



**UNITED NATIONS APPEALS TRIBUNAL
TRIBUNAL D'APPEL DES NATIONS UNIES**

Affaire No. 2010-115



Devant: Juge Jean Courtial, Président
Juge Mark P. Painter
Juge Inés Weinberg de Roca

Arrêt No.: 2011-TANU-120

Date: 11 mars 2011

Greffier: Weicheng Lin

Conseil de l'Appelant: Bart Willemsen

Conseil de l'Intimé: Amy Wood

JUGE JEAN COURTIAL, Président.

Résumé

1. Cette Cour rappelle que le droit interne des Nations Unies prévoit que l'acte juridique par lequel l'Organisation s'engage légalement à employer une personne en qualité de fonctionnaire est une lettre de nomination signée par le Secrétaire général ou un fonctionnaire agissant en son nom. Toutefois, un contrat conclu à la suite de l'acceptation d'une offre d'emploi dont le candidat a rempli les conditions crée des obligations pour l'Organisation et des droits pour un candidat de bonne foi. La Cour juge que l'Organisation s'étant engagée, quoique encore imparfaitement, par un contrat conclu en vue de recruter une personne en qualité de fonctionnaire, elle doit être regardée comme ayant entendu faire bénéficier de la protection du droit des Nations Unies et, par conséquent, de son système d'administration de la justice, cette personne qui, à cette seule fin, doit être assimilée à un fonctionnaire. Le Tribunal d'Appel juge que le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies (TCNU) a commis une erreur de droit en déniait à M. Diego Fernandez Gabaldon l'accès au Tribunal au seul motif que l'appelant n'a jamais reçu de lettre de nomination. Le jugement est annulé. L'affaire est renvoyée au TCNU qui devra rechercher, après un examen approfondi des faits de la cause, si M. Gabaldon a satisfait à toutes les conditions de l'offre d'emploi et peut se prévaloir de droits fondés sur un contrat en vue d'un emploi de fonctionnaire au sein de l'Organisation.

Faits et Procédure

2. Le 30 avril 2008, le responsable du personnel civil de la Mission des Nations Unies au Soudan a adressé à M. Gabaldon une offre d'emploi, niveau P-3, pour une durée de six mois selon le régime applicable au personnel engagé pour des services d'une durée limitée (Série 300 du Règlement du personnel).

3. L'emploi était proposé sous réserve, d'une part, que l'appelant soit reconnu physiquement apte par un médecin des Nations Unies, l'offre devenant caduque si les résultats de l'examen médical n'étaient pas satisfaisants, et, d'autre part, de la vérification des références de qualifications et services accomplis produites par M. Gabaldon. L'offre d'emploi mentionnait que M. Gabaldon recevrait une lettre de nomination constituant le document officiel dont la délivrance ferait de lui un fonctionnaire des Nations Unies (original

en anglais : « a Letter of Appointment, which [was] the official document by which [he would become] a staff member of the United Nations »).

4. M. Gabaldon a accepté l'offre d'emploi le 1^{er} mai 2008. Le 26 mai suivant, l'appelant a été reconnu physiquement apte par le service médical de la Mission des Nations Unies au Soudan.

5. Or, le 28 juillet 2008, alors qu'aucune lettre de nomination ne lui avait encore été notifiée et qu'il n'avait pas encore rejoint son poste, M. Gabaldon est tombé malade et a été hospitalisé. Ultérieurement, bien que l'appelant eut entre-temps produit un certificat médical de son médecin traitant attestant qu'il était guéri et prêt à commencer à travailler, le service médical de la Mission des Nations Unies au Soudan a, le 17 décembre 2008, estimé M. Gabaldon inapte à l'emploi et l'a classé « 2B » (candidats qui, ayant une espérance de vie ou capacité de travail réduite, sont inaptes à un emploi). Le 21 décembre 2008, M. Gabaldon a été informé du retrait de l'offre d'emploi au motif qu'il n'avait pas été reconnu physiquement apte.

6. La décision de le déclarer physiquement inapte ayant été confirmée, M. Gabaldon a contesté la décision de retrait de l'offre d'emploi dans le cadre de l'ancien système d'administration de la justice aux Nations Unies. L'affaire a été transférée au TCNU après l'abolition de l'ancien système.

7. Par le jugement n° UNDT/2010/098 du 31 mai 2010, le TCNU a rejeté la requête de M. Gabaldon comme portée devant une juridiction incompétente pour en connaître. Après avoir relevé que les relations d'emploi entre l'Organisation et ses agents étaient régies par le droit interne des Nations Unies, le juge du TCNU a considéré qu'une personne ne pouvait obtenir le statut de fonctionnaire des Nations Unies avant la délivrance d'une lettre de nomination signée par un fonctionnaire de l'Organisation à ce dûment autorisé. Le juge a relevé que M. Gabaldon n'avait jamais reçu une telle lettre et qu'il n'avait, par suite, pas acquis la qualité de fonctionnaire des Nations Unies au sens de l'article 3, paragraphe 1, du statut du TCNU. Le juge a rejeté la requête de M. Gabaldon au motif que le Tribunal était incompétent *ratione personae* pour y statuer.

8. M. Gabaldon, qui avait obtenu une prorogation du délai d'appel de cinq jours, a interjeté appel du jugement le 26 juillet 2010. Le Secrétaire général a produit des observations en défense le 13 septembre 2010.

Argumentation des parties

De M. Gabaldon

9. M. Gabaldon relève que, pour rejeter sa requête, le TCNU s'est conformé au raisonnement suivi par le Tribunal d'Appel dans un arrêt n° 2010-TANU-29, *El-Khatib*. L'appelant demande au Tribunal d'Appel de s'écarter de la jurisprudence issue de cet arrêt et de considérer que, en en ayant fait application, le TCNU a commis une erreur de droit.

10. L'appelant soutient qu'une offre d'emploi ne peut être retirée après son acceptation, en particulier s'il y eu accord sur les conditions de l'offre. Une offre ne peut être retirée que si le retrait est accepté par l'autre partie. M. Gabaldon soutient qu'il s'agit d'un principe universellement admis dans les systèmes juridiques de droit civil et de *common law* en vue de protéger tant la personne juridique qui a fait l'offre que celle qui l'a reçue. Ce principe est applicable dans un cadre international et devrait l'être dans le cadre des relations d'emploi aux Nations Unies.

11. L'appelant ajoute que la circonstance qu'aucune lettre de nomination n'a été délivrée est sans importance pour déterminer la qualité de fonctionnaire. La délivrance finale d'une lettre de nomination est une simple formalité qui n'a aucune incidence sur la conclusion du contrat. En pratique, d'ailleurs, les lettres de nomination sont délivrées rétroactivement aux fonctionnaires des Nations Unies. En l'espèce, les conditions essentielles du contrat ont été remplies, en particulier un certificat médical d'aptitude aux fonctions lui a été notifié le 3 juin 2008.

12. Le retrait unilatéral d'une offre d'emploi après son acceptation et après que toutes les conditions de l'offre eussent été satisfaites constitue une violation des principes du droit des contrats.

13. M. Gabaldon soutient enfin que, contrairement à ce qu'a jugé le TCNU, il était titulaire d'un contrat valide lui donnant la qualité de fonctionnaire des Nations Unies et que,

à ce titre, il bénéficiait d'un droit au recours devant les tribunaux du nouveau système d'administration de la justice aux Nations Unies.

14. Il demande à la Cour de renvoyer l'affaire devant le TCNU pour qu'il y soit statué au fond.

Du Secrétaire général

15. Le Secrétaire général soutient que c'est à bon droit que le TCNU a jugé qu'il n'avait pas compétence, *ratione personae*, pour connaître d'une requête présentée par une personne qui n'avait pas la qualité de fonctionnaire des Nations Unies.

16. Contrairement à ce qu'affirme l'appelant, la jurisprudence du Tribunal d'Appel issue de l'arrêt *El-Khatib* rejoint celle de l'ancien Tribunal Administratif qui jugeait que la signature d'une offre de nomination ne suffisait pas, à elle seule, à créer des droits au profit d'un candidat et à imposer des obligations à l'Organisation. Il appartient au candidat de suivre la procédure de nomination et à l'Organisation de confirmer l'offre par la délivrance d'une lettre de nomination pour que l'un et l'autre soient liés par un contrat de travail.

17. L'intimé fait valoir que le droit interne des Nations Unies prévaut et constitue le cadre légal dans lequel statue le TCNU comme l'ancien Tribunal Administratif avant lui. En l'espèce, il n'existe aucune ambiguïté sur le droit applicable. Par conséquent, le recours aux principes généraux de droit n'est aucunement justifié.

18. L'intimé conclut que l'appelant n'a été en mesure d'établir aucune erreur dans le jugement attaqué qui eut été de nature à entraîner son annulation.

Considérations

19. Le paragraphe 1 de l'article 101 de la Charte des Nations Unies énonce : « Le personnel est nommé par le Secrétaire général conformément aux règles fixées par l'Assemblée générale ». Selon le a) de l'article 1.1 du Statut du personnel : « Les membres du personnel sont des fonctionnaires internationaux ». L'article 4.1 du Statut du personnel dispose :

En vertu de l'Article 101 de la Charte, c'est au Secrétaire général qu'il appartient de nommer les fonctionnaires. Au moment de sa nomination, chaque fonctionnaire, y

compris tout fonctionnaire détaché par son gouvernement, reçoit une lettre de nomination établie conformément aux dispositions de l'annexe II du présent Statut et signée par le Secrétaire général ou en son nom.

20. Selon l'article 304.1 du Règlement du personnel, série 300, régissant le personnel engagé pour des services d'une durée limitée : « La lettre de nomination que reçoit chaque fonctionnaire mentionne, expressément ou par référence, toutes les conditions d'emploi. Les fonctionnaires n'ont d'autres droits contractuels que ceux qui sont mentionnés, expressément ou par référence, dans leur lettre de nomination ».

21. Il résulte de ces dispositions, toutes en vigueur en 2008, que les membres du personnel de l'Organisation, y compris ceux engagés pour des services d'une durée limitée, sont des fonctionnaires régis par le droit interne des Nations Unies.

22. A cet égard, cette Cour rappelle que le régime du contrat d'emploi d'un fonctionnaire dont le statut est soumis au droit interne des Nations Unies est différent de celui d'un contrat liant des personnes privées (*James*, arrêt n° 2010-TANU-009). Les dispositions précitées confèrent au Secrétaire général le pouvoir d'engager l'Organisation en cette matière. Ces dispositions prévoient que l'acte juridique par lequel l'Organisation s'engage légalement à employer une personne en qualité de fonctionnaire est une lettre de nomination signée par le Secrétaire général ou un fonctionnaire agissant en son nom. La délivrance d'une lettre de nomination ne peut être regardée comme une simple formalité (*El-Khatib*, arrêt n° 2010-TANU-029).

23. Cela ne signifie pas pour autant qu'une offre d'emploi ne produise jamais d'effets juridiques. Une acceptation inconditionnelle, par le candidat ou la candidate, des conditions de l'offre d'emploi avant la délivrance de la lettre de nomination peut valoir conclusion d'un contrat si ce candidat ou cette candidate satisfait à toutes les conditions de l'offre. Les conditions de l'offre s'entendent de celles qui sont mentionnées dans l'offre elle-même, de celles qui résultent des règles de droit applicables à la nomination de fonctionnaires de l'Organisation – ainsi que le rappelle l'article 2, paragraphe 2 (a), du Statut du TCNU – et de celles nécessairement impliquées par les contraintes de la mise en œuvre des politiques publiques dont la responsabilité a été confiée à l'Organisation.

24. A ce stade, il est important d'avoir à l'esprit que la présente affaire concerne un candidat externe recherchant un premier emploi. Dans ce qui suit, la Cour entend limiter ses

considérations à la question de la compétence *ratione personae* du TCNU de connaître d'un litige né du retrait de l'offre d'emploi dans une telle situation. Elle ne traitera pas du cas de la réaffectation d'un fonctionnaire déjà en place qui est significativement différente.

25. Dans le jugement attaqué, le TCNU a cité à bon droit les articles 2 et 3 de son Statut. Aux termes de l'article 2, paragraphe 1 : « Le Tribunal du contentieux administratif ... est compétent pour connaître des requêtes introduites par toute personne visée au paragraphe 1 de l'article 3 ... pour : a) Contester une décision administrative en invoquant l'inobservation de ses conditions d'emploi ou de son contrat de travail... ». L'article 3, paragraphe 1, dispose : « Toute requête peut être introduite en vertu du paragraphe 1 de l'article 2 du présent Statut : a) Par tout fonctionnaire de l'Organisation des Nations Unies, notamment du Secrétariat de l'Organisation et des fonds et programmes des Nations Unies dotés d'une administration distincte... ».

26. La question qui se pose ici est celle de savoir si le juge du TCNU a commis une erreur de droit en jugeant que M. Gabaldon, qui n'a jamais reçu de lettre de nomination signée par un fonctionnaire autorisé à signer, ne pouvait être regardé comme un fonctionnaire au sens de l'article 3, paragraphe 1, du Statut du TCNU.

27. D'un côté, le juge du TCNU a souligné à bon droit que la limitation de la compétence du TCNU aux personnes ayant acquis le statut de fonctionnaire résulte clairement de la volonté de l'Assemblée générale d'écarter les propositions d'amendements d'étendre la compétence du TCNU aux requêtes émanant de personnes non fonctionnaires de l'Organisation, tels que des stagiaires et du personnel fourni à titre gracieux de type II.

28. D'un autre côté, un contrat conclu à la suite de l'émission d'une offre d'emploi dont le candidat a rempli les conditions et qu'il a acceptée inconditionnellement, lors même qu'il ne constitue pas un contrat de travail valide avant la délivrance d'une lettre de nomination en vertu du droit interne des Nations Unies, crée des obligations pour l'Organisation et des droits pour l'autre partie si elle a agi de bonne foi. S'étant engagée, quoique encore imparfaitement, par un contrat conclu en vue de recruter une personne en qualité de fonctionnaire, l'Organisation doit être regardée comme ayant entendu faire bénéficier de la protection de son droit et, par conséquent, de son système d'administration de la justice cette personne qui, à cette seule fin, doit être assimilée à un fonctionnaire.

29. En juger autrement signifierait dénier le droit à un recours effectif devant un tribunal à raison d'actes de l'Organisation pouvant méconnaître les droits résultant du contrat conclu, comme il a été dit ci-dessus, en vue de la nomination d'un fonctionnaire.

30. Mais, conformément aux dispositions précitées du Statut du TCNU, cette ouverture doit être comprise de manière restrictive. L'accès au nouveau système d'administration de la justice aux Nations Unies à des personnes qui ne sont pas formellement des fonctionnaires doit être limité à des personnes qui peuvent légitimement se prévaloir de droits assimilables à ceux d'un fonctionnaire. Il peut en aller ainsi dans le cas où la personne a commencé à exercer ses fonctions sur la base de son acceptation de l'offre d'emploi. Ayant traité délibérément cette personne comme un fonctionnaire, l'Organisation doit être regardée comme lui ayant étendu la protection de son système d'administration de la justice. Il peut aussi en aller ainsi dans le cas où la partie contractante prouve qu'elle a satisfait à toutes les conditions de l'offre et que son acceptation est inconditionnelle, c'est à dire sans aucune question d'importance ne soit laissée à la discussion entre les parties.

31. Il résulte de ce qui précède que le juge du TCNU a commis une erreur de droit en déniant à M. Gabaldon l'accès au Tribunal au seul motif que l'appelant n'a jamais reçu de lettre de nomination signée par un fonctionnaire autorisé à signer, sans rechercher si, après un examen approfondi des faits de la cause, M. Gabaldon avait satisfait à toutes les conditions de l'offre d'emploi et pouvait se prévaloir de droits fondés sur un contrat en vue de son emploi en tant que fonctionnaire au sein de l'Organisation.

32. Il n'appartient pas au Tribunal d'Appel de s'engager pour la première fois dans un examen du fond de l'affaire. C'est pourquoi il a décidé de la renvoyer au tribunal de première instance. Il sera de la responsabilité de ce tribunal, après avoir examiné de manière approfondie les faits de la cause à la lumière de ce qui a été dit ci-dessus, de trancher la question de savoir si M. Gabaldon est en droit d'avoir accès au système d'administration de la justice des Nations Unies et, dans l'affirmative, de se prononcer sur l'affaire.

Dispositif

33. Le jugement n° UNDT/2010/098 est annulé. L'affaire est renvoyée au TCNU.

Version originale faisant foi : français

Fait ce 11 mars 2011 à New York, États Unis.

(Signé)

Juge Courtial, Président

(Signé)

Juge Painter

(Signé)

Juge Weinberg de Roca

Enregistré au Greffe ce 19 avril 2011 à New York, États-Unis.

(Signé)

Weicheng Lin, Greffier