

SOIXANTE-QUINZIEME SESSION

Affaire HAILE-MARIAM

Jugement No 1285

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), formée par M. Gebre-Tsadik Haile-Mariam le 13 octobre 1992, la réponse de la FAO du 17 décembre 1992, la réplique du requérant du 23 février 1993 et la duplique de l'Organisation du 2 avril 1993;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal, l'article 301.11 du Statut du personnel de la FAO, l'article 303.13 du Règlement du personnel de la FAO et les paragraphes 319.11, 319.12, 319.25, 332.221 et 332.222 du Manuel de la FAO;

Après avoir examiné le dossier et rejeté la demande de procédure orale formulée par le requérant;

Vu les pièces du dossier, d'où ressortent les faits et les allégations suivants :

A. Le Programme alimentaire mondial (PAM) a été créé aux termes de résolutions adoptées par la Conférence de la FAO et l'Assemblée générale des Nations Unies en 1961. Il dépend de la FAO et a son siège à Rome. Il gère en Ethiopie une "Opération de transports", dénommée WTOE d'après son sigle anglais, aux termes d'accords passés avec le gouvernement de ce pays depuis 1968. Au moment du litige, le dernier accord portait la date du 7 novembre 1985. La WTOE est chargée de distribuer les approvisionnements d'urgence aux zones sinistrées du pays et dispose à cet effet de plusieurs centaines de camions, de tracteurs et de remorques. L'agence gouvernementale compétente est la Commission de secours et de réadaptation, dénommée RRC d'après son sigle anglais. La WTOE et la RRC ont toutes les deux leur siège à Addis-Abeba.

Le requérant, ressortissant éthiopien né en 1942, était en 1985 au service de la RRC en qualité de coordinateur à l'Organisation des transports routiers et fluviaux. Par lettre du 30 novembre 1985, un commissaire adjoint de la RRC a informé le directeur de projet de la WTOE que, conformément à l'accord de 1985, la commission nommait le requérant chef du Département de l'administration de la WTOE à compter du 1er décembre 1985. Le 19 décembre 1985, il a conclu avec la WTOE un "contrat spécial de service", aux termes duquel il devait assumer les fonctions de chef de l'administration du 1er décembre 1985 au 30 novembre 1986.

Par lettre du 27 juin 1986, un autre commissaire adjoint de la RRC a informé le directeur de projet de la WTOE qu'il serait mis fin "le 1er juillet 1986" à l'engagement du requérant en qualité de chef de l'administration et que l'intéressé reprendrait son ancien poste de coordinateur à la RRC. Toutefois, par lettre du 17 octobre 1986 adressée au directeur de projet, le commissaire de la RRC a réengagé le requérant en qualité de coordinateur des transports de la WTOE à compter du 20 octobre 1986. Un nouveau contrat spécial de service valable jusqu'au 30 novembre 1986 a été conclu. Son engagement a été ensuite prolongé au 30 juin 1987, puis au 30 juin 1988 et, enfin, au 31 décembre 1991.

Par lettre du 8 août 1991, le directeur des opérations du PAM à Addis-Abeba a informé le requérant qu'il était suspendu de ses fonctions avec effet immédiat jusqu'à nouvel avis; que les motifs de cette décision ne pouvaient pas être indiqués "à l'heure actuelle"; qu'il lui était interdit de communiquer avec un membre quelconque du personnel de la WTOE jusqu'à sa réintégration. Dans une lettre du 14 août adressée au directeur des opérations, le requérant a qualifié sa suspension d'"outrageante", d'"arbitraire" et de "présomptueuse" et a exigé une explication avant le 19 août. Dans une lettre du 8 novembre, le directeur des opérations et le directeur adjoint du Bureau du personnel et des services administratifs du PAM, à Rome, l'ont informé de l'enquête menée par le personnel du PAM et de la WTOE, ainsi que par des vérificateurs nationaux. Ils poursuivaient en déclarant que, selon les résultats de l'enquête, des matériaux de construction avaient disparu d'entrepôts situés dans trois villes éthiopiennes, Assab, Harar et Kombolcha, et que des chauffeurs employés par la WTOE avaient livré des pierres et du ciment au domicile du requérant. La lettre l'accusait en outre d'avoir perpétré, le 11 septembre 1991, une agression contre un fonctionnaire de la WTOE, qui avait fait partie de l'équipe d'enquêteurs. Elle l'informait que

son contrat serait résilié, conformément à la clause 2 du "contrat spécial de service" ainsi conçue :

"Le présent contrat viendra à expiration au plus tard à la date d'échéance susmentionnée, à moins qu'il n'y soit mis fin plus tôt aux termes du présent contrat. L'une ou l'autre partie peut à tout moment résilier le présent contrat en avertissant l'autre partie par écrit de son intention et en lui donnant un préavis de 30 jours."

Par lettre du 18 novembre 1991, le requérant a rejeté l'accusation de vol. Il a fait remarquer qu'en qualité de simple coordinateur du trafic, il n'avait aucun contrôle sur les biens de la WTOE dans les trois villes mentionnées; les travaux entrepris récemment à son domicile n'avaient rien à voir avec la WTOE et ne laissaient nullement présumer qu'il avait volé des matériaux de construction; au besoin, il pourrait indiquer à un organe indépendant l'origine des matériaux utilisés. Quant à l'agression, c'était "une affaire entièrement privée" qui ne regardait pas la WTOE : elle avait eu lieu en dehors des locaux de celle-ci et n'avait aucun rapport avec l'accomplissement de ses tâches; de toute manière, il avait été en butte à une "provocation" et avait agi "en légitime défense". Il a maintenu que le fait de ne pas lui avoir permis de présenter ses observations sur ce dont on l'accusait avant de le renvoyer constituait une grave violation de toutes les règles de procédure. Il a décrit la lettre du 8 novembre 1991 comme étant diffamatoire et a demandé qu'elle soit retirée.

Par lettre du 20 décembre 1991, le directeur adjoint du personnel et le directeur des opérations du PAM l'ont informé qu'il serait mis fin sans préavis à son engagement, conformément à la clause 2 du contrat, à la date d'échéance prévue, soit le 31 décembre 1991, mais que le non-renouvellement de son contrat ne constituait pas un "licenciement" au sens des règles applicables. Ils ont rejeté son affirmation selon laquelle l'agression était une affaire privée et ont fait observer que, comme il n'avait été ni attaqué physiquement, ni même menacé, elle était inexcusable.

On pouvait lire, dans le numéro de janvier 1992 de WTOE News, sous la rubrique "Lettre du directeur de projet", que les récents changements dans le personnel supérieur s'expliquaient par "la découverte de cas graves de népotisme, de vol et de détournement de produits alimentaires".

Dans une lettre adressée le 25 mai 1992 au directeur du Bureau du personnel et des services administratifs du PAM à Rome, le requérant a une nouvelle fois demandé le retrait de la lettre du 8 novembre 1991; il s'est élevé contre ce qu'il a considéré comme une nouvelle diffamation dans WTOE News et a exigé des excuses et des dommages-intérêts pour "les attaques continues et injustifiées" à sa réputation.

Dans une réponse du 8 juin, le directeur a réaffirmé au requérant que son contrat n'avait pas été "résilié", mais qu'il était simplement arrivé à expiration; en ce qui concerne la prétendue diffamation, le passage de la lettre du directeur de projet dans WTOE News qu'il avait cité ne s'appliquait pas à son cas; de plus, il n'y était pas dit que d'anciens fonctionnaires supérieurs s'étaient rendus coupables de népotisme et de vol, mais simplement que la découverte de fautes professionnelles avait conduit à opérer des changements dans la direction.

Telle est la décision attaquée par le requérant.

B. Le requérant allègue un licenciement abusif, une violation des règles de procédure et des propos diffamatoires.

Premièrement, il soutient qu'à l'origine, son contrat spécial de service avec la WTOE avait été conclu pour une "période non déterminée" et qu'il ne pouvait être résilié qu'en cas de "réduction des effectifs ou de suppression du poste", ou de "conduite insatisfaisante" de sa part. La lettre du 20 décembre 1991 que lui a envoyée l'Organisation est en contradiction avec celle du 8 novembre 1991, qui établissait une relation de cause à effet entre l'échéance du contrat et les accusations de vol et de voies de fait.

Deuxièmement, le requérant allègue plusieurs violations des règles de procédure : l'Organisation a omis de mener une enquête ouverte et impartiale sur les accusations portées contre lui, ne l'en a pas informé comme elle aurait dû le faire et ne lui a pas permis d'y répondre. Il cite à ce propos l'article 10 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et la jurisprudence du Tribunal. L'enquête que l'Organisation prétend avoir conduite l'a privé des garanties de la procédure. Où et quand a-t-elle été menée, par qui, avec quel mandat ? Il n'en a jamais été informé, il n'a jamais reçu le rapport d'enquête, on ne lui a jamais demandé de présenter ses observations ni dit sur quoi les conclusions avaient pu se fonder. En fait, il a été condamné sans avoir été entendu. La WTOE a fait de lui le bouc émissaire de fautes professionnelles qui lui ont été reprochées dans la presse.

Troisièmement, il soutient que les "fausses allégations" contenues dans la lettre du 8 novembre 1991, le WTOE

News et les articles de journaux l'ont "diffamé et livré au mépris de ses collègues dans l'Organisation ainsi que de la société dans son ensemble". Bien qu'elle se défende de l'avoir diffamé, l'Organisation continue de propager ces calomnies : il cite des exemples à l'appui de ses dires.

Il demande sa réintégration à compter du 8 août 1991 et son rétablissement dans tous ses droits; le retrait par l'Organisation des allégations diffamatoires contenues dans sa lettre du 8 novembre 1991, des excuses, 1 million de dollars des Etats-Unis de dommages-intérêts, et des dépens.

C. Dans sa réponse, la FAO soutient que la requête est irrecevable à quatre titres.

Premièrement, le moyen concernant le licenciement abusif ne s'adresse pas valablement à la FAO. Toute réparation à laquelle le requérant pourrait avoir droit aux termes du contrat spécial de service devrait être demandée à l'Organisation des Nations Unies, avec laquelle il a signé son contrat, et non à la FAO. Le dernier contrat signé par le requérant indique, par non moins de treize références, que l'autre partie contractante est l'ONU et précise notamment que c'est elle qui rémunère ses services et qui peut résilier le contrat.

Deuxièmement, à supposer même que le contrat eût établi une relation contractuelle entre la FAO et le requérant, le Tribunal n'est pas compétent pour connaître de l'affaire. Aux termes de l'article 301.112 du Statut, seul un membre du personnel ou une personne à laquelle les dispositions du Statut et du Règlement du personnel reconnaissent des droits a accès au Tribunal. La clause 4 du contrat se lit comme suit :

"Le signataire sera considéré comme ayant le statut juridique d'entrepreneur indépendant [et] ne sera considéré en aucune façon comme un fonctionnaire des Nations Unies."

Le Manuel de la FAO dispose, au paragraphe 319.11, que "les signataires [c'est-à-dire les titulaires d'un contrat spécial de service] ne sont considérés en aucune façon comme des fonctionnaires de l'Organisation" et, au paragraphe 319.12, que "le Statut et le Règlement du personnel ne s'appliquent pas aux signataires". Le contrat n'ouvre pas accès au Tribunal en cas de différend sur son exécution ou son interprétation. Au contraire, le paragraphe 319.25 du Manuel dispose que "tout différend relatif aux clauses d'un contrat spécial de service est soumis à arbitrage" et que "la sentence des arbitres règle définitivement le différend".

Troisièmement, à supposer même que le requérant ait eu le droit de s'adresser au Tribunal, sa requête n'en serait pas moins irrecevable parce qu'elle n'est pas dirigée contre une décision définitive de l'Organisation. L'article VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal, que reprennent les paragraphes 332.221 et 332.222 du Manuel, exige que l'intéressé ait épuisé les moyens internes de recours prévus par l'article 301.11 du Statut et l'article 303.13 du Règlement du personnel, ce qui n'est pas le cas du requérant. En particulier, il ne s'est pas adressé au Comité de recours contre la décision de ne pas renouveler son engagement et n'a pas non plus demandé au Directeur général de prendre une décision définitive.

Quatrièmement, sa demande de dommages-intérêts pour diffamation est irrecevable pour les mêmes raisons qui fondent l'irrecevabilité de sa demande de dommages-intérêts pour licenciement abusif : l'Organisation n'avait aucune relation contractuelle avec lui et n'est pas responsable des actes de ses supérieurs. De plus, il n'allègue aucune violation des termes de son engagement ou du Statut ou du Règlement du personnel et, une fois encore, il a omis d'épuiser les moyens internes de recours.

D. Dans sa réplique, le requérant proteste contre le fait que l'Organisation n'a pas répondu sur le fond de l'affaire; par conséquent, il considère qu'elle admet sa version des faits.

Il soutient qu'il avait une relation contractuelle avec la FAO qui, en sa qualité de mandant, est responsable des actes de son "agent", le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Après tout, la lettre du 8 novembre 1991 résiliant son engagement portait l'en-tête du Programme alimentaire mondial et était signée par ses propres fonctionnaires, et non par un fonctionnaire des Nations Unies. C'est encore un fonctionnaire du PAM qui a confirmé la résiliation. Le PAM doit être tenu pour responsable de tous les agissements de ses fonctionnaires qui enfreignent la "loyauté" et les "règles de procédure", bien qu'en Ethiopie il accomplisse son travail par l'intermédiaire du PNUD. Comme le PAM dépend de la FAO, les personnes qu'il nomme ont accès au Tribunal.

Le requérant croit avoir épuisé les moyens internes de recours : ses lettres du 18 novembre 1991 et du 25 mai 1992 au Programme alimentaire mondial à Rome constituaient un recours interne, et la lettre du PAM datée du 8 juin 1992, qui l'a rejeté et qu'il attaque, était la décision définitive au sens de l'article VII, paragraphe 1, du Statut du

Tribunal.

E. Dans sa duplique, l'Organisation maintient ses objections à la recevabilité de la requête. Elle explique en particulier que le PNUD est responsable des questions de personnel pour les agents locaux du PAM qui travaillent sur le terrain et que son représentant résident à Addis-Abeba délègue ses pouvoirs au directeur des opérations et au directeur de projet de la WTOE pour signer des contrats spéciaux de service au nom de l'Organisation des Nations Unies. Comme le requérant n'était au service du PAM qu'en vertu d'un accord avec l'Organisation des Nations Unies, c'est à cette dernière qu'il aurait dû adresser toute réclamation au sujet de son contrat.

C'est par erreur que la FAO a été impliquée dans un différend auquel elle n'est pas partie, devant une instance saisie à tort, et dans des circonstances qui ne répondent pas aux exigences du Statut du Tribunal. Cela étant, elle ne considère pas nécessaire de plaider sur le fond.

CONSIDERE :

1. Le gouvernement de l'Ethiopie a conclu en 1968 un accord avec le Programme alimentaire mondial (PAM) pour la fourniture de produits alimentaires destinés à soutenir des projets de développement économique et social et à répondre aux besoins urgents de ce pays. Selon la défenderesse, le PAM est un programme commun des Nations Unies et de la FAO. A l'époque du litige, le personnel de terrain recruté localement pour le PAM était soumis au Statut du personnel et au Règlement du personnel des Nations Unies, et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) s'occupait des questions de personnel par l'intermédiaire de son bureau à Addis-Abeba. L'accord conclu avec le gouvernement en 1968 a été signé par le représentant résident du PNUD en Ethiopie, qui avait été dûment désigné pour représenter le PAM.

2. En novembre 1985, la Commission de secours et de réadaptation, agence gouvernementale éthiopienne dénommée RRC d'après son sigle anglais, a conclu au nom de son gouvernement un autre accord avec le PAM visant l'organisation d'une "Opération de transports", la WTOE selon son sigle anglais; il s'agissait de remédier à la pénurie de moyens de distribution des secours d'urgence en mettant à disposition un parc de plusieurs centaines de camions et autres véhicules.

3. Le requérant a tout d'abord été employé, aux termes d'un contrat spécial de service valable du 1er décembre 1985 au 30 novembre 1986, en qualité de chef de l'administration de la WTOE à Addis-Abeba. Il a été réengagé avec le titre de coordinateur des transports de la WTOE aux termes d'un autre contrat spécial de service, qui a pris effet le 20 octobre 1986 et a été prolongé jusqu'au 30 juin 1987; un nouveau contrat spécial a été conclu pour la période comprise entre le 1er juillet 1987 et le 30 juin 1988, puis prolongé de temps à autre, la dernière fois par un télex du 24 juin 1991 du PAM, à Rome, prorogeant les contrats de tout le personnel local jusqu'au 31 décembre 1991.

4. Le 8 août 1991, le requérant a été suspendu de ses fonctions avec effet immédiat. Par lettre du 8 novembre 1991, le PAM lui a communiqué la raison de sa décision, à savoir un détournement frauduleux des ressources et des biens de la WTOE; il l'a accusé en outre de s'être livré, le 11 septembre 1991, à des voies de fait contre un fonctionnaire de la WTOE. Selon cette lettre, le PAM était parvenu à la conclusion qu'il fallait "mettre fin" à son contrat spécial de service, conformément à la clause 2 qui prévoyait la cessation de service avec un préavis écrit de trente jours, et il lui donnait cinq jours ouvrables pour y répondre. Dans une lettre du 18 novembre 1991, le requérant a répondu que la première allégation était fausse et diffamatoire et qu'il avait été condamné sans avoir été entendu; il a demandé au PAM de retirer sa lettre diffamatoire; il a maintenu que la seconde allégation sur les voies de fait concernait une affaire entièrement privée : l'incident avait eu lieu en dehors des locaux de la WTOE, à la suite d'une provocation grossière, et n'avait aucune relation avec ses fonctions. Par lettre du 20 décembre 1991, qui lui est parvenue le 17 février 1992, le PAM lui a répondu qu'il n'avait pas l'intention de renouveler son contrat lorsqu'il viendrait à expiration le 31 décembre 1991, mais que le non-renouvellement ne constituait pas un licenciement.

5. Le requérant n'a pas recouru contre la décision de ne pas renouveler son contrat spécial de service. Le 25 mai 1992, il a écrit au PAM en attirant l'attention sur sa lettre du 18 novembre 1991 et a demandé une nouvelle fois le retrait des allégations diffamatoires, avec des excuses et des dommages-intérêts pour atteinte à sa réputation. Dans sa réponse du 8 juin 1992, que le requérant a reçue le 24 juillet 1992, le directeur du personnel et des services administratifs du PAM a répété qu'il n'avait pas été licencié. C'est contre cette décision qu'il présente sa requête.

6. Le requérant demande l'abandon de toutes les accusations contenues dans la lettre du PAM en date du 8 novembre 1991; sa réintégration; le retrait des allégations diffamatoires; l'octroi de 1 million de dollars des Etats-Unis à titre de dommages-intérêts pour tort matériel et moral et des dépens.

7. Sans plaider sur le fond, la défenderesse demande le rejet de la requête au motif que le contrat spécial de service du requérant a été conclu avec les Nations Unies, et non avec la FAO; sa réclamation, à supposer même qu'elle soit fondée, d'une réparation pour licenciement abusif s'adresse de droit aux Nations Unies, et le Tribunal n'est donc pas compétent.

8. Le Tribunal accepte cet argument. Le requérant ne conteste pas que le PAM est une entreprise commune des Nations Unies et de la FAO. Bien que, dans certaines circonstances, un contrat signé avec le PAM ait pu lier l'Organisation, en l'espèce, chaque contrat spécial de service signé par le requérant déclarait qu'il était conclu entre lui et les Nations Unies. Le fait que le contrat prévoit la prestation de services au PAM et à la WTOE ne fait ni de l'un ni de l'autre de ces organismes, ni de l'Organisation elle-même, une partie au contrat ni ne les en rend responsables.

9. La conclusion en est que la présente affaire ne relève pas de la compétence du Tribunal.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par Mme Mella Carroll, Juge, M. Edilbert Razafindralambo, Juge, et M. Mark Fernando, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 14 juillet 1993.

(Signé)

Mella Carroll
E. Razafindralambo
Mark Fernando
A.B. Gardner