

R.
c.
FAO

138^e session

Jugement n° 4857

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), formée par M. R. R. R. le 30 décembre 2020 et régularisée le 12 avril 2021, le mémoire en réponse de la FAO du 20 avril 2022, la réplique du requérant du 9 mai 2022, régularisée le 12 mai 2022 puis complétée le 30 mai 2022, la duplique de la FAO du 9 août 2022, les écritures supplémentaires du requérant du 9 novembre 2022, complétées le 24 novembre 2022, les observations de la FAO sur ces écritures supplémentaires du 20 janvier 2023, les nouvelles écritures supplémentaires du requérant des 19 février, 26 février, 2 mars et 9 mars 2024 et les ultimes commentaires de la FAO du 14 mars 2024;

Vu les documents produits dans le cadre du supplément d'instruction ordonné par le Tribunal le 1^{er} février 2024;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII du Statut du Tribunal;

Après avoir examiné le dossier;

Considérant que les faits de la cause peuvent être résumés comme suit:

Le requérant soutient que l'Organisation serait responsable de fautes lourdes ayant porté atteinte à ses droits et estime notamment avoir été victime de harcèlement.

Le requérant fut engagé par la FAO en tant que consultant national en organisation et appui administratif pour la lutte antiacridienne, auprès de la Représentation de la FAO à Madagascar, du 1^{er} juin 1997 au 11 janvier 1998.

Par un courrier postal en date du 28 septembre 2020, adressé au Directeur général de la FAO par l'intermédiaire du bureau de la Représentation à Madagascar, le requérant soumit une «[d]emande de règlement à l'amiable [d'un] différend, ou de soumission à l'arbitrage, sinon à défaut, de levée de l'immunité juridictionnelle de l'Organisation». Il décrivait une série de faits qu'il qualifiait d'actes «de harcèlement moral, d'intimidation, de sabotage et d'humiliation esclavagiste, chapeautés de la volonté de nuire» de la part de consultants internationaux ayant été affectés au programme de la FAO dans le cadre duquel il travaillait en 1997 et 1998 et affirmait qu'une appréciation négative de ses services demeurerait archivée dans son dossier professionnel, ce qui aurait pour effet son «élimination définitive, et de la FAO, et [...] du Système des Nations Unies».

Le 30 décembre 2020, le requérant introduisit la présente requête devant le Tribunal. Il lui fut demandé par le Greffier de régulariser et compléter celle-ci en produisant notamment une copie de son contrat d'engagement à l'époque considérée.

Par des courriels des 19 février et 16 mars 2021 adressés au Représentant de la FAO à Madagascar, le requérant sollicita une copie du contrat en question. Il lui fut répondu le 8 avril 2021 que, pour des raisons liées à l'ancienneté des faits, le bureau «n'av[ait] plus dans [ses] dossiers» le document ainsi réclamé.

Le requérant demande au Tribunal de «[p]rendre acte de la présomption de fait [...] quant à l'existence actuelle de blocage professionnel préjudiciable à son encontre en les archives inviolables de la FAO», de «[p]rocéder à la levée de l'inviolabilité des archives inviolables de la FAO» et de «[p]rendre acte par procédure inquisitrice de l'existence dans [son] dossier [...] classé aux archives inviolables de la FAO des [f]autes [l]ourdes commises continûment depuis l'année 1998 à ce jour à son encontre». Il demande en outre l'annulation de la décision implicite de rejet de sa demande préalable d'indemnisation, la

«[c]essation d'urgence de la [v]iolation [de son] [d]roit [...] au [t]ravail selon sa vocation» et l'indemnisation du préjudice matériel qu'il estime avoir subi, d'un montant de 156 384 dollars des États-Unis. Dans sa réplique, le requérant sollicite, en outre, l'attribution de dommages-intérêts pour tort moral, ainsi que de dépens, sans en préciser les montants.

La FAO demande au Tribunal de se déclarer incompétent pour connaître de la requête ou, subsidiairement, de rejeter intégralement celle-ci comme irrecevable et, au surplus, infondée.

CONSIDÈRE:

1. Le requérant attaque la décision implicite de rejet qui serait née, d'après lui, en vertu de l'article VII, paragraphe 3, du Statut du Tribunal, de l'absence de réponse de la FAO à une demande d'indemnisation qu'il lui avait soumise par un courrier en date du 28 septembre 2020.

Cette demande était fondée sur de prétendues fautes lourdes, consistant principalement en des faits de «harcèlement moral institutionnel», qui auraient été commises par l'Organisation à l'égard de l'intéressé lorsqu'il travaillait en qualité, selon lui, de «consultant administratif pour la lutte antiacridienne» auprès de la Représentation de la FAO à Madagascar, du 1^{er} juin 1997 au 11 janvier 1998 – soit environ 23 ans auparavant. Il estime notamment, en effet, que la conservation, dans les archives de l'Organisation, d'informations relatives aux difficultés qu'il avait connues à cette époque aurait entraîné un blocage de ses perspectives de carrière au sein de l'ensemble du système des Nations Unies depuis lors et lui aurait ainsi occasionné un préjudice appelant réparation.

2. La défenderesse soutient que le Tribunal ne serait pas compétent pour connaître de la requête, au motif que le statut contractuel dans le cadre duquel le requérant exerçait son activité lors de la période susmentionnée ne lui aurait pas conféré la qualité de fonctionnaire et ferait ainsi obstacle à ce qu'il ait accès au Tribunal.

Cette exception d'incompétence, dont il convient, par définition, de traiter préalablement à l'examen de toute autre question, est, en l'occurrence, des plus sérieuses.

3. Aux termes de l'article II, paragraphe 5, de son Statut, «[l]e Tribunal connaît [...] des requêtes invoquant l'inobservation, soit quant au fond, soit quant à la forme, des stipulations du contrat d'engagement des fonctionnaires» (soulignement ajouté). La compétence du Tribunal ne s'étend donc pas aux requêtes formées par des personnes qui n'ont pas le statut de fonctionnaire dans les organisations soumises à sa juridiction (voir, par exemple, les jugements 4652, au considérant 11, 4646, au considérant 3, 3705, au considérant 4, 3551, au considérant 3, et 3049, au considérant 4).

4. En l'espèce, les parties se divisent âprement sur la question de savoir si le requérant avait ou non la qualité de fonctionnaire de la FAO pour l'application de l'article II, paragraphe 5, précité.

Selon la défenderesse, le requérant avait été recruté localement en vertu d'un accord de services personnels (PSA selon son sigle anglais), soit d'un contrat, régi par la section 319 du Manuel de la FAO, qui ne confère pas le statut de fonctionnaire.

Il résulte d'un supplément d'instruction, ordonné par le Tribunal, visant à la production des dispositions du Manuel applicables à l'époque des faits que l'Organisation a ainsi entendu se référer, en réalité, à un engagement dans le cadre d'un contrat spécial de services (SSA selon son sigle anglais) – type de contrat auquel a succédé l'actuel PSA.

Il est clair qu'une personne employée dans le cadre d'un contrat spécial de services n'avait pas la qualité de fonctionnaire de la FAO. Le Manuel précité (dans ses versions des 13 juin 1994 et 9 octobre 1997, successivement applicables à l'époque de l'engagement du requérant, dont la rédaction était identique en ce qui concerne les points ici analysés) disposait en effet, en son paragraphe 319.11, que les titulaires d'un tel contrat, qualifiés de «signataires» (*subscribers* dans la version anglaise), «[n'étaient] considérés en aucune façon comme des

fonctionnaires de l'Organisation» et, en son paragraphe 319.12, que «[l]e Statut et le Règlement du personnel ne s'appliqu[ai]ent pas aux signataires». En outre, le paragraphe 319.25 prévoyait que tout différend entre les parties à un contrat spécial de services serait réglé par voie d'arbitrage – dans le cadre d'une procédure comportant l'institution d'un collège de trois arbitres –, ce qui excluait donc la compétence du Tribunal en la matière.

Le requérant conteste formellement, pour sa part, avoir été engagé dans le cadre d'un tel contrat et soutient en substance, en réponse à l'exception d'incompétence ainsi soulevée par la défenderesse, qu'il aurait en réalité été employé en tant que consultant. Or, il est exact que, en vertu d'une spécificité du droit applicable au sein de la FAO en matière de ressources humaines, les «consultants» de cette organisation, dont le régime juridique est défini à la section 317 du Manuel, sont assimilés, dans une certaine mesure, à des fonctionnaires et qu'ils ont notamment accès, à ce titre, aux voies de recours interne ainsi qu'au Tribunal (voir, par exemple, pour un rappel de ces règles, le jugement 3483, ou, pour leur confirmation implicite, le jugement 4228).

5. Une contestation de fait telle que celle opposant ainsi le requérant à l'Organisation devrait normalement trouver aisément sa solution dans l'examen du contrat en cause. Mais une particularité notable de la présente affaire tient à ce que le Tribunal ne dispose pas au dossier de ce contrat, les parties ayant, l'une et l'autre, déclaré se trouver dans l'impossibilité d'en produire une copie.

En effet, le requérant affirme ne pas être en possession dudit contrat, qui, à ses dires, aurait seulement été établi sous forme électronique, sans que l'Organisation lui en ait remis un exemplaire à l'époque de son engagement. Ayant été invité par le greffe du Tribunal, dans le cadre d'une demande de régularisation de la requête, à produire une copie de cette pièce, l'intéressé a donc été amené à solliciter auprès de la Représentation de la FAO à Madagascar la délivrance d'une telle copie. Or, par un courriel du 8 avril 2021, il lui fut alors répondu par le bureau de cette Représentation que «vu l'ancienneté du dossier, les

multiples changements [des] systèmes [informatiques en usage] et la politique d'archivage de [ce] bureau, [celui-ci] n'av[ait] plus dans [ses] dossiers la copie du document [...] demandé», de sorte qu'il s'avérait matériellement impossible de faire droit à cette sollicitation. La défenderesse confirme d'ailleurs, dans ses écritures devant le Tribunal, que «le contrat conclu avec le requérant [...] n'a pu être retrouvé dans les archives de la Représentation».

6. Le seul document officiel produit au dossier concernant la relation contractuelle litigieuse est en fait un «certificat de travail», délivré par le Représentant de la FAO à Madagascar le 11 février 1998 – soit peu après le départ du requérant de l'Organisation –, attestant que l'intéressé «a[vait] assuré auprès de la FAO la fonction de [c]onsultant [n]ational en [o]rganisation et [a]ppui administratif pour la lutte antiacridienne» durant la période considérée.

Le requérant soutient que ce certificat confirmerait, par sa nature et ses termes mêmes, qu'il avait bien été employé par l'Organisation en qualité de consultant. Mais la défenderesse prétend tout au contraire, en se référant aux indications qui lui ont été fournies par la Représentation à Madagascar quant aux pratiques de cette dernière en la matière, que la mention, dans un tel certificat, du statut de «consultant national» doit s'entendre comme visant celui de titulaire d'un PSA – ou, plus exactement, selon les dispositions en vigueur à l'époque, d'un SSA – conclu au niveau local. Il ressort au demeurant des écritures de la défenderesse que c'est précisément sur la teneur du certificat en cause que celle-ci se fonde pour affirmer que le requérant exerçait son activité dans le cadre d'un contrat de ce type.

7. Si l'on ne peut que déplorer le contexte d'incertitude que crée inévitablement l'absence au dossier d'une copie du contrat en question, trois séries de considérations amèneront le Tribunal à décliner sa compétence pour connaître du présent litige.

8. En premier lieu, il convient de rappeler que le Tribunal est, comme il l'a toujours souligné depuis l'origine même de sa jurisprudence, une juridiction d'attribution et qu'il est, à ce titre, «impérativement tenu

par les dispositions statutaires qui ont déterminé sa compétence» (voir le jugement 67, au considérant 3, cité notamment dans les jugements 4540, au considérant 4, 4458, au considérant 12, et 2657, au considérant 5). Il en résulte que le Tribunal ne saurait statuer sur une requête introduite devant lui si sa compétence pour en connaître n'est pas clairement établie.

C'est bien entendu à l'auteur d'une telle requête qu'il incombe, en principe, d'établir cette compétence et il en découle notamment qu'il appartient à un requérant revendiquant le statut de fonctionnaire d'une organisation internationale de produire, afin de justifier de cette qualité, le contrat le liant à celle-ci (voir les jugements 2503, au considérant 4, 1964, au considérant 3, et 339, au considérant 1).

Il est vrai que l'organisation concernée n'en doit pas moins, de son côté, être normalement en mesure de produire également un tel contrat en cas de besoin. Mais, dans les circonstances particulières de la présente espèce, le Tribunal estime que, contrairement à ce que soutient le requérant, le fait que la FAO soit dans l'impossibilité de fournir une copie du contrat litigieux ne saurait être considéré comme une anomalie. Le paragraphe 340.5.1 du Manuel, relatif à la conservation des dossiers en matière de personnel, dispose en effet que ceux-ci doivent être conservés pendant une durée de sept ans après le départ de l'Organisation de l'agent concerné ou – dans le cas, notamment, d'une personne ayant démissionné de ses fonctions, ce qui, aux dires du requérant, serait le cas en l'espèce – de dix-sept ans. Or, la demande de délivrance d'une copie du contrat en cause n'a été formulée pour la première fois par l'intéressé auprès de la FAO que le 19 février 2021, soit plus de 23 ans après son départ. Même si le paragraphe en question prévoit que certains documents sélectionnés soient transférés sur microfilm à l'expiration des délais précités, on ne saurait donc sérieusement reprocher à l'Organisation d'avoir détruit cette pièce entre-temps.

Le requérant fait certes valoir, comme il a été dit plus haut, qu'il n'aurait pas été mis en possession d'un exemplaire de son contrat à l'époque des faits. Mais, en admettant même l'exactitude de cette allégation, il lui appartenait, dès lors qu'il entendait se plaindre, après son départ de la FAO, des conditions dans lesquelles s'était déroulée sa

relation d'emploi, de demander alors la délivrance d'une copie de ce contrat dans un délai raisonnable au regard des risques de dépassement de la durée de conservation d'un tel document. Or, force est de constater que, en attendant 23 ans pour ce faire, l'intéressé n'a pas satisfait à cette exigence.

9. En deuxième lieu, le Tribunal estime, au vu du certificat de travail du 11 février 1998 précité, que ce document n'établit pas que le requérant ait eu la qualité de consultant au sens de la section 317 du Manuel.

D'une part, c'est à tort que le requérant soutient que la délivrance d'un tel certificat démontrerait en elle-même que la FAO le considérait à l'époque comme employé dans des conditions assimilables à celles applicables aux fonctionnaires. Si la dénomination «certificat de travail» n'est certes pas parfaitement appropriée pour attester d'un lien contractuel censé correspondre à un simple accord de prestation de services, comme un PSA ou un SSA, on peut comprendre que celle-ci soit parfois utilisée, par commodité, dans le cas de rapports de collaboration avec une organisation relevant de contrats de cette nature et on ne saurait donc inférer de l'établissement d'un document ainsi qualifié la reconnaissance d'une relation d'emploi telle que revendiquée par l'intéressé.

D'autre part, la mention, figurant dans ce certificat, de l'exercice d'une fonction de «consultant national» ne peut s'interpréter – malgré l'ambiguïté de cette appellation – comme faisant nécessairement référence au statut de consultant régi par la section 317 du Manuel. Les explications, ci-dessus évoquées, fournies par la défenderesse à ce sujet apparaissent en effet convaincantes aux yeux du Tribunal et il ressort du dossier que le terme «consultant» est communément utilisé au sein de la FAO, dans la pratique, pour désigner indifféremment les membres de diverses catégories de personnel engagés dans le cadre de contrats ne conférant pas la qualité de fonctionnaire, dont les titulaires de PSA ou de SSA. L'extrait du «*Handbook for FAO Representatives*»* produit par le requérant à ce sujet à la suite du supplément d'instruction précité n'est

* Manuel pour les Représentants de la FAO (traduction du greffe).

pas de nature à infirmer ces considérations, d'autant que ce manuel n'existait pas, en tout état de cause, à l'époque des faits.

10. En troisième et dernier lieu, le Tribunal relève que les écritures du requérant comportent elles-mêmes certains indices laissant transparaître que celui-ci n'était pas employé en tant que consultant au sens de la section 317 précitée.

Il convient d'abord d'observer, à ce titre, que l'intéressé consacre une grande part de ses développements concernant la compétence du Tribunal à tenter de démontrer que sa relation d'emploi avec la FAO aurait été, *de facto*, celle d'un fonctionnaire et que le contrat dont il était titulaire devrait être requalifié en conséquence. Il fait ainsi valoir que, eu égard au lien de subordination qui l'unissait à l'Organisation, à la nature des missions qui lui étaient confiées et aux conditions concrètes dans lesquelles il exerçait son activité, il était employé dans les mêmes conditions qu'un fonctionnaire et se prévaut, à ce sujet, de règles de droit et de jurisprudences nationales ou internationales relatives à la possibilité d'une telle requalification contractuelle dans des situations de ce type. Or, on ne peut manquer de noter que cette argumentation s'inscrit ainsi dans une logique différente de la revendication de la qualité de consultant et n'aurait en fait pas de raison d'être si le requérant avait été effectivement employé en cette qualité, puisque cette dernière ouvre par elle-même accès au Tribunal.

En outre, il ressort tant du courrier du requérant adressé à la FAO le 28 septembre 2020 que de ses écritures devant le Tribunal que les allégations de harcèlement sur lesquelles l'intéressé fonde ses conclusions à l'encontre de la défenderesse reposent en grande partie sur le traitement discriminatoire et humiliant qu'il estime avoir subi, à l'époque des faits, de la part de différents «consultants internationaux» envoyés à Madagascar par le Siège de l'Organisation pour les besoins du programme dans le cadre duquel il travaillait. Le requérant soutient en effet que ceux-ci auraient abusé de la supériorité que leur conférait leur statut, par rapport au sien, pour lui infliger un tel traitement. Or, les «consultants internationaux» ainsi visés étaient, selon toute probabilité, des consultants au sens de la section 317 du Manuel de la FAO et

l'argumentation en cause met donc par elle-même en évidence que le requérant n'était pas, pour sa part, employé en cette qualité.

Enfin, le Tribunal relève que, dans son courrier du 28 septembre 2020 adressé au Directeur Général de la FAO, le requérant avait expressément demandé que, en l'absence de règlement à l'amiable du différend qu'il entendait soulever, celui-ci fasse l'objet d'une «soumission à l'arbitrage». Or, ce dernier mode de règlement des litiges n'est pas ouvert aux fonctionnaires, ni aux consultants au sens de la section 317 du Manuel de la FAO, et correspond précisément, au contraire, à celui prévu pour les titulaires de PSA ou de SSA.

11. Dans ces circonstances, le Tribunal estime que les éléments du dossier qui lui est soumis ne peuvent que le conduire à admettre la thèse de la défenderesse selon laquelle le requérant exerçait ses fonctions dans le cadre d'un contrat spécial de services, et non en tant que consultant.

Il en résulte qu'il y a lieu de considérer que le Tribunal n'est pas compétent pour connaître de la présente requête (voir, pour des cas d'espèce analogues, les jugements 4652, aux considérants 10 à 22, 4646, au considérant 3, 3551, au considérant 3, 3049, au considérant 4, ou 2888, aux considérants 5 et 6, et, s'agissant précisément d'un titulaire de contrats spéciaux de services à la FAO, le jugement 1034, au considérant 3).

Il convient de souligner que ce constat d'incompétence vaut, non seulement pour le traitement des conclusions du requérant fondées sur les divers comportements fautifs dont celui-ci prétend avoir été victime de la part de la FAO, mais aussi pour l'examen de l'argumentation de l'intéressé ci-dessus évoquée tendant à ce que sa relation d'emploi soit requalifiée en celle d'un fonctionnaire, en vue, précisément, de lui donner accès au Tribunal. En effet, lorsque, comme c'est le cas pour un SSA – ou, aujourd'hui, pour un PSA – tel que prévu par le Manuel de la FAO, la compétence pour connaître des différends touchant à un contrat est expressément attribuée à un organe arbitral, une demande visant à la requalification de ce contrat, qui constitue en elle-même un tel différend, ne peut être examinée que par l'organe ainsi désigné et le

Tribunal ne saurait donc se prononcer sur cette question sans excéder sa propre compétence (voir les jugements 4809, au considérant 2, 4652, au considérant 17, et 2888, au considérant 6).

12. Il découle de ce qui précède que la requête doit être rejetée en toutes ses conclusions comme portée devant une juridiction incompétente pour en connaître.

13. Au surplus, le Tribunal relève que, si le requérant avait eu, comme il le soutient, le statut de fonctionnaire ou celui de consultant, la requête serait en tout état de cause irrecevable – indépendamment même des questions de forclusion que soulève l’ancienneté des faits incriminés – pour défaut d’épuisement des voies de recours interne.

En effet, le requérant croit pouvoir attaquer devant le Tribunal la prétendue décision implicite de rejet qui serait née, en application de l’article VII, paragraphe 3, du Statut de celui-ci, à l’expiration du délai de soixante jours courant à compter de la réception par la FAO de sa demande d’indemnisation du 28 septembre 2020. Mais, en vertu d’une jurisprudence bien établie du Tribunal, les dispositions du paragraphe 3 de cet article, qui doivent se lire à la lumière de celles de son paragraphe 1, ne trouvent pas à s’appliquer lorsque le fonctionnaire concerné peut user de voies de recours interne, auquel cas celles-ci doivent être épuisées, conformément à l’exigence posée par ledit paragraphe 1, préalablement à toute saisine du Tribunal (voir notamment les jugements 4760, au considérant 2, 4517, au considérant 4, ou 2631, aux considérants 3 à 5).

Or, aux termes du paragraphe 331.4.1 du Manuel de la FAO (dans la version de ce document en vigueur lors de l’introduction de la demande d’indemnisation en cause), les anciens fonctionnaires de l’Organisation ont accès aux voies de recours interne prévues par les Statut et Règlement du personnel. Il en va de même, en vertu du paragraphe 331.1.21, des consultants employés par l’Organisation et il se déduit des dispositions combinées de ces deux paragraphes que les anciens consultants y ont également accès (voir, pour le cas analogue d’un ayant-droit d’un consultant décédé, le jugement 4811, au considérant 4).

Si le requérant avait été employé en qualité de fonctionnaire ou de consultant, il aurait donc été tenu, avant de porter le litige devant le Tribunal, de suivre la procédure de recours interne prévue par la section 331 du Manuel, laquelle comporte notamment – sauf dispense de cette étape accordée par le Directeur général, qui n’a pas même été sollicitée en l’espèce – la saisine du Comité de recours. Or, il ressort du dossier que l’intéressé ne s’est pas conformé à cette exigence, de sorte que, dans cette hypothèse également, la requête eût été vouée au rejet.

14. Le requérant a sollicité l’organisation d’un débat oral, qui aurait notamment comporté, selon son souhait, l’audition de deux témoins. Mais, compte tenu de l’incompétence du Tribunal ci-dessus affirmée, qui ne pourrait, en l’espèce, être utilement contestée lors d’un tel débat et a pour effet de priver d’intérêt toute discussion relative au bien-fondé de la requête, cette demande doit être rejetée comme dépourvue d’objet.

Par ces motifs,

DÉCIDE:

La requête est rejetée.

Ainsi jugé, le 9 mai 2024, par M. Patrick Frydman, Président du Tribunal, M. Jacques Jaumotte, Juge, et M. Clément Gascon, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Mirka Dreger, Greffière.

Prononcé le 8 juillet 2024 sous forme d'enregistrement vidéo diffusé sur le site Internet du Tribunal.

PATRICK FRYDMAN

JACQUES JAUMOTTE

CLÉMENT GASCON

MIRKA DREGER