

CINQUANTE-CINQUIEME SESSION ORDINAIRE

Affaire BENHADJI

Jugement No 648

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), formée par M. Abderrezak Benhadji le 23 avril 1984 et régularisée le 19 mai, la réponse de la FAO en date du 25 juillet, la réplique du requérant du 29 septembre et la duplique de la FAO datée du 16 novembre 1984;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal;

Après avoir examiné le dossier, la procédure orale n'ayant été ni sollicitée par les parties, ni ordonnée par le Tribunal;

Vu les pièces du dossier, d'ou ressortent les faits suivants :

A. Le requérant, citoyen algérien au service du gouvernement algérien, posa sa candidature le 4 mars 1983 à un poste d'expert de grade P.4, dans le cadre d'un programme de la FAO portant sur la stabilisation des dunes en Mauritanie. L'assentiment du gouvernement mauritanien fut demandé et obtenu. Le 10 octobre, le gouvernement algérien consentit à le libérer. L'administrateur du personnel du Département des forêts de la FAO lui écrivit le 11 octobre 1983 pour lui dire que, s'il n'était pas encore possible de lui faire une offre ferme de nomination, certaines questions restant à régler, il en recevrait sans doute une prochainement; entre-temps, il était prié de ne rien faire qui put lui porter préjudice. Une formule indiquant les conditions d'emploi, signée le 11 octobre par l'administrateur du personnel, était jointe à la lettre. Le requérant fut autorisé à se rendre au siège à la mi-octobre, aux frais de la FAO, pour un examen médical et des "discussions techniques". Il séjourna à Rome du 19 au 27 octobre. Le 20 de ce même mois il signa le texte énonçant les conditions d'emploi, y compris la position, le grade, le traitement et d'autres prestations ainsi que la durée de la nomination. Toutefois, le 18 novembre, l'administrateur du personnel lui écrivit à nouveau pour lui dire qu'en l'absence des "accords internes et externes nécessaires", la FAO ne pouvait pas lui offrir d'engagement. Le requérant s'adresse au Directeur général le 22 février 1984 pour formuler ses objections. Par une lettre datée du 22 mars 1984, qui constitue la décision attaquée, le directeur par intérim de la Division du personnel l'informa que le Directeur général confirmait le refus de lui faire une offre, pour des raisons que la nature confidentielle de la procédure ne lui permettait pas de révéler.

B. Le requérant soutient que, contrairement à ce que l'administrateur du personnel lui écrivait le 18 novembre 1983, toutes les conditions requises pour sa nomination étaient réunies : le département compétent de la FAO avait donné son accord en mai, la Commission de sélection en juin, le gouvernement mauritanien en septembre et le service médical, ainsi que le gouvernement algérien en octobre. C'est pourquoi il avait été convoqué à Rome et invité le 20 octobre à signer, ce qu'il fit, un document qui constituait un contrat d'engagement d'une année. Il n'est pas allé à Rome à sa demande, contrairement à ce que le directeur par intérim du personnel disait à tort dans sa lettre du 22 mars 1984. Le chef du Département des forêts souhaitait sa visite, l'administrateur du personnel avait fait les arrangements pour une entrevue d'orientation et le paiement de ses frais de voyage était autorisé "dans l'attente de sa nomination en qualité d'expert". Les véritables raisons de l'annulation du contrat lui ont été cachées et, du moment que toutes les conditions de nomination étaient remplies, ces raisons devaient être irrégulières. L'existence d'un contrat est établie par deux télex de la FAO concernant ses conditions d'emploi. Il a subi un dommage matériel car il s'est abstenu d'accepter toute autre nomination en raison de l'engagement qu'il avait pris envers la FAO, ainsi qu'un tort moral par suite de la rupture soudaine du contrat. Il prie le Tribunal d'annuler la décision du Directeur général, de lui accorder une indemnité équivalant au traitement et aux autres avantages qu'il aurait perçus en vertu de son contrat, une réparation pour le tort moral subi et toute autre compensation que le Tribunal jugera bon de lui accorder.

C. La FAO répond qu'elle n'a ni conclu un contrat avec le requérant, ni éludé une intention sans réserve de le faire. La signature du texte contenant les conditions d'emploi n'était qu'une étape de la procédure qui n'était pas assimilable à l'établissement d'un contrat. Tout ce que cela signifiait c'était que, pour accélérer les choses, les parties étaient convenues des conditions d'engagement si un contrat devait être conclu par la suite : chaque partie était libre d'y renoncer. Cela ressort clairement des termes qui, sur la formule, précèdent la signature du requérant :

"Je prends acte des conditions stipulées ci-dessus, applicables à l'offre d'emploi qui pourra m'être faite", ainsi que de la lettre de l'administrateur du personnel en date du 11 octobre : "Vous recevrez sans doute prochainement une offre d'emploi" et "Si nous vous envoyons une offre d'engagement, nous vous informerons...". Le requérant n'est pas allé à Rome pour une entrevue d'orientation (briefing) - terme qui ne s'applique que lorsqu'il y a contrat -, mais bien pour des discussions techniques, qui sont simplement une autre étape de la procédure de recrutement et, à sa propre demande, car il se trouvait être à Rome et devait de toute façon obtenir l'aval du service médical. Les deux télex de la FAO qu'il mentionne ne lui ont pas été adressés et ne sont donc pas pertinents. Avant toute offre, certaines conditions devaient être remplies, et le furent, mais une autre ne l'était pas que la FAO était libre de considérer comme particulièrement importante. L'Organisation est disposée, si le Tribunal le souhaite, à l'informer de la raison. Elle prie le Tribunal de rejeter la requête.

D. Le requérant maintient ses conclusions dans sa réplique. Signer le document "Conditions d'emploi" montrait l'accord des parties sur les stipulations essentielles du contrat et cet accord les liait l'une et l'autre; sans cela, à quoi aurait rime la signature ? Il n'y a pas d'autre texte que les parties signent d'ordinaire. Le terme "briefing", qui, la FAO le reconnaît, ne s'applique qu'aux "entretiens... (avec) des personnes déjà recrutées", est effectivement utilisé dans son cas dans l'un des deux télex qu'il mentionne. La FAO n'a pas encore révélé quelle était la question essentielle qui restait à régler pour qu'il y ait contrat; il était trop facile à l'Organisation d'essayer de se soustraire à ses obligations en déterminant encore une autre condition. Pourquoi les deux gouvernements intéressés ont-ils été invités à donner leur assentiment à sa nomination s'il y avait eu quelque autre obstacle ? Il estime avoir été discrédité aux yeux de ces gouvernements.

E. Dans sa duplique, la FAO conteste plusieurs des points mentionnés dans la réplique et développé ses arguments concluant à l'inexistence d'un contrat ou d'une promesse sans réserve d'en donner un au requérant; elle était en droit, avant de lui faire une offre d'emploi ferme, de considérer l'opportunité de le nommer, d'obtenir des informations sur sa carrière professionnelle et sur sa vie privée auprès des personnalités citées comme références ou de toute autre personne sûre qui pouvait avoir été en contact avec lui et il lui était loisible, au besoin, de décider de ne pas faire d'offre.

CONSIDERE :

1. A la suite d'un avis de recrutement pour un poste d'expert en sensibilisation des masses pour la Mauritanie, le requérant a déposé sa candidature le 4 mars 1983. Celle-ci a été retenue par le Comité de sélection en juin 1983 et a reçu successivement l'agrément des autorités mauritaniennes le 7 septembre 1983, et l'accord du gouvernement algérien le 10 octobre 1983. Par lettre du 11 octobre 1983, l'administrateur (personnel) du Département des forêts de l'Organisation annonçait au requérant qu'il allait sans doute recevoir prochainement une offre d'emploi à la FAO et lui soumettait, à cet effet, un formulaire sur "les conditions d'emploi" à signer et à renvoyer au plus tôt.

Profitant d'un voyage à Genève, le requérant demandait et obtenait l'autorisation d'effectuer une visite au siège de l'Organisation à Rome pour y poursuivre des "discussions techniques".

C'est au cours de cette visite, qui a duré du 19 au 27 octobre 1983, que le requérant passait une visite médicale et, surtout, qu'il signait le 20 octobre 1983, le formulaire sur les "conditions d'emploi" que l'administrateur du personnel avait signé le 11 octobre 1983.

2. C'est ce document que le requérant considère comme le contrat qui lie les parties. Selon lui, l'administrateur lui a fait signer ce contrat pour une durée d'une année, avec toutes les pièces y relatives (pension, sécurité sociale, etc.), après s'être assuré de l'obtention de l'accord du gouvernement algérien et du résultat satisfaisant de la visite médicale.

Cette thèse est formellement contestée par l'Organisation, laquelle se fonde essentiellement sur les termes de la lettre du 11 octobre 1983 et ceux du formulaire qui y était joint.

3. La lettre du 11 octobre 1983 commence par le paragraphe suivant : "J'ai le plaisir de vous annoncer que vous recevrez sans doute prochainement une offre d'emploi à la FAO. Vous trouverez ci-dessous des indications sur la nature et les modalités de l'emploi envisagé qui est soumis aux "conditions d'emploi" ci-jointes, ainsi qu'un certain nombre de formulaires à remplir. Cela permettra, si nous vous envoyons une offre d'emploi qui vous agréera, d'éviter tout retard,"

La lettre continue par ces termes : "La FAO ne peut à ce stade vous faire une offre ferme car plusieurs questions intérieures et extérieures doivent encore être réglées. Une fois ces formalités réglées, l'Organisation se propose de vous envoyer une offre d'engagement. Nous vous demandons, par conséquent, de ne pas quitter votre emploi actuel et de ne rien faire qui puisse vous occasionner un préjudice financier ou autres avant d'avoir reçu confirmation de notre part, probablement par télégramme."

Plus loin figurent les formules ainsi rédigées : "Si nous vous envoyons une offre d'engagement", et "si vous souhaitez recevoir une offre d'engagement aux conditions et modalités énoncées dans les "conditions d'emploi" ci-jointes, vous êtes prié de signer et de renvoyer au plus tôt ce formulaire."

Ces termes clairs et précis de la lettre du 11 octobre 1983 ne laissent aucune ambiguïté sur la volonté de l'Organisation : 1) de ne pas considérer ladite lettre, ainsi que le formulaire joint, comme une offre d'emploi; 2) de ne faire une telle offre qu'une fois réglées plusieurs questions intérieures et extérieures; 3) de confirmer une telle offre, probablement par télégramme; 4) de laisser dans ce cas ouverte l'option du requérant, qui peut donc encore refuser cette offre.

Il est tout aussi évident, d'après les termes de la lettre, que le formulaire concernant les "conditions d'emploi" n'a pour objet que de donner des indications sur la nature et les modalités de l'emploi envisagé et qu'il n'est proposé à la signature du requérant que pour permettre, si une offre d'emploi est envoyée par la suite, "d'éviter tout retard".

Joint à la lettre du 11 octobre 1983, ce document ne saurait donc être considéré comme une offre en lui-même sans une dénaturation certaine des termes de la lettre.

De plus, le formulaire lui-même contient la clause 19 intitulée "Acceptation" et rédigée en ces termes : "Je prends acte des conditions stipulées ci-dessus applicables à l'offre d'emploi qui pourra m'être faite."

En apposant sa signature au bas de cette phrase, le requérant ne pouvait pas ne pas se rendre compte qu'il ne signait pas un véritable contrat, puisque l'offre d'emploi est annoncée pour plus tard et devra être confirmée "probablement par télégramme".

L'allégation du requérant selon laquelle son engagement a déjà été confirmé en quelque sorte à priori par télex des 10 septembre 1983 et 7 octobre 1983 est dénuée de toute pertinence et se passe de commentaire.

L'examen des pièces du dossier révéla donc que le formulaire signé par le requérant le 20 octobre 1983, loin de constituer le contrat liant les parties, ne constitue qu'une étape dans le processus de négociation et traduit la volonté délibérée de l'Organisation de subordonner l'engagement du requérant à la réalisation de certaines conditions. En d'autres termes, la proposition de l'Organisation pouvait tout au plus s'analyser en une offre conditionnelle.

4. Or si l'Organisation a été amenée, selon les termes de la lettre du 18 novembre 1983, à "renoncer à la proposition de bénéficier (des) services" du requérant, c'est précisément parce qu'elle affirme que ces conditions n'ont pas toutes été remplies.

Etant donné qu'à la date de la lettre du 11 octobre 1983, les accords internes et externes, comme il est indiqué ci-dessus au 1., étaient déjà acquis, force est de conclure que ce n'est pas à ces accords que cette lettre faisait référence. De plus, la visite médicale y est présentée comme une condition spécifique, distincte des autres conditions.

C'est pourquoi le Tribunal, qui ne voit aucune raison de penser que la lettre du 11 octobre 1983 n'aurait pas été envoyée en toute bonne foi, estime tout à fait plausible l'existence, comme le soutient l'Organisation, en dehors des accords proprement dits, d'un ensemble d'avis, et de renseignements devant normalement être obtenus avant de faire une offre formelle de poste au candidat pressenti.

L'Organisation cite, à cet égard, les attestations émises par des personnalités au sujet du candidat et les renseignements reçus du précédent employeur ou de toute autre personnalité souhaitable.

Le fait de tenir compte de tels éléments ne paraît pas, de l'avis du Tribunal, relever d'une pratique inhabituelle, s'agissant de recrutement pour un poste de la fonction publique internationale, car il procède du souci légitime d'acquérir une parfaite connaissance du candidat et de la nécessité de disposer d'un personnel d'un haut niveau technique et d'une grande intégrité morale.

Or la question de savoir si le candidat réunit de telles qualités ressortit au pouvoir discrétionnaire du chef de l'Organisation. Le Tribunal n'exerce sur ce point aucun contrôle.

Le Tribunal ne peut donc, en définitive, accueillir les conclusions du requérant selon lesquelles l'Organisation a rompu le contrat qui les lie sans motif légitime.

Peu importe à cet égard que le requérant ait été appelé à effectuer à Rome ce qu'il considère comme un "briefing" et qui constitue en réalité des "discussions techniques". Au surplus, ces discussions ont pu parfaitement lui être proposées, comme le formulaire sur les "conditions d'emploi", "pour éviter tout retard".

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par M. André Grisel, Président M. Jacques Ducoux Vice-président, et M. Edilbert Razafindralambo Juge suppléant, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier du Tribunal.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 18 mars 1985.

André Grisel
Jacques Ducoux
E. Razafindralambo
A.B. Gardner