

## SOIXANTE ET ONZIEME SESSION

### Affaire NAJMAN (No 6)

#### Jugement No 1105

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la sixième requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), formée par M. Dragoljub Najman le 3 septembre 1990 et régularisée le 12 octobre, la réponse de l'UNESCO datée du 7 décembre 1990, la réplique du requérant du 13 février 1991 et la duplique de l'UNESCO en date du 12 avril 1991;

Vu l'article II, paragraphes 5 et 6, du Statut du Tribunal, les articles 9.1 et 11.2 du Statut du personnel de l'UNESCO et les paragraphes 5 et 7 des Statuts du Conseil d'appel de l'Organisation;

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 requérant, citoyen yougoslave, est né en 1931. Sa carrière à l'UNESCO est résumée dans les jugements Nos 781, 809 et 810 sous le point A. Il est entré à l'UNESCO en 1957 au grade P.1 et s'est élevé jusqu'au rang de sous-directeur général, atteint en 1976. Ses précédents litiges avec l'Organisation, qui ont commencé en 1982, sont décrits dans les mêmes jugements.

Le 30 avril 1986, le Directeur général en titre à cette époque décida de mettre fin à l'engagement du requérant conformément à l'article 9.1 du Statut du personnel en invoquant la suppression du poste de l'intéressé. Celui-ci forma un recours interne contre cette décision. Dans son rapport du 3 avril 1987 relatif à ce recours, le Conseil d'appel recommanda la négociation entre les parties. Le Directeur général accepta. Après négociation, le requérant accepta sa cessation de service à compter du 31 août 1986 et sa retraite anticipée à compter du 1er septembre 1986. La cessation de service était régie par l'article 9.1.2, selon lequel :

"Le Directeur général peut mettre fin à un engagement si cette mesure est conforme à l'intérêt de la bonne marche de l'administration de l'Organisation et aux normes prévues par l'Acte constitutif, à condition que cette mesure ne soit pas contestée par le membre du personnel intéressé."

Le requérant perçut à ce titre une indemnité d'un montant équivalant à dix-huit mois de traitement, soit 88.312 dollars des Etats-Unis.

Un nouveau Directeur général prit ses fonctions le 15 novembre 1987.

En février 1989, le Directeur général se rendit en mission aux Etats-Unis. Le 22 février, il rencontra plusieurs personnes liées à un organisme culturel connu sous le nom de "Heritage Foundation" au siège de cet organisme, à Washington D.C., et répondit aux questions qu'on lui posa, dont l'une concernait la réintégration de fonctionnaires qui avaient quitté l'UNESCO du temps de son prédécesseur.

Le 1er mars 1989, un ami du requérant, rédacteur en chef d'une revue publiée à Washington, The National Interest, adressa à celui-ci une lettre au sujet de cette réunion, dans laquelle il écrivait notamment :

"Vous serez certainement intéressé de connaître la teneur des commentaires formulés par le Directeur général à votre sujet ... disant que lorsqu'il a été mis fin à votre engagement vous avez perçu une très forte somme d'argent, moyennant quoi vous avez accepté de rompre définitivement vos liens avec l'UNESCO."

L'auteur de la lettre précisait qu'il avait ensuite vérifié auprès de trois autres auditeurs s'ils avaient compris comme

lui et que "ceux-ci étaient également restés sur l'impression que [le Directeur général] avait quasiment dit que vous aviez été acheté".

Le 20 mars, le requérant écrivit au Directeur général une lettre exprimant l'indignation que lui inspiraient les remarques formulées par ce dernier le 22 février, qu'il considérait comme contraires à la vérité et diffamatoires, et aussi particulièrement surprenantes et attristantes de la part de quelqu'un qu'il estimait être un ami. Il lui demandait d'écrire dans un délai de deux mois à toutes les personnes ayant entendu ces propos pour rétablir la vérité, ajoutant que, à défaut, il devait considérer sa lettre comme une réclamation au sens du paragraphe 7 a) des Statuts du Conseil d'appel de l'UNESCO.

N'ayant obtenu aucune réponse dans le délai de deux mois prévu au paragraphe 7 b) in fine desdits Statuts, le requérant adressa au secrétaire du Conseil d'appel le 18 juillet 1989 un avis d'appel, aux termes du paragraphe 7 c), contre la décision implicite de rejet de sa réclamation. Il exprima également dans d'autres lettres adressées au président du Conseil et au Directeur général ses doutes quant à la compétence du Conseil.

Des pourparlers s'ensuivirent entre le requérant ou son conseil et le Directeur général pour tenter de régler l'affaire mais, dans une lettre du 9 octobre 1989, le Directeur général indiqua au conseil du requérant qu'il était préférable de laisser le Conseil d'appel se prononcer.

Dans son rapport en date du 10 avril 1990, le Conseil d'appel se déclara compétent pour connaître de l'affaire; il estima que les propos imputés au Directeur général, s'ils étaient exacts, avaient causé du tort au requérant et recommanda que le Directeur général adresse une lettre au requérant exposant les conditions exactes de son départ et confirmant qu'il n'avait nullement eu l'intention de porter atteinte à son honneur.

N'ayant reçu aucune réponse, le requérant écrivit à nouveau au Directeur général le 22 mai.

Dans une lettre datée du 21 mai 1990, que le requérant a reçue le 8 juin, le Directeur général refusa de suivre la recommandation du Conseil et rejeta le recours aux motifs qu'il était irrecevable et que le Conseil n'était de toute façon pas compétent; il ajoutait toutefois que ses remarques du 22 février 1989 ne visaient nullement à nuire au requérant, qu'il avait été mis fin à l'engagement de celui-ci par consentement mutuel conformément à l'article 9.1.2 du Statut du personnel et que c'était en vertu de cet accord que l'Organisation avait pu lui payer toutes les sommes qui lui étaient dues. Cette lettre constitue la décision attaquée.

B. Le requérant soutient que, même s'il ne ressort pas clairement du paragraphe 5 des Statuts du Conseil d'appel qu'un ancien fonctionnaire peut recourir devant cette instance, le paragraphe 7 porte à croire qu'il le peut et la jurisprudence le confirme. Mais, de toute façon, l'UNESCO est de mauvaise foi lorsqu'elle prétend que le Conseil n'est pas compétent. En effet, elle ne peut, en vertu du principe d'"estoppel", soutenir cette thèse puisque, au courant des doutes du requérant sur ce point, le Directeur général l'a néanmoins encouragé à poursuivre dans cette voie en opposant un refus aux tentatives de conciliation et en déclarant souhaiter que le Conseil se prononce. Le Conseil était compétent parce que le litige est lié aux conditions d'emploi du requérant lorsqu'il était au service de l'UNESCO et, plus particulièrement, aux circonstances dans lesquelles ses fonctions ont pris fin. Le Tribunal est compétent pour cette même raison.

L'UNESCO est dans l'erreur lorsqu'elle affirme qu'il n'a été pris aucune décision administrative attaquable. Si les déclarations faites par le Directeur général à Washington ne constituent pas une telle décision, il n'en va pas de même de son refus de réparer le préjudice subi de leur fait et, selon la jurisprudence, tant les organes de recours interne que le Tribunal de céans sont compétents pour connaître des recours contre le refus de réparer les dommages résultant d'une calomnie.

Etant donné que les seuls motifs que le Directeur général invoque pour justifier son refus sont l'incompétence du Conseil et l'irrecevabilité de l'appel et que ces deux motifs ne sont pas valables, la décision finale est entachée d'une erreur de droit qui doit entraîner son annulation.

En outre, la demande du requérant était bien fondée. Si, dans sa lettre du 21 mai 1990, le Directeur général reconnaît que l'UNESCO a payé au requérant "toutes les sommes qui lui étaient dues", cette lettre ne constitue pas une réparation suffisante car, d'une part, elle ne dit rien quant aux propos offensants selon lesquels l'intéressé aurait accepté de rompre définitivement ses liens avec l'UNESCO et, d'autre part, comme elle a pour objet de rejeter son recours, le requérant ne peut l'invoquer pour rétablir son honneur.

Les propos tenus par le Directeur général à Washington sont erronés et calomnieux à deux titres. Tout d'abord, le requérant n'a pas perçu "une très forte somme d'argent" pour l'inciter à partir : il n'a pas reçu plus que ce qui lui était dû, la somme était assez modeste et il n'y a pas eu négociation entre les parties. Deuxièmement, le requérant n'a jamais accepté de rompre définitivement ses liens avec l'UNESCO : il a simplement accepté sa cessation de service en application de l'article 9.1.2 du Statut du personnel dans le souci de parvenir à un règlement. Il rejette les insinuations selon lesquelles il n'aurait jamais recherché que ses propres intérêts, et son dévouement à l'Organisation aurait été feint, arguant que, si tel avait été le cas, sa conduite eût été très différente à plusieurs égards. Il allègue que plusieurs personnes, dont il cite le nom, se sont déclarées surprises par les propos du Directeur général et ont eu l'impression que ce dernier considérait que le requérant avait été acheté. Le préjudice qu'il a subi est donc grave. Il demande au Tribunal d'annuler la décision entreprise, d'ordonner en sa faveur la réparation qu'il jugera appropriée et de lui allouer les dépens.

C. Dans sa réponse, l'UNESCO donne sa propre version des faits. Au sujet de la lettre du requérant datant du 20 mars 1989, elle s'étonne non seulement de la virulence du ton employé mais encore de ce que le requérant s'appuie non pas sur une relation exacte des propos du Directeur général mais sur l'impression que ses propos ont laissée à l'un de ses amis, lequel ne les a même pas cités. Dans son rapport, le Conseil d'appel a considéré qu'il n'y avait pas lieu de présenter des excuses parce que les propos du Directeur général n'étaient pas inspirés par une intention malveillante. Le Conseil a estimé néanmoins que le requérant était fondé à réclamer une lettre de mise au point, que le Directeur général lui adressa le 21 mai 1990.

Le Directeur général donna pour explications dans la lettre susvisée qu'il souhaitait parvenir à un accord avec le requérant. Même si elles n'étaient pas fondées, les objections à la compétence du Conseil et à la recevabilité du recours interne du requérant ne devraient pas entraîner l'annulation de la décision entreprise : le Tribunal déclarerait simplement la requête recevable et l'examinerait quant au fond.

Quant à ce que le Directeur général a dit au requérant avant que le Conseil ne se prononce, l'UNESCO est libre de plaider sa cause comme elle l'entend et n'est pas liée par le refus du Directeur général de laisser le requérant saisir directement le Tribunal. Le Directeur général ne lui a donné aucune information erronée et a pris une position qui ne lui causait pas de tort, si bien que le principe de l'"estoppel" ne saurait être invoqué.

Le Conseil était compétent *ratione personae*, mais non *ratione materiae*, car le litige ne portait pas sur les obligations de l'Organisation en vertu d'un contrat de service ou du Statut du personnel. La réclamation d'une lettre d'excuses était irrecevable parce qu'elle n'avait pas été préalablement adressée au Directeur général.

S'il est vrai que la lettre du Directeur général du 21 mai 1990 constitue une décision contestable et que le requérant peut saisir le Tribunal, la demande du requérant tendant à la réparation que le Tribunal jugera appropriée est obscure. Dans la mesure où elle dépasse la portée de son recours interne, elle est irrecevable parce que les moyens de recours internes n'ont pas été épuisés; on n'entrevoit pas clairement si le requérant renonce à l'une quelconque des prétentions de son recours interne; si ce sont effectivement des excuses qu'il demande, il ne s'agit pas là d'une forme de réparation que le Tribunal peut accorder.

Quant au fond, l'UNESCO fait valoir que le requérant fait reposer sa requête sur ce qu'une tierce partie a compris de propos que lui-même n'a jamais entendus et dont il n'a non plus aucune trace officielle. Le risque d'erreur d'interprétation était grand, non parce que les propos du Directeur général étaient équivoques, mais parce que la tierce partie ne savait pas exactement dans quelles conditions le requérant avait quitté l'Organisation.

Dans sa lettre du 20 mars 1989 adressée au Directeur général, le requérant lui-même déforme les écrits de son ami, et il persiste depuis à les déformer. Il demande au Directeur général de rectifier une déclaration que celui-ci n'a jamais faite et n'avait effectivement aucune raison de faire, à savoir que le requérant aurait accepté de rompre ses liens avec l'Organisation et de ne plus jamais travailler pour elle. En tout état de cause, quand bien même le Directeur général aurait prononcé les propos qui lui sont attribués, le requérant ne parvient pas à établir la malveillance, qui est l'essence de la calomnie. L'absence de toute malveillance ressort à l'évidence de plusieurs circonstances que l'UNESCO expose. Les propos attribués au Directeur général, à supposer qu'ils aient été tenus, n'étaient pas calomnieux et n'ont causé au requérant aucun tort justifiant une action. Ses prétentions à réparation, pour autant qu'elles soient recevables, sont infondées. Même si la lettre du Directeur général en date du 21 mai 1990 formule des objections quant à la compétence du Conseil et à la recevabilité du recours interne, le requérant peut toujours communiquer ce document à toute personne ayant assisté à la réunion à Washington : il a donc obtenu satisfaction.

D. Dans sa réplique, le requérant fait observer que la réponse de l'UNESCO, malgré un ton conciliant, fait toujours preuve d'une résistance opiniâtre à reconnaître le tort qui lui a été fait, alors qu'il aurait été facile de le faire en lui envoyant simplement une lettre exposant les circonstances de son départ de l'Organisation et spécifiant notamment qu'il n'avait jamais accepté de rompre ses liens avec celle-ci définitivement. Il réitère les raisons pour lesquelles la lettre du Directeur général du 21 mai 1990 ne le satisfait pas.

En se référant à la jurisprudence qu'il juge pertinente, il développe son argumentation et s'efforce de réfuter celle de l'Organisation sur tous les points de procédure et de fond.

Il examine la nature de ses demandes en réparation qu'il estime à la fois recevables et claires. Il expose comment l'attitude cavalière de l'UNESCO, sa tactique dilatoire et sa mauvaise foi, qu'il décrit, ont eu des conséquences préjudiciables pour lui.

Il joint une lettre en date du 5 février 1991 envoyée par l'ami qui l'avait initialement avisé des propos du Directeur général et à qui il avait montré la réponse de la défenderesse. Cette lettre réaffirme qu'un "groupe de personnes hautement compétentes" sont restées sur la nette impression qu'il avait été "acheté"; cette lettre précise que les propos du Directeur général n'ont pas pu être cités mot pour mot étant donné, comme on peut raisonnablement le penser, que les auditeurs ne pouvaient se rappeler leur ordonnancement précis. Cette lettre exprime enfin l'indignation devant les "faux-fuyants" cherchés par l'Organisation.

Il maintient ses conclusions.

E. Dans sa duplique, l'Organisation développe l'argumentation avancée dans sa réponse. Elle fait valoir que l'inconstance dont le requérant fait preuve dans sa motivation traduit son embarras à trouver des objections valables. Elle maintient en particulier que la décision entreprise n'est entachée d'aucun vice de procédure, que toute conclusion tendant à obtenir une lettre d'excuses est irrecevable, que la conduite des débats du Conseil ne présente aucun vice et qu'il n'y a aucun fondement dans l'accusation selon laquelle une tactique dilatoire aurait aggravé l'hypothétique tort porté aux intérêts du requérant.

Quant au fond, elle réaffirme qu'il n'existe aucun fait dommageable imputable au Directeur général. Le requérant ne parvient pas à prouver que le Directeur général aurait dit qu'il s'était engagé à ne plus jamais travailler pour l'UNESCO et avait reçu une très forte somme d'argent. Il est gratuit de supposer que le Directeur général ait dit que le requérant a été acheté. Au demeurant, même si le Directeur général avait formulé de tels propos, ceux-ci ne constitueraient pas une calomnie étant donné qu'ils n'étaient pas inspirés par la malveillance, qu'ils n'avaient pas été proférés en public et qu'ils n'étaient pas diffamatoires. Les prétentions du requérant à réparation, qui ont varié tout au long de la procédure et restent de toute façon vagues, sont infondées. Il a déjà obtenu satisfaction.

CONSIDERE :

1. Le 27 octobre 1989, le requérant a formé un recours devant le Conseil d'appel de l'UNESCO dans lequel il demandait que le Directeur général lui adresse une lettre exposant clairement les conditions dans lesquelles il avait quitté l'Organisation, assortie d'excuses pour les propos calomnieux que, à ses dires, le Directeur général avait tenus à son sujet à Washington le 22 février 1989.

Dans son rapport du 10 avril 1990, le Conseil s'est déclaré compétent aux termes du paragraphe 5 de ses Statuts et a recommandé que le Directeur général adresse une lettre au requérant décrivant les conditions exactes de son départ et ajoutant qu'il n'avait jamais eu l'intention de lui manquer d'égards ou de considération. Le Conseil a précisé que le requérant pourrait faire de cette lettre tout usage qu'il estimait utile.

Dans une lettre du 21 mai 1990, le Directeur général l'a informé qu'il avait décidé de rejeter son recours en même temps que la recommandation du Conseil. Le Directeur général expliquait que le recours était irrecevable et que, au surplus, le Conseil n'était pas compétent pour le connaître.

Le requérant demande l'annulation de cette décision et réclame des dommages-intérêts et des dépens.

2. Le requérant conteste une décision fondée sur une déclaration prétendument faite par le Directeur général à propos des circonstances de son départ de l'UNESCO.

Le Tribunal est compétent *ratione personae* : aux termes de l'article II, paragraphe 6, de son Statut, les anciens fonctionnaires de l'UNESCO y ont accès.

Toutefois, il n'est pas compétent *ratione materiae*. Aux termes de l'article II, paragraphe 5, de son Statut, le Tribunal "connaît des requêtes invoquant l'inobservation, soit quant au fond, soit quant à la forme, des stipulations du contrat d'engagement des fonctionnaires ou des dispositions du Statut du personnel"; et l'article 11.2 du Statut du personnel de l'UNESCO confirme que :

"Le Tribunal administratif ... constituera la dernière instance auprès de laquelle les membres du personnel pourront faire appel d'une décision du Directeur général en invoquant l'inobservation des clauses de leur contrat ou de toute disposition pertinente ...".

En conséquence, la compétence est limitée aux requêtes qui invoquent une violation des dispositions du contrat d'engagement du membre ou de l'ancien membre du personnel, ou du Statut du personnel, ou des deux à la fois. Le requérant n'invoque pas une violation des dispositions de son contrat ou du Statut du personnel de l'UNESCO. En effet, il ne lui suffit pas d'établir l'existence d'un lien avec les dispositions de son contrat d'engagement, mais il doit aussi démontrer l'"inobservation" de ces dispositions.

Le Tribunal n'étant pas compétent, la requête doit être rejetée.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par M. Jacques Ducoux, Président du Tribunal, Mme Mella Carroll, Juge, et M. José Maria Ruda, Juge suppléant, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 3 juillet 1991.

(Signé)

Jacques Ducoux  
Mella Carroll  
José Maria Ruda  
A.B. Gardner