



TRIBUNAL
DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
DES NATIONS UNIES

Affaire n° : UNDT/NBI/2017/015
Jugement n° : UNDT/2017/058
Date : 17 juillet 2017
Français
Original : anglais

Juge : M^{me} Nkemdilim Izuako
Grefe : Nairobi
Greffier : M^{me} Abena Kwakye-Berko

SYRJA

c.

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

**JUGEMENT SUR LA RESPONSABILITÉ
ET LA RÉPARATION**

Conseil du requérant :

Nicole Washienko, Bureau de l'aide juridique au personnel

Conseil du défendeur :

Steven Dietrich, Section du droit administratif du Bureau de la gestion des ressources humaines

Alister Cumming, Section du droit administratif du Bureau de la gestion des ressources humaines

Introduction

1. Le requérant occupe un poste d'agent de sécurité de classe FS-4 à l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire (ONUCI). Le 6 mars 2017, il a introduit une requête devant le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies (ci-après dénommé le « Tribunal ») à Nairobi contre la décision de l'Administration de ne pas lui verser, comme elle s'y était engagée, une somme de 10 790 dollars des États-Unis à titre de dédommagement pour la perte, à l'occasion des violences qui ont suivi les élections en Côte d'Ivoire en 2011, des effets personnels qui se trouvaient chez lui (ci-après dénommée la « décision contestée »).

2. Le défendeur a déposé sa réponse le 6 avril 2017.

Exposé des faits

3. Le requérant a initialement saisi le Tribunal le 19 mars 2014 d'une requête par laquelle il contestait la décision, prise par le Comité de l'Organisation des Nations Unies pour les demandes d'indemnisation, de rejeter sa demande d'indemnisation pour les effets personnels qui avaient été pillés ou détruits à son domicile à Daloa à l'occasion des violences qui ont suivi les élections en Côte d'Ivoire en 2011. Cette requête a été enregistrée sous le numéro UNDT/NBI/2014/021.

4. Dans son jugement n° UNDT/2016/001 (*Syrja*), le Tribunal a conclu que la décision attaquée était irrégulière pour les raisons suivantes :

a. La personne qui a pris la décision n'a pas tenu compte d'un fait important, à savoir que le requérant avait remis un inventaire de ses effets personnels qui était antérieur à la date des faits ;

b. Le Comité pour les demandes d'indemnisation a recommandé l'octroi d'une indemnité en se fondant sur un critère qui n'était pas conforme aux dispositions du Règlement du personnel et de l'instruction administrative ST/AI/149/Rev.4.

5. Le Tribunal a jugé que, puisque le Comité pour les demandes d'indemnisation est un organe technique au sens de la disposition 11.2 b), il convenait de lui renvoyer l'affaire pour qu'il réexamine la demande d'indemnisation du requérant et pour donner aux parties la possibilité de négocier en vue de parvenir à un accord concernant les réparations demandées.

6. Le 31 mars 2016, le Tribunal a radié l'affaire du rôle, les parties ayant déposé des écritures communes dans lesquelles elles déclaraient avoir fixé le montant de l'indemnité à verser au requérant.

7. Le 6 mars 2017, le requérant a introduit la présente requête contre la décision de l'Administration de ne pas lui verser, comme elle s'y était engagée, la somme de 10 790 dollars des États-Unis à titre de dédommagement pour la perte de ses effets personnels à l'occasion des violences qui ont suivi les élections en Côte d'Ivoire en 2011.

Rappel des faits visés par le jugement n° UNDT/2016/001

8. Le résumé des faits qui suit est tiré du jugement sur la responsabilité rendu par le Tribunal en l'affaire *Syrja* sous le numéro UNDT/2016/001.

Le 25 février 2011, au cours de la série de violentes manifestations qui a suivi les élections, des vandales armés se sont introduits par effraction au domicile du requérant à Daloa et l'ont mis à sac, détruisant tout ce qu'ils ne pouvaient pas emporter. Le requérant a perdu tout ce qu'il possédait à l'exception des vêtements qu'il portait. Ayant porté plainte, sa demande d'indemnisation a été examinée par le Groupe des enquêtes spéciales de l'ONUCI, lequel a achevé son enquête le 28 mars et recommandé que le requérant soit indemnisé conformément aux règles et règlements de l'Organisation. Le rapport du Groupe était accompagné de l'inventaire du requérant datant du 7 décembre 2010 ainsi que de deux inventaires établis après les faits¹.

Le 1^{er} avril 2011, le requérant a fait une demande de remboursement des dépenses liées à la perte ou à la détérioration des effets personnels qui se trouvaient à son domicile à Daloa, à hauteur de 12 120 dollars des États-Unis, à laquelle il a joint deux inventaires. Le premier, dont la valeur s'établissait à 8 120 dollars, était celui qu'il avait fourni au fonctionnaire d'administration régional le 7 décembre 2010. Le second était une liste qu'il avait établie après le pillage et communiquée au Groupe des enquêtes spéciales le 26 mars 2011. Il s'agissait d'un inventaire complémentaire recensant des biens d'une valeur de 4 000 dollars qui ne figuraient pas sur la première liste².

Dans un rapport daté du 28 novembre 2012, la secrétaire du comité local d'examen des réclamations de l'ONUCI a conclu que la perte de l'ensemble des effets personnels répertoriés dans l'inventaire du requérant était directement imputable à l'exercice des fonctions officielles de ce dernier et que les événements échappaient à sa volonté et n'auraient pas pu être évités. Elle a proposé que les effets soient évalués en fonction de ce qui était raisonnable et nécessaire pour la vie en mission. Elle a également suggéré que le barème d'indemnisation de l'ONUCI soit utilisé en complément de l'instruction administrative ST/AI/149/Rev.4 (Indemnité pour perte ou détérioration d'effets personnels imputable à l'exercice de fonctions officielles) et recommandé d'appliquer un taux d'amortissement de 10 % à tous les biens, à l'exception de ceux qui avaient été achetés en 2010. Dans sa recommandation, à laquelle elle a joint une évaluation, selon le barème en question, de l'inventaire annexé à la demande d'indemnisation, elle a préconisé qu'une somme de 6 525 dollars soit versée au requérant à titre de dédommagement définitif et intégral. Le montant recommandé excédant la limite à laquelle est tenue la Mission pour le règlement des demandes d'indemnisation du personnel dans le cadre des pouvoirs délégués par le Contrôleur, elle a recommandé que la réclamation soit déférée au Comité pour les demandes d'indemnisation pour examen final et approbation par le Contrôleur³.

Aux alentours du mois de février 2013, le requérant a été invité à remplir des formulaires supplémentaires pour le Comité. Il a alors soumis un formulaire de demande d'indemnisation, dans lequel il avait supprimé certains biens

¹ Voir Jugement *Syrja* (UNDT/2016/001), par. 16, 18 et 20.

² Ibid., par. 21 et 22

³ Ibid., par. 34 et 37 à 39.

initialement visés par sa réclamation, mais qui avaient été retrouvés par la suite. Le total révisé de l'indemnité demandée était de 11 710 dollars⁴.

Le Secrétaire du Comité pour les demandes d'indemnisation a déclaré que ce dernier estimait qu'une indemnisation était opportune, compte tenu du fait que le fonctionnaire chargé des demandes de remboursement de l'ONUCI avait affirmé que tous les inventaires fournis par les fonctionnaires de l'ONUCI dans leurs demandes d'indemnisation étaient estampillés d'une date postérieure à la perte. Faute de corroboration ou de preuve suffisantes relativement aux effets en question, le Comité a recommandé que soit approuvée l'indemnisation des effets minimums nécessaires à la vie en mission, à savoir quelques vêtements de rechange, un téléphone portable, un ordinateur portable, des appareils électroménagers de base, une somme minimale en espèces et aucun équipement de loisir⁵.

Le 19 décembre 2013, le requérant a reçu la décision du Comité, qui l'informait que, d'après les informations communiquées par l'ONUCI, tous les inventaires étaient estampillés d'une date postérieure à l'incident. Ne disposant par conséquent pas d'éléments suffisants pour corroborer et prouver la propriété des biens réclamés, le Comité recommandait que soit approuvée l'indemnisation des effets minimums nécessaires à la vie en mission uniquement, soit quelques vêtements de rechange, un téléphone portable, un ordinateur portable, des appareils électroménagers de base, une somme minimale en espèces et aucun équipement de loisir. Le Contrôleur a par conséquent approuvé, le 10 décembre, le versement d'une indemnité finale de 2 654,67 dollars⁶.

Faits propres à la présente procédure

9. À la suite du prononcé du jugement n° UNDT/2016/001 en date du 6 janvier 2016, les parties ont entamé des discussions sur les réparations, le Tribunal s'étant prononcé sur la responsabilité du défendeur.

10. Le 29 mars 2016, les parties ont déposé des écritures communes dans lesquelles elles informaient le Tribunal qu'elles étaient parvenues à un accord concernant le montant de l'indemnité à verser au requérant et que les discussions sur les réparations étaient donc terminées. Dans ces conditions, le Tribunal a radié l'affaire du rôle le 31 mars 2016.

11. Le 9 septembre 2016, à l'issue du réexamen de sa demande par le Comité pour les demandes d'indemnisation, le requérant a reçu un formulaire d'engagement et de cession à remplir afin d'attester qu'il acceptait le versement de la somme de 6 919 dollars à titre de dédommagement pour la perte ou la détérioration de ses effets personnels, mais il ne l'a pas signé.

12. Le 8 novembre 2016, le requérant a demandé le contrôle hiérarchique de la décision de l'Administration de ne pas lui verser, comme elle s'y était engagée, la somme de 10 790 dollars à titre de dédommagement pour la perte de ses effets personnels à son domicile à l'occasion des violences qui ont suivi les élections en Côte d'Ivoire en 2011. Le 6 décembre 2016, le requérant a reçu du Groupe du

⁴ Ibid., par. 40.

⁵ Ibid., par. 41.

⁶ Ibid., par. 46.

contrôle hiérarchique une réponse confirmant la décision de l'Administration de lui verser la somme de 6 919 dollars.

Tenue d'une audience

13. Selon l'article 16.1 du Règlement de procédure du Tribunal du contentieux administratif, la tenue d'une audience relève du pouvoir discrétionnaire du Tribunal. En outre, aux termes de l'article 19 du même texte, ce dernier peut en tout temps rendre une ordonnance ou donner toute instruction qu'il juge appropriée pour que l'affaire soit jugée équitablement et rapidement et pour que justice soit rendue.

14. Dans le jugement *Lee* (2015-UNAT-583), le Tribunal d'appel a statué comme suit :

17. Il est évident que le Tribunal du contentieux administratif a toute latitude pour la conduite des affaires dont il est saisi et ce, à juste titre, étant donné qu'il est le mieux placé pour déterminer ce qui convient pour que l'affaire soit jugée équitablement et rapidement et pour que justice soit rendue. Cette latitude, aussi grande soit-elle, n'est pas illimitée et ne doit pas être exercée de manière arbitraire ou abusive.

18. À moins que, dans sa façon de procéder, le Tribunal du contentieux administratif n'ait commis une erreur susceptible de rendre le jugement inéquitable, le Tribunal d'appel n'interviendra pas dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire dont il dispose sur la conduite des affaires dont il est saisi. En l'espèce, le Tribunal du contentieux administratif disposait des requêtes et documents respectifs qu'il estimait suffisants pour prendre les décisions voulues en vue de favoriser le jugement équitable et rapide de l'affaire.

15. D'après le Règlement de procédure du Tribunal du contentieux administratif et la jurisprudence du Tribunal d'appel, il est évident que la tenue d'une audience n'est pas obligatoire dans tous les cas. Le Tribunal peut certes tenir compte de l'avis des parties à cet égard, mais la décision de tenir audience lui appartient pleinement.

16. En l'espèce, le Tribunal a conclu que la question dont il est saisi ne concerne que le droit et son interprétation. La tenue d'une audience n'étant donc pas nécessaire, il prendra sa décision en se fondant sur les écritures et les pièces justificatives des parties.

Examen

17. La question centrale en l'espèce est de savoir s'il y a eu ou non entre les parties un accord obligeant le défendeur à verser au requérant la somme de 10 790 dollars.

18. Il existe en droit des obligations un principe voulant que, pour qu'un contrat ou un accord ait force exécutoire, il doit y avoir un *consensus ad idem* (accord de volonté). Cela signifie simplement que les parties doivent être convenues des mêmes conditions et objet⁷.

19. Dans le jugement *Fagundes* (UNDT/2012/056), le Tribunal a dit ce qui suit⁸:

⁷ Black's Law Dictionary, 8^e édition.

⁸ Il n'a pas été fait appel de ce jugement.

L'offre traduit la volonté de conclure un contrat selon des conditions déterminées, dans l'idée qu'elle devienne contraignante dès lors que la personne à laquelle elle est adressée l'a acceptée. L'acceptation est l'expression définitive et sans réserve de l'approbation des conditions de l'offre. Ne peut être considéré comme un contrat exécutoire l'accord qui manque de certitude parce qu'il est trop vague ou manifestement incomplet.

Pour déterminer si un contrat exécutoire a été conclu, il convient d'évaluer de façon objective ce que les parties ont dit et fait au moment de l'opération. Ce qu'elles prétendent par la suite avoir eu l'intention de faire est secondaire par rapport aux éléments de preuve que constituent leurs actes à ce moment.

20. Le conseil du défendeur a-t-il en l'espèce exprimé la volonté ou l'intention de conclure un accord avec le requérant au sujet de sa demande de dédommagement pour la perte de ses effets personnels? Y a-t-il eu *consensus ad idem*?

21. Le Tribunal fait face à une situation où le requérant affirme en substance qu'un accord en bonne et due forme fixant le montant de l'indemnité devant lui être versée par le défendeur a été conclu entre eux. Or il n'a soumis aucun contrat écrit ou autre document signé montrant clairement que le défendeur s'était engagé à lui verser la somme de 10 790 dollars.

22. Certes, l'absence d'un document signé n'est pas, en soi, la preuve concluante qu'aucun accord n'a été conclu. Un contrat ou un accord peut être écrit ou verbal. Plus précisément, pour décider si un contrat tacite a été conclu, le Tribunal examinera les intentions des parties telles qu'elles ressortent de leur comportement et d'autres circonstances, afin d'établir s'il y a eu accord de volonté et contrepartie⁹.

23. Compte tenu de ce qui précède, le Tribunal se penchera sur le comportement des parties entre le moment où le jugement n° UNDT/2016/001 a été rendu, le 6 janvier 2016, et le 29 mars 2016, date à laquelle le requérant a retiré sa requête, afin de déterminer si un accord a été conclu entre elles au sujet du versement de la somme de 10 790 dollars.

24. Le requérant invite le Tribunal à conclure à l'existence d'un accord non équivoque pour les raisons suivantes :

a. À la suite du prononcé du jugement n° UNDT/2016/001, les parties ont entamé des discussions pour convenir du montant à verser au requérant par le défendeur. Le 29 février 2016, elles ont soumis une demande commune de prorogation de délai alors que leurs discussions étaient toujours en cours. Le Tribunal a fait droit à la demande et leur a donné jusqu'au 16 mars 2016 pour parvenir à un accord sur les réparations¹⁰.

b. Le 16 mars 2016, le conseil du défendeur a envoyé un courriel au conseil du requérant, indiquant qu'il leur fallait encore retourner à New York pour arrêter certains points en vue d'un éventuel accord et lui demandant son assentiment pour proroger le délai d'une semaine supplémentaire.

c. Le conseil du requérant ayant acquiescé, les parties ont le même jour déposé une nouvelle demande commune de prorogation de délai. Le Tribunal a

⁹ Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary*, Thomson West, 2007, p. 345.

¹⁰ Voir l'ordonnance n° 038 (NBI/2016).

fait droit à celle-ci et donné aux parties jusqu'au 29 mars 2016 pour parvenir à un accord.

d. Le 29 mars 2016, les parties ont déposé des écritures communes dans lesquelles elles informaient le Tribunal qu'elles étaient parvenues à un accord concernant le montant de l'indemnité à verser au requérant et que leurs discussions sur le dédommagement étaient donc terminées. Cela a de toute évidence mis un terme aux discussions des parties sur la somme à verser au requérant, qui correspond clairement au montant indiqué dans les communications qu'a échangées l'Administration avec son conseil, à savoir 10 790 dollars.

e. Le requérant s'est désisté dans l'affaire n° UNDT/NBI/2014/021, sur la base de l'accord conclu avec l'Administration et fixant la valeur de sa réclamation à 10 790 dollars.

25. Les moyens du défendeur peuvent être résumés comme suit :

a. Il n'existe aucune preuve de la signature d'un accord entre les parties selon lequel une somme de 10 790 serait versée au requérant pour qu'il retire sa requête.

b. Selon le jugement *Munuve* (UNDT/2013/060), il faut, pour établir qu'un accord a été conclu entre les parties, produire un contrat écrit et signé, la correspondance échangée entre elles ne suffisant pas à elle seule.

c. Puisque le Tribunal avait renvoyé l'affaire au Comité pour les demandes d'indemnisation pour réexamen, il incombait aux parties de convenir d'un montant définitif. Le défendeur a par conséquent contacté le conseil du requérant le 17 mars 2016 afin de connaître le montant de l'indemnité que réclamait le requérant par suite des modifications qu'il avait apportées le 7 octobre 2015. Compte tenu de l'incertitude concernant la valeur de la réclamation et afin d'aider le Comité à prendre sa décision, un accord a été conclu sur la somme effectivement réclamée. Le défendeur ne s'est jamais engagé, dans ses communications, à verser la somme de 10 790 dollars au requérant.

d. Les écritures communes du 29 mars 2016 avaient pour objet de consigner l'accord intervenu entre les parties quant à la valeur de la réclamation du requérant.

e. Le Comité pour les demandes d'indemnisation et le Contrôleur ont réexaminé la demande du requérant, comme l'avait ordonné le Tribunal dans son jugement n° UNDT/2016/001, et ont fixé à 6 919 dollars la valeur de sa réclamation.

26. Pour régler cette question, il convient de se reporter au jugement n° UNDT/2016/001 afin de comprendre les raisons qui ont poussé les parties à entamer des discussions au départ. Ayant constaté, dans ledit jugement, que la procédure suivie par le Comité pour les demandes d'indemnisation était erronée, le Tribunal a décidé qu'il convenait de renvoyer l'affaire à celui-ci afin qu'il réexamine la demande d'indemnisation du requérant, ce qui donnerait aux parties la possibilité de discuter en vue de parvenir à un accord concernant les **autres réparations** demandées par le requérant.

27. Le Tribunal n'a pas ordonné aux parties de parvenir à un accord sur la réclamation formée par le requérant pour la perte de ses biens et ne s'attendait pas à ce qu'elles le fassent, sachant que le Comité pour les demandes d'indemnisation, en tant qu'organe technique habilité à faire des recommandations sur ce type de demandes, était l'entité la plus compétente pour traiter cette question. Le Tribunal a donc limité les discussions des parties à une question, à savoir celle des autres réparations que le requérant avait demandées au Tribunal.

28. Compte tenu des directives précises qu'il a formulées dans le jugement n° UNDT/2016/001, le Tribunal trouve étrange que le conseil du défendeur ait entamé des discussions avec le requérant au sujet de la réclamation faisant suite à la perte de ses biens, plutôt que sur les autres réparations demandées. Le Tribunal n'ayant pas ordonné d'évaluation distincte ni quelque autre complément à l'examen du Comité, il n'est pas surprenant que le requérant ait tenu pour acquis que les discussions concernant la somme de 10 790 dollars équivalaient à un accord et non à une simple évaluation.

29. En outre, le Tribunal estime que les trois demandes communes déposées par les parties et le courriel du conseil du défendeur du 16 mars 2016 exposent assez clairement les intentions des parties. Le 29 février 2016 et le 16 mars 2016, celles-ci ont demandé d'un commun accord une prorogation de délai parce que les discussions visant à parvenir à un accord étaient en cours. Dans son courriel du 16 mars 2016, le conseil du défendeur indiquait qu'il lui fallait retourner à New York pour arrêter certains points en vue d'un éventuel accord en l'espèce. Il n'est fait référence à aucune évaluation ni à aucun accord à ce sujet dans les demandes communes ou dans le courriel. En revanche, ces trois documents font clairement mention de la conclusion d'un accord.

30. Devant le ton prometteur du courriel du 16 mars 2016, le requérant a accepté de souscrire à la demande de prorogation de délai du 16 mars 2016, qui, de l'avis éclairé du Tribunal, visait à permettre au défendeur de régler les derniers détails de l'accord au sujet duquel les parties négociaient depuis janvier 2016.

31. Par la suite, le 29 mars 2016, les parties ont soumis leur dernière demande commune, dans laquelle elles indiquaient avoir **convenu du montant de l'indemnité à verser** au requérant et être parvenues au terme de leurs discussions sur les réparations. Le défendeur n'a pas fait valoir que le montant de l'indemnité établi d'un commun accord se rapportait aux autres réparations. Le Tribunal ne peut par conséquent que supposer que l'indemnité convenue se rapportait à la réclamation présentée par le requérant pour la perte de ses effets personnels.

32. À la lumière des preuves dont il dispose, le Tribunal conclut à la présence de tous les éléments non seulement d'un accord contraignant, mais aussi d'un contrat valide et exécutoire entre les parties, puisque : i) un accord de volonté a amené les parties à informer conjointement le Tribunal qu'elles avaient établi le montant de l'indemnité à verser au requérant; ii) il y a eu contrepartie étant donné que le requérant a retiré sa requête après que les parties sont convenues du montant à payer. Le Tribunal est donc d'avis qu'un contrat tacite obligeant le défendeur à verser la somme de 10 790 dollars au requérant à titre de dédommagement pour la perte de ses effets personnels a été conclu.

33. Il convient de souligner que le conseil du défendeur, en sa qualité de représentant, était pleinement habilité à conclure un accord contraignant au nom du

défendeur avec le requérant. Un tel accord a été conclu en l'espèce et il serait irresponsable de soutenir le contraire.

Dispositif

34. La requête est accueillie.

35. La décision du défendeur de ne pas verser au requérant, comme il s'y était engagé, la somme de 10 790 dollars des États-Unis à titre de dédommagement pour la perte des effets personnels de ce dernier est infirmée.

36. Il incombe au défendeur de verser au requérant la somme convenue de 10 790 dollars des États-Unis.

37. Le montant total de l'indemnité est à verser au requérant dans un délai de 60 jours à compter de la date à laquelle le présent jugement deviendra exécutoire, avec intérêts à courir au taux préférentiel des États-Unis en vigueur à la date en question. Faute de paiement intégral au cours de la période de 60 jours susvisée, le taux préférentiel des États-Unis est majoré de 5 % jusqu'à la date du paiement.

(Signé)
Nkemdilim Izuako, juge
Ainsi jugé le 17 juillet 2017

Enregistré au Greffe le 17 juillet 2017
(Signé)
Abena Kwakye-Berko, greffière, Nairobi