



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

Cas n° : UNDT/NY/2009/112
Jugement n° : UNDT/2010/191
Date : 25 octobre 2010
Original : Anglais

Devant : Juge Ebrahim-Carstens
Greffe : New York
Greffier : Morten Albert Michelsen, fonctionnaire responsable

GARCIA

contre

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL
DE L'ORGANISATION DES NATIONS
UNIES

JUGEMENT

Conseil du requérant :
George Irving

Conseil du défendeur :
Peri Johnson, Programme des Nations Unies pour le développement

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 formulaires à remplir. ...

...

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 donné son avis sur ledit rapport et déclaré que le requérant avait peut-être exercé une influence indue sur le processus de passation des marchés. Après avoir été informé de manière officieuse des accusations formulées, le requérant a demandé le 3 juillet 2007 que lui soient précisées les allégations proférées à son encontre. Mais cette demande est restée lettre morte à l'époque. En août 2007, le Bureau de l'audit et

des études de performance a examiné l'ordinateur portable du requérant et la correspondance entre ce dernier et un cadre de ladite société de conseil, afin de vérifier si l'intégrité du processus de passation des marchés qui a mené à la sélection de la société pharmaceutique avait été altérée. Le requérant n'a pas été accusé de faute ni d'infraction pénale.

9. Le 5 septembre 2007, le requérant a reçu une avance de la part du PNUD au titre de ses frais de voyage et de son déménagement (qui, si j'ai bien compris, n'était assortie d'aucune condition). Il a ensuite organisé son départ afin de rejoindre le Caire et de prendre ses fonctions à la date du 1^{er} octobre 2007. Au cours de sa mission au Caire, du 28 août au 7 septembre 2007, alors qu'il faisait office d'animateur dans deux ateliers, en vertu d'un accord de services spéciaux, le requérant a été présenté à l'équipe du PNUD et à des interlocuteurs nationaux et internationaux de premier plan sur le site d'affectation.

10. Le 9 septembre 2007, le PNUD a été informé par les autorités du Royaume-Uni que le requérant était suspecté d'avoir conspiré avec ladite société de conseil afin d'assurer l'attribution d'un marché à la société pharmaceutique.

11. Le 19 septembre 2007, le requérant a adressé un e-mail au Bureau des ressources humaines du PNUD, afin de demander quand il recevrait son contrat :

Afin de préparer au mieux mon départ pour le Caire, prévu le 1^{er} octobre 2007, pourriez-vous m'indiquer la date à laquelle vous pensez m'adresser mon contrat. J'ai déjà expédié mes bagages [sic] et versé la caution pour mon appartement.

12. Le 20 septembre 2007, le requérant a reçu un e-mail du PNUD, déclarant ceci « nous n'avons pas encore reçu d'instruction concernant l'établissement de votre contrat, mais soyez assuré que nous vous tenons informé ».

13. Le 21 septembre 2007, plusieurs événements se sont produits. Tout d'abord, le requérant a reçu un laissez-passer des Nations Unies, valide du 21 septembre 2007 au 31 octobre 2008. Ensuite, Bureau de l'audit et des études de performance a

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

Conformément aux principes susmentionnés et comme nous sommes désormais au courant que vos activités en tant que conseiller spécial ... en RDC font l'objet d'une enquête par [le Bureau de l'audit et des études de performance], l'organisation ne peut pas vous délivrer une lettre de nomination.

Je comprends que cette décision vous place dans une situation particulièrement difficile mais j'espère que vous comprenez la position de l'Organisation. Nous pouvons discuter ultérieurement des implications de cette décision mais vous avez déjà pris certains arrangements pour déménager au Caire, soyez assuré qu'à ce stade vous êtes autorisé à conserver les versements que vous avez perçus. S'agissant de cette question, j'assurerai la liaison avec les collègues de Copenhague.

15. Le requérant a donc été autorisé à conserver le montant de 19 822 dollars des États-Unis déjà perçu au titre d'une prime de réinstallation.

16. Par courrier daté du 23 novembre 2007, le PNUD a informé officiellement le requérant qu'il faisait l'objet d'une enquête de la part du Bureau de l'audit et des études de performance. Le courrier émanant du Fonctionnaire responsable stipulait que « tous les fonctionnaires sont tenus de coopérer dans le cadre de toute enquête et d'aider les enquêteurs désignés, conformément à l'article 1.2(r) du Statut du personnel ».

17. Le requérant a rencontré de son propre gré le Bureau de l'audit et des études de performance le 26 novembre 2007. Le requérant a fait le déplacement jusqu'à Genève, à ses frais, afin de rencontrer le Bureau de l'audit et des études de performance et lui fournir des informations financières d'ordre personnel, notamment ses relevés bancaires pour la période au cours de laquelle il était en fonction en RDC. Le Bureau de l'audit et des études de performance n'avait produit aucun rapport sur les résultats de l'enquête au moment où cette question a été portée devant le Tribunal. En juillet 2008, les autorités de l'unité de lutte contre la corruption au Royaume-Uni ont confirmé au PNUD que bien qu'au départ le requérant fût soupçonné d'être impliqué d'une quelconque façon dans les irrégularités présumées, il n'était plus suspecté de corruption, même s'il pouvait être appelé à témoigner.

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 l'atteste le courrier l'informant de l'annulation de son engagement. Le requérant a fourni toutes les informations requises par le PNUD et il ne lui a pas été demandé de compléter une nouvelle procédure d'habilitation de sécurité avant son départ. Quoi qu'il en soit, si une habilitation de sécurité était requise, il l'aurait reçue en Égypte après son arrivée. Le défendeur n'aurait pas versé une prime de réinstallation aussi importante si ces procédures n'avaient pas été en règle.

b. Un contrat valide subsistait à l'acceptation de l'offre par le requérant, indépendamment des conditions régissant l'offre de nomination. Il est courant que les lettres d'engagement soient signées pour formaliser les conditions d'engagement bien après que le fonctionnaire soit en place et que les conditions du contrat soient déjà mises en œuvre. En outre, le comportement des deux parties démontre que le contrat était déjà en place. Le défendeur a avancé au requérant une somme d'argent importante sous la forme d'une prime de réinstallation. Le requérant a été présenté à l'équipe du PNUD et à d'autres interlocuteurs sur le site d'affectation et il s'est vu délivrer un laissez-passer des Nations Unies, réservé uniquement aux fonctionnaires. Suite à son acceptation de l'offre, le requérant a organisé son départ afin de rejoindre le site d'affectation prévu, afin de prendre ses fonctions à compter du 1^{er} octobre 2007. Le requérant a loué un logement au Caire et expédié ses effets personnels dans cette ville. Il a passé plusieurs mois en la qualité de consultant, dans l'attente de sa nouvelle affectation. De plus, il a été informé par e-mail de « l'annulation » de son engagement, et non du « retrait de son engagement » ou du « retrait de l'offre », ce qui implique que ledit engagement était bien effectif.

c. La décision unilatérale d'annuler son contrat avec le PNUD est non valide d'un point de vue procédural, motivée par des considérations inexacts et influencée par la publicité mensongère dans la presse. Lorsque la décision

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 facto* un renvoi sans préavis sans aucun égard pour ses droits à une procédure régulière. Après l'annulation de son engagement, tout en refusant de lui accorder la protection à laquelle un fonctionnaire a droit, le défendeur lui a néanmoins demandé de participer aux enquêtes internes comme s'il revêtait la qualité de fonctionnaire.

d. La soudaine cessation des relations d'emploi a généré un préjudice moral et un fort sentiment d'anxiété eu égard à la sécurité financière du requérant, l'incertitude face à l'avenir et la dégradation de sa réputation. Par conséquent, le requérant demande notamment sa réintégration, à compter du 1^{er} octobre 2007, des excuses publiques pour l'atteinte portée à sa réputation, une indemnisation équivalant au salaire de base net de cinq ans au titre du préjudice réel, indirect, moral qu'il a subi et le paiement des frais juridiques et administratifs.

Argumentation du défendeur

22. Les arguments du défendeur peuvent être résumés comme suit :

a. La requête n'est pas recevable en vertu des articles 3.1 et 8.1(b) du Statut du Tribunal du contentieux administratif car le requérant ne revêtait pas alors la qualité de fonctionnaire puisqu'à l'époque du retrait de l'offre de nomination, il était toujours employé en vertu d'un accord de services spéciaux en tant que consultant (c'est-à-dire, de vacataire). Si le requérant avait reçu sa prime de réinstallation et qu'une attestation médicale lui avait été délivrée, ni le défendeur ni le requérant n'auraient mis fin à son accord 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 pas être à la fois vacataire en vertu d'un accord de services spéciaux et fonctionnaire.

b. L'utilisation de l'expression inappropriée « annulation d'engagement » au lieu de « retrait » ou « annulation de l'offre de nomination » dans les courriers adressés par le PNUD au requérant ne change rien au fait qu'il n'existait à l'époque aucun contrat contraignant. Cet engagement n'avait pas encore commencé. Les autorisations finales n'ont pas été délivrées et le requérant a été informé de ladite annulation à la date à laquelle son contrat était censé entrer en vigueur. Le requérant n'avait pas reçu de lettre de nomination et n'avait pas déménagé sur le site d'affectation. Le requérant a accepté l'offre en sachant parfaitement que toutes les conditions devaient être respectées et les habilitations obtenues au préalable, ainsi que l'atteste la mention à côté de la signature.

c. La décision de retirer l'offre de nomination est parfaitement motivée au vu des éléments de preuves importants et afférant au requérant. Reconnaisant les désagréments occasionnés par la décision d'annuler l'offre de nomination, le défendeur a informé le requérant qu'il pouvait conserver les versements déjà effectués en sa faveur, soit un montant total de 19 822 dollars des États-Unis. Cette décision, prise « pour des raisons humanitaires », au vu du contexte de l'affaire, et ce montant suffisent largement à indemniser le requérant au titre des désagréments qu'il a subis.

Autres observations

23. Le 26 janvier 2010, le Tribunal du contentieux administratif a délivré l'ordonnance n° 7 (NY/2010), afin d'obtenir des informations supplémentaires de la

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 requérant avait obtenu une attestation médicale ou un visa pour le poste d'affectation. En outre, la lettre de nomination n'a pas été délivrée et le requérant n'avait pas encore rejoint le poste d'affectation au moment dudit retrait.

Considérations et conclusions

24. Il me faut d'abord décider si l'offre de nomination du défendeur et l'acceptation de l'offre de nomination du requérant peuvent s'apparenter à un contrat contraignant, à la lumière notamment des actions entreprises par la suite par les parties et du contexte spécifique de cette affaire. Ensuite, j'examinerai l'effet des conditions, le cas échéant, incluses dans l'offre de nomination.

Offre d'engagement

25. En vertu de l'article 4.1 du Statut du personnel, au moment de sa nomination, chaque fonctionnaire reçoit une lettre de nomination, conformément aux dispositions

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'Organisation internationale du Travail l'a affirmé dans son Jugement n° 307, dans l'affaire *re Labarthe* (1977),

Il arrive très souvent que, lorsqu'un contrat de ce genre a été conclu, un document officiel soit établi par la suite. Dans le cas d'une grande organisation, qui utilise habituellement ses propres formules, il y aura presque certainement une lettre de nomination. Cela ne signifie pas qu'il ne puisse y avoir un contrat ferme avant l'envoi de la lettre de nomination. Il y a contrat ferme si l'une et l'autre partie ont manifesté l'intention de contracter, si toutes les conditions essentielles ont été déterminées et si tout ce qui reste à faire est une formalité n'exigeant pas un nouvel accord.

26. Dans la présente affaire, l'offre de nomination acceptée par le requérant et les communications échangées entre les parties comportent les conditions permanentes de la formation d'un contrat contraignant, notamment celles définies dans les dispositions de l'Annexe II du Statut du personnel, comme la nature et la période d'emploi, la catégorie et la classe du poste, et les informations sur les salaires et les autres conditions d'emploi. Il apparaît aussi que les parties ont admis que l'engagement était censé entrer en vigueur le 1^{er} octobre 2007. La Section B de l'Annexe II du Statut du personnel dispose que « une copie du Statut et du Règlement du personnel est remise à l'intéressé(e) en même temps que la *lettre de nomination* » [italiques ajoutés par l'auteur] et qu'en acceptant la nomination, l'intéressé(e) déclare qu'il/elle a pris connaissance des conditions énoncées dans le Statut et dans le Règlement du personnel et qu'il/elle les accepte. C'est exactement ce qui ressort dans le cas du requérant, qui, après avoir signé l'offre de nomination, a accepté les conditions énoncées dans le Statut et dans le Règlement du personnel, dont il a reçu une copie. Toutes les conditions de nomination essentielles ont été conclues par les parties et, à mon sens, les parties entendaient conclure des obligations contraignantes, ainsi que l'atteste l'offre, qui définit les conditions générales du contrat. Aucun

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 été exposés, l'offre et l'acceptation, en particulier à la lumière des actions prises par la suite par les parties, ont produit un contrat revêtant une force contraignante selon laquelle le requérant devait prendre ses fonctions officielles à compter du 1^{er} octobre 2007. Bien sûr, cela ne signifiait pas que le requérant était en droit de percevoir son salaire en tant que fonctionnaire *avant* le 1^{er} octobre 2007 mais cela signifiait notamment que le requérant était tenu juridiquement de prendre ses fonctions à la date du 1^{er} octobre 2007 et que l'Organisation était tenue juridiquement de commencer à verser son salaire à compter du 1^{er} octobre 2007. Tout document supplémentaire confirmant la relation contractuelle aurait constitué une formalité et la réitération des conditions déjà définies.

28. En outre, la formulation des e-mails des 21 et 26 septembre 2007 témoigne du fait que le PNUD avait conscience que ses communications avaient pour effet « d'annuler la nomination [du requérant] ». Aucun élément ne vient étayer la simple affirmation du défendeur selon laquelle l'e-mail daté du 21 septembre 2007 se réfère à tort à « l'annulation de la nomination [du requérant] », alors qu'en fait il s'agissait du retrait ou de l'annulation de l'*offre* de nomination. Quoi qu'il en soit, à l'époque de cette communication, les parties étaient liées par un contrat contraignant.

29. J'ai examiné la jurisprudence récente établie par le Tribunal du contentieux administratif (*Adrian* UNDT/2010/072, *Gabaldon* UNDT/2010/098) et le Tribunal d'appel des Nations Unies (*El-Khatib* 2010-UNAT-029), ainsi que par l'ancien Tribunal administratif des Nations Unies (cf. Jugement n° 1195, *Newton* (2004)), et j'en conclus qu'en raison de la formulation spécifique de l'offre de nomination, du contexte et des liens juridiques créés entre les parties, la présente affaire s'écarte sensiblement de certaines observations faites dans ce type d'affaires.

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 suffisamment claires pour créer une relation contractuelle.

31. Dans l'affaire *Gabaldon*, l'offre stipulait « qu'une copie du Statut et du Règlement du personnel [devait] être remise au [requérant] lors de la signature d'une lettre de nomination, qui [constitue] le document officiel en vertu duquel [il serait devenu] un fonctionnaire des Nations Unies ». Dans la présente affaire, la lettre remise au requérant ne contient aucune disposition de ce type mais exprime clairement toutes les conditions principales susceptibles de constituer une base contractuelle, notamment les conditions définies dans l'Annexe II du Statut du personnel, ainsi que le Statut et le Règlement du personnel déjà remis au requérant.

32. J'estime que le cas *Newton* n'est pas pertinent aux fins de la présente affaire, car il porte sur des dérogations importantes aux règles et règlements appliqués à tort. Or, l'Organisation n'avait ni l'intention ni l'autorité d'offrir au requérant des droits ne s'appliquant pas à son lieu d'affectation. Les circonstances particulières de l'affaire *Newton* sont différentes de celles de la présente affaire.

33. Pour des motifs similaires, la présente affaire n'a rien à voir non plus avec le jugement récent rendu par le Tribunal d'appel des Nations Unies dans l'affaire *El-Khatib*, en vertu duquel le Tribunal d'appel a retenu que la demande était frappée de prescription et donc, non recevable. Dans l'affaire *El-Khatib*, le Tribunal d'appel a également évoqué l'importance de la lettre de nomination et affirmé qu'il n'existait aucun contrat contraignant lorsque la nomination prévue résultait d'une non-conformité aux règles des Nations Unies, qui interdisent toute embauche de parents

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 juridique de la formulation très spécifique de l'offre de nomination et de la nature réellement juridique de l'offre, de l'acceptation et de l'accord conclu. Comme l'illustre ce Jugement, le défendeur n'a pas démontré la non-conformité au Statut du Règlement ou à la Charte des Nations Unies de nature à annuler le contrat.

Conditions

34. Le défendeur fait valoir que l'offre était soumise à certaines conditions. L'offre de nomination ne spécifie pas la signification des expressions « une série d'habilitations » et « formalités », bien qu'il soit fait néanmoins référence à une « habilitation de sécurité, le cas échéant ». Le requérant affirme que ces termes couvrent les habilitations d'usage dans le domaine médical et de la sécurité, qu'il avait déjà dû fournir dans le cadre de la précédente relation professionnelle entre les parties. Le défendeur n'a pas démontré que la compréhension des conditions de l'offre par le requérant était erronée. En fait, les documents attestent que le sens donné par le requérant auxdites exigences a été accepté par le PNUD à l'époque, comme expliqué ci-dessous.

35. Le 19 septembre 2007, le requérant a informé le PNUD qu'il avait déjà envoyé une partie de ses effets personnels au Caire et qu'il avait payé la caution de son appartement. Par conséquent, il est raisonnable de penser que le défendeur avait compris alors que le requérant estimait que toutes les habilitations et formalités avaient été finalisées. Le PNUD ne remet pas en question cette compréhension dans sa réplique du 20 septembre 2007 qui stipule simplement « nous n'avons pas encore reçu d'instruction concernant l'établissement de votre contrat, mais soyez assuré que nous vous tenons informé ». En outre, par e-mail daté du 26 septembre 2007, le PNUD a admis que le requérant « [avait] pris certains arrangements pour déménager au Caire », et lui a indiqué qu'il pouvait conserver les versements qu'il avait déjà perçus. Ces propos traduisent clairement la reconnaissance de responsabilité au titre

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 déclaration formulée dans le cadre d'une plaidoirie ne constitue pas une preuve. Comme les documents le démontrent, cet argent a été versé au requérant afin de l'indemniser des coûts liés aux « arrangements qu'il avait pris pour déménager au Caire ». S'il n'existe aucun contrat susceptible de donner lieu à une obligation d'indemniser le requérant, sur quelle base cette concession a-t-elle été accordée au requérant? La décision du défendeur d'indemniser le requérant au titre de ses frais de déménagement ne permet pas au défendeur d'affirmer qu'il n'existait aucune relation contractuelle entre les parties.

36. Il me semble clair que les parties entendaient être liées par le contrat né de l'offre et de son acceptation. Les promesses échangées par les parties et les étapes qu'elles ont franchies suffisent pour créer un contrat contraignant. Les deux parties ont entrepris des actions sur la base ou conformément aux obligations contractuelles qui leur incombent en vertu du contrat. Le défendeur a versé une prime de réinstallation et peaufiné les documents nécessaires, notamment un laissez-passer. Quant au requérant, il a entrepris de louer un logement au Caire et d'y expédier ses effets personnels, dans l'attente de rejoindre l'Égypte dans les jours suivants.

37. Concernant les habilitations, le défendeur fait valoir que la description du poste du requérant incluait dans les compétences le « respect des valeurs fondamentales du PNUD » et qu'en vertu des directives en matière de recrutement, tous les candidats doivent être sélectionnés sur la base de leur comportement professionnel 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 sur celui des compétences. Par conséquent, selon le défendeur, après avoir été informé des allégations pesant sur le requérant, le PNUD n'a pas eu d'autres choix que de tenir compte de cette nouvelle information. Je pense que la référence aux compétences et

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