

SOIXANTE-QUINZIEME SESSION

Affaire MULATE

Jugement No 1286

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), formée par M. Paulos Mulate le 10 juillet 1992, la réponse de la FAO du 28 octobre 1992, la réplique du requérant du 12 janvier 1993 et la duplique de l'Organisation en date du 15 février 1993;

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

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'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 une "Opération de transports" en Ethiopie dénommée WTOE d'après son sigle anglais, aux termes d'accords passés avec le gouvernement de ce pays depuis 1968. A l'époque du litige, l'accord le plus récent était daté du 7 novembre 1985. La WTOE s'occupe de la distribution des approvisionnements d'urgence dans les zones sinistrées du pays et dispose à cette fin 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 est un ressortissant éthiopien né en 1946. En décembre 1988, il a conclu avec la WTOE un "contrat spécial de service" pour la période allant du 1er décembre 1988 au 30 juin 1989. Conformément à l'accord sur la WTOE, la RRC l'a nommé directeur adjoint de projet de la WTOE. Le PAM a prolongé son contrat spécial de service à plusieurs reprises, la dernière prolongation expirant le 31 décembre 1991.

Par lettre du 8 août 1991, le directeur des opérations du PAM à Addis-Abeba et le directeur de projet de la WTOE ont informé le requérant qu'il était suspendu de ses fonctions avec effet immédiat et jusqu'à nouvel ordre; que les raisons de cette décision ne pouvaient être indiquées "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 réponse non datée, le requérant a mis en cause la procédure suivie et a demandé des explications sur les motifs de la décision; il a soutenu que, bien que sous contrat avec le PAM, il travaillait pour le gouvernement de l'Ethiopie qui seul avait compétence pour le suspendre de ses fonctions.

Dans un rapport non daté, le PAM a résumé les charges qui pèsent sur le requérant, à savoir : manquement à son obligation de contrôler les pratiques administratives et les procédures de la WTOE; incompétence et méconnaissance délibérée des règles applicables; népotisme.

Par lettre du 19 septembre 1991, le requérant a informé le commissaire en chef de la RRC de sa suspension et il a soulevé de nombreuses objections.

Le directeur adjoint du Bureau du personnel et des services administratifs et le directeur des opérations du PAM lui ont répondu, dans une lettre du 8 novembre 1991, que, selon les résultats d'une enquête menée par le personnel du PAM et de la WTOE et par des vérificateurs nationaux, il avait abusé de sa position en recrutant des parents et des amis et en volant des matériaux de construction. Dans sa réponse du 20 novembre 1991, il a rejeté ces allégations et a plaidé l'irrégularité de la procédure.

Le 27 novembre 1991, le Globe and Mail, un journal canadien, a publié un article intitulé "Les fournitures de produits alimentaires continuent à disparaître", qui citait les déclarations du directeur des opérations du PAM, selon lesquelles le requérant "occupait environ 50 parents et amis dans l'unité de camionnage". Dans une lettre du 18 février 1992 adressée au Globe and Mail, le directeur des opérations a déclaré que la citation était erronée, aussi bien en ce qui concernait le fond que l'auteur des déclarations.

Le numéro de WTOE News paru en janvier 1992 déclarait, sous le titre "Lettre du directeur de projet", que les récents changements survenus dans le personnel dirigeant s'expliquaient par "la découverte de graves cas de népotisme, de vol et de détournement de produits alimentaires".

Par lettre du 20 décembre 1991, le directeur adjoint du personnel et le directeur des opérations du PAM ont rejeté l'explication fournie par le requérant dans sa lettre du 20 novembre 1991 et l'ont informé que son contrat prendrait fin sans préavis lors de son expiration le 31 décembre 1991, mais que cette mesure n'équivalait pas à un "licenciement" au sens des règles applicables. Dans une lettre du 26 décembre 1991, le directeur de projet de la WTOE lui a également notifié que son contrat ne serait pas prolongé au-delà du 31 décembre 1991.

Par lettres du 20 février et du 19 mars 1992, adressées au PAM à Rome et à son directeur des opérations à Addis-Abeba, le requérant a demandé le réexamen de la décision. Dans un recours du 7 avril 1992 auprès du directeur adjoint du personnel du PAM et de son directeur des opérations, le requérant a demandé que la décision soit réexaminée à la lumière de faits nouveaux.

Dans sa réponse du 21 avril 1992, le directeur du personnel du PAM a rejeté sa demande, et telle est la décision attaquée.

B. Le requérant rejette les charges relevées contre lui et plaide le licenciement abusif, l'irrégularité de la procédure et la diffamation.

Il allègue plusieurs vices de procédure : la lettre initiale du 8 août 1991 n'indiquait aucun motif de suspension; l'Organisation a omis de mener une enquête ouverte et impartiale, de l'informer adéquatement des charges retenues contre lui, et de lui permettre d'y répondre; la décision définitive du directeur du personnel du PAM est fondée non sur son dernier recours du 7 avril 1992, qui incluait des faits nouveaux, mais sur sa lettre du 20 février 1992.

Il allègue que le PAM l'a diffamé et qu'il a donc fort peu de chances de trouver ailleurs un emploi convenable.

Il demande : des dommages-intérêts pour licenciement abusif et tort moral; le retrait par l'Organisation des allégations diffamatoires, des lettres de licenciement et des accusations contenues dans le rapport non daté; des excuses du PAM; la publication d'excuses dans le Globe and Mail et dans WTOE News; des dépens.

C. Dans sa réponse, la FAO soutient que la requête est irrecevable pour quatre raisons.

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 de son contrat spécial de service devrait être demandée aux Nations Unies, avec laquelle il a passé ce contrat, et non à la FAO.

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. Selon l'article 301.112 du Statut, seul un fonctionnaire ou une personne à laquelle les dispositions du Statut et du Règlement du personnel de l'Organisation reconnaissent des droits a accès au Tribunal. La clause 4 du contrat du requérant a la teneur suivante :

"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 prévoit, 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. Tout au contraire, le paragraphe 319.25 du Manuel prévoit 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 recourir auprès du Tribunal, sa requête resterait irrecevable parce qu'elle n'est pas dirigée contre une décision définitive de l'Organisation. L'article VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal, repris par les paragraphes 332.221 et 332.222 du Manuel, exige que l'intéressé ait tout d'abord épuisé tous les moyens internes de recours prévus par l'article 301.11 du Statut et l'article 303.13 du Règlement, ce qu'il n'a pas fait. 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 pas de violation des termes de son engagement ou du Statut ou du Règlement du personnel et, cette fois encore, il a omis d'épuiser les moyens internes de recours.

D. Dans sa réplique, le requérant soutient que les objections de l'Organisation "ne sont pas soulevées de bonne foi, mais en vue de retarder la procédure".

Pour ce qui concerne la recevabilité de sa requête, il admet que le contrat spécial de service "est établi sur papier à en-tête des Nations Unies et [que la mention] Nations Unies apparaît à plusieurs reprises", mais il soutient que c'est une forme de contrat type utilisée par tous les organes des Nations Unies. Il réaffirme qu'il était agent de la WTOE, qu'il était employé en vertu d'un accord entre le gouvernement éthiopien et le PAM, qui montre que la WTOE relève du PAM, le PAM de la FAO, et la FAO des Nations Unies. Pendant les trois ans passés au service du PAM, c'est de la FAO et du PAM qu'il a reçu des instructions et à eux qu'il a fait rapport; il n'a eu à aucun moment des relations de travail avec les Nations Unies. C'est la FAO qui lui versait son traitement, et ce sont le directeur des opérations du PAM et la FAO à Rome qui ont résilié son contrat spécial de service. De plus, lorsqu'il a demandé à la FAO de réexaminer son affaire, elle n'a jamais soulevé d'objection à la recevabilité.

Il cite la lettre du 8 novembre 1991 émanant du directeur adjoint du Bureau du personnel et des services administratifs et du directeur des opérations du PAM pour étayer son affirmation selon laquelle il était un agent de la WTOE et que c'est elle qui avait le pouvoir de le suspendre. Il soutient que l'Organisation ne peut pas modifier maintenant sa position et nier qu'elle est son employeur.

E. Dans sa duplique, l'Organisation maintient ses objections à la recevabilité. Elle explique, notamment, que le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) est chargé des questions de personnel concernant le personnel local du Programme alimentaire mondial, et que son représentant résident à Addis-Abeba a délégué ses pouvoirs au directeur des opérations et au directeur de la WTOE pour signer les contrats spéciaux de service au nom des Nations Unies. Comme le requérant était au service du PAM aux termes d'un contrat avec les Nations Unies, c'est aux Nations Unies qu'il aurait dû adresser toute réclamation au sujet de son contrat.

Enfin, l'Organisation déclare n'avoir jamais eu l'intention de suggérer que le requérant était un fonctionnaire des Nations Unies : son contrat spécial de service avec les Nations Unies lui donne le statut d'entrepreneur indépendant et il n'a jamais été un agent du PAM.

CONSIDERE :

1. Le gouvernement de l'Éthiopie a conclu en 1968, avec le Programme alimentaire mondial (PAM), un accord portant sur une aide alimentaire destinée à soutenir des projets de développement économique et social et à répondre à des besoins urgents dans ce pays. Selon l'Organisation, le PAM est un programme commun de l'Organisation des Nations Unies et de la FAO : au moment du litige, le personnel de terrain recruté localement pour le PAM était administré conformément aux dispositions statutaires et réglementaires de l'ONU, et les questions de personnel relevaient du bureau du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) en Éthiopie. L'accord de 1968 a été signé pour le PAM par le représentant résident du PNUD, qui avait été dûment désigné pour le représenter.

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 nouvel 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, pour la période comprise entre le 1er décembre 1988 et le 30 juin 1989, et affecté à la WTOE à Addis-Abeba. Son contrat a été prolongé au 31 décembre 1991. Il a bénéficié de prolongations portant sur les périodes comprises entre le 1er juillet 1989 et le 31 décembre 1989, puis du 1er avril 1990 au 30 juin 1990, qui lui ont été communiquées par lettre; la dernière l'a été par un télex du PAM, à Rome, en date du 24 juin 1991, prorogeant tous les contrats du personnel local au 31 décembre 1991. Le requérant a été nommé directeur de projet adjoint de la WTOE à une date non précisée.

4. Le 8 août 1991, le requérant a été suspendu de ses fonctions avec effet immédiat. Le PAM lui a communiqué les raisons de sa décision par lettre du 8 novembre 1991, à savoir mauvaise gestion, népotisme, corruption et détournement de matériaux de construction appartenant à 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 de trente jours, et lui donnait cinq jours ouvrables pour répondre. Il a répondu dans une lettre du 20 novembre 1991 en signalant les vices de procédure dont l'enquête était entachée, répondant dans le détail aux accusations du PAM, et demandant le retrait des allégations le concernant. Par lettre du 20 décembre 1991, que le requérant a reçue le 17 février 1992, le PAM 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. En revanche, il a écrit à plusieurs fonctionnaires du PAM et de la WTOE le 20 février, le 19 mars et le 7 avril 1992, en demandant une nouvelle enquête et le réexamen de la décision de "mettre fin" à ses services. Dans sa réponse du 21 avril 1992, le directeur du personnel et des services administratifs du PAM a maintenu qu'il n'avait pas été licencié. C'est cette décision que le requérant attaque. Par lettre du 8 juin 1992, le directeur adjoint du personnel et des services administratifs a confirmé la position de l'administration.

6. Le requérant demande le retrait des accusations portées contre lui, l'octroi de dommages-intérêts pour licenciement abusif et pour diffamation, des excuses et la publication de celles-ci, ainsi que 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 indiquait 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.

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

Mise à jour par PFR. Approuvée par CC. Dernière modification: 7 juillet 2000.