requérant travaillait au titre d'un contrat de service, ce contrat aurait été résilié, conformément aux articles 8 et 13 du contrat de service n° P034/10 en date du 27 juin 2011 et de ses prolongations ultérieures¹⁴.

11. Par courriel du 4 novembre 2021, M^{me} Emily Chakavarika, partenaire ressources humaines du PNUD (Bureau des services de gestion/Bureau des ressources humaines), a informé le requérant que, sur la base de la lettre du Représentant résident en date du 26 octobre 2021, le Bureau des services de gestion/Bureau des ressources humaines du PNUD estimait que, si l'Organisation avait eu connaissance de la faute qu'il avait commise avant d'être nommé à son poste actuel, il n'aurait pas été considéré comme un candidat qualifié. Elle a également indiqué dans son courriel qu'une telle situation pourrait justifier de mettre fin à l'engagement actuel du requérant en raison de faits antérieurs, comme le prévoit l'alinéa v) du paragraphe c) de la disposition 9.6 du Règlement du personnel. M^{me} Chakavarika a donc demandé au requérant de fournir ses observations sur cette affaire le 15 novembre 2021 au plus tard¹⁵.

12. Le requérant a présenté ses observations le 15 novembre 2021¹⁶.

¹³Réponse, annexe 1 (rapport d'enquête).

¹⁴ Réponse, annexe 4.

¹⁵ Réponse, annexe 5.

¹⁶ Réponse, annexe 5 a).

13. Le 15 décembre 2021, M^{me} Angelique M. Crumbly, Sous-Secrétaire générale, Administratrice assistante et Directrice du Bureau des services de gestion du PNUD, a adressé une lettre de licenciement au requérant, indiquant ce qui suit [traduction non officielle] :

Il est mis fin avec effet immédiat à votre engagement de durée déterminée, qui arrive à expiration le 31 juillet 2022, en application de l'alinéa v) du paragraphe a) de l'article 9.3 du Statut du personnel ; lequel énonce que le Secrétaire général peut mettre fin à l'engagement de tout fonctionnaire s'il s'avère que des faits antérieurs à la nomination, qui n'étaient pas connus lors de celle-ci, auraient, s'ils l'avaient été, empêché la nomination parce que l'intéressé aurait été disqualifié¹⁷.

14. Le requérant a quitté ses fonctions au sein de l'Organisation avec effet immédiat le 15 décembre 2021¹⁸.

15. Le 4 janvier 2022, M^{me} Crumbly a écrit au requérant pour l'informer qu'il n'était pas accusé d'avoir commis une faute en sa qualité de membre du personnel. Elle a dit [traduction non officielle] :

Après examen de l'affaire, j'ai confirmé que la faute qui vous est reprochée a été commise alors que vous étiez titulaire d'un contrat de service et non membre du personnel. Par conséquent, votre conduite à cette époque n'était pas régie par le Statut et Règlement du personnel de l'Organisation des Nations Unies. Il s'ensuit que vous ne pouvez pas faire l'objet d'une mesure disciplinaire en application du Statut et du Règlement et que, partant, vous n'êtes accusé d'aucune faute. Veuillez noter que cette conclusion porte sur l'aspect procédural de cette affaire. Ma décision ne constitue pas une conclusion selon laquelle vous n'êtes pas responsable de la fraude aux achats décrite ci-dessus¹⁹.

¹⁷ Réponse, annexe 6.

¹⁸ Requête, section I.

¹⁹ Réponse, annexe 7.

Recevabilité

Moyens du défendeur

16. Le défendeur avance que la requête n'est pas recevable *ratione materiae*, car le requérant n'a pas formé une demande de contrôle hiérarchique dans les soixante jours qui suivaient la date à laquelle il avait été informé de la décision contestée, comme l'exige le paragraphe a) de la disposition 11.2 du Règlement du personnel. La décision de mettre fin à son engagement en raison de faits antérieurs constitue une décision administrative qui fait grief à ses conditions d'emploi ou à son contrat de travail, au sens du paragraphe a) de la disposition 11.2. Cette décision n'est pas une mesure disciplinaire et ne relève pas des exceptions à l'obligation de demander un contrôle hiérarchique avant d'introduire une requête devant le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, qui sont prévues au paragraphe b) de la disposition 11.2.

17. Il avance également que le requérant n'a pas été accusé de faute, qu'aucune procédure disciplinaire n'a été engagée contre lui et qu'aucune mesure disciplinaire ne lui a été infligée après la production du rapport d'enquête. Le défendeur a invoqué le jugement *Gallo*²⁰ pour étayer son argument selon lequel toute exception à l'obligation de demander un contrôle hiérarchique sur le fondement du paragraphe b) de la disposition 11.2 du Règlement du personnel doit faire l'objet d'une interprétation très stricte, conformément au principe général du droit *exceptio est strictissimae interpretationis* (les exceptions sont d'interprétation stricte), et ne saurait s'étendre à des décisions administratives autres que celles qui sont expressément mentionnées dans les dispositions légales pertinentes. Par conséquent, dès lors que la décision contestée n'est pas une mesure disciplinaire et que, au moment de l'introduction de la requête, le contrôle hiérarchique n'avait pas été demandé, la requête à l'examen n'est pas recevable.

²⁰ Jugement *Gallo* (UNDT/2015/036).

Moyens du requérant

18. En réponse aux moyens du défendeur sur la recevabilité, le requérant avance qu'il n'avait pas été informé des mécanismes permettant de contester des mesures administratives ou disciplinaires et qu'il ignorait donc qu'il était tenu de présenter une demande de contrôle hiérarchique. Il a pointé du doigt le fait que ni le Tribunal ni le défendeur ne l'avaient informé de cette exigence en temps utile, et qu'ils cherchent pourtant à l'invoquer pour faire échouer sa requête.

Examen

19. Les paragraphes a) et b) de la disposition 11.2 du Règlement du personnel énoncent ce qui suit :

a) Tout fonctionnaire qui souhaite contester formellement une décision administrative pour inobservation de ses conditions d'emploi ou de son contrat de travail, y compris toutes dispositions applicables du Statut et du Règlement du personnel ainsi qu'il est dit au paragraphe a) de la disposition 11.1 ci-dessus, doit d'abord demander par écrit au Secrétaire général de soumettre la décision en cause à un contrôle hiérarchique.

b) Tout fonctionnaire qui souhaite contester formellement telle décision administrative prise sur avis d'organes techniques, comme arrêtée par le Secrétaire général, ou telle décision prise au Siège à New York d'imposer toute mesure disciplinaire ou autre, résultant de la disposition 10.2, arrêtée à l'issue d'une instance disciplinaire, n'est pas tenu d'en demander le contrôle hiérarchique.

20. Nul ne conteste que la décision attaquée concerne des faits antérieurs à la nomination du requérant. Le fait qu'aucune procédure disciplinaire n'a été engagée et qu'aucune mesure disciplinaire n'a été infligée au requérant après la production du rapport d'enquête n'est pas non plus contesté.

21. Il s'ensuit que la décision attaquée n'était pas une mesure disciplinaire, mais une décision administrative faisant grief aux conditions d'emploi ou au contrat de travail du requérant, au sens du paragraphe a) de la disposition 11.2 du Règlement du

personnel. Le requérant aurait dû demander un contrôle hiérarchique avant de déposer sa requête.

22. Si le requérant ne conteste pas les faits susmentionnés, il invoque son ignorance des règles applicables à la procédure de demande de contrôle hiérarchique.

23. Il appartient toutefois aux fonctionnaires de connaître les règles et règlements applicables et de veiller à les respecter²¹. L'argument selon lequel le défendeur et le Tribunal auraient dû informer le requérant des exigences légales n'est pas défendable puisque ces derniers n'ont aucune obligation de l'en informer.

24. Attendu que, comme il l'a lui-même reconnu, le requérant n'a pas formé sa demande de contrôle hiérarchique avant de déposer la requête à l'examen, celle-ci est irrecevable *ratione materiae*.

Dispositif

25. La requête est rejetée comme irrecevable.

(Signé)

Margaret Tibulya, juge

Ainsi jugé le 14 juillet 2022

Enregistré au Greffe le 14 juillet 2022

(Signé)

Abena Kwakye-Berko, greffière, Nairobi

²¹ Arrêt *Dzuveronic* (2013-UNAT-338), par. 31 ; arrêt *Jennings* (2011-UNAT-184), par. 26.