

## QUATRE-VINGT-DIX-HUITIÈME SESSION

**Jugement n° 2383**

Le Tribunal administratif,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), formée par M. P. S. B. le 23 décembre 2003 et régularisée le 9 janvier 2004, la réponse de l'Organisation du 20 avril, la réplique du requérant du 19 mai et la duplique de la FAO du 30 juillet 2004;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal;

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, ressortissant canadien né en 1945, est un ancien fonctionnaire du Programme alimentaire mondial (PAM), un programme subsidiaire autonome commun à l'Organisation des Nations Unies et à la FAO. Au cours de dix huit années de carrière au PAM, il a travaillé en divers lieux d'affectation. A l'époque des faits, il était affecté à Managua (Nicaragua) avant d'être transféré à Peshawar (Pakistan) où il est arrivé le 23 août 2001.

Dans un message électronique du 25 juillet, un fonctionnaire du PAM l'a informé que le gouvernement pakistanais lui délivrerait un visa à son arrivée à l'aéroport international. Ce visa pourrait être prolongé mais il lui était dit qu'on «apprécierait» qu'il obtienne auprès de l'ambassade ou de la mission pakistanaise, s'il en existait une dans son pays de résidence ou de départ, un visa en bonne et due forme d'employé des Nations Unies. Il n'y avait pas d'ambassade du Pakistan au Nicaragua. Son visa officiel a été délivré le 10 octobre 2001.

Le requérant avait opté pour un versement forfaitaire afin de couvrir les frais d'expédition de ses effets personnels de Managua à Peshawar. Il a été informé par un message électronique daté du 26 juillet que les 80 pour cent de la prise en charge forfaitaire de son déménagement s'élèveraient à environ 20 000 dollars des Etats Unis mais que le montant exact lui serait communiqué au cours de la journée. C'est le 15 novembre qu'il en a été avisé par courrier électronique. Ce montant était de 11 239 dollars.

Le déménagement du requérant est arrivé à Karachi (Pakistan) le 17 septembre 2001. Le 20 septembre, il a informé le chargé des finances et de l'administration du Bureau de pays du PAM au Pakistan que ses effets étaient arrivés et que son véhicule devait les suivre sous peu. Il a ajouté que, si les conteneurs n'étaient pas dédouanés à temps, des frais journaliers de surestaries seraient prélevés; il estimait que le Programme devrait prendre ces frais à sa charge. Son véhicule est arrivé le 28 septembre. Les formalités de dédouanement ont été retardées et les frais de surestaries continuaient d'augmenter. Un commissionnaire en douane les a acquittés pour le compte du requérant en octobre 2001. Par deux messages électroniques des 4 et 6 décembre, le Bureau de pays a demandé au requérant de payer ces frais sans retard; il était informé qu'il pourrait en réclamer le montant dans sa demande de remboursement de frais de voyage. Le 17 janvier 2002, le Bureau a été avisé que les autorités douanières se préparaient à vendre aux enchères le véhicule du requérant car il était en attente de dédouanement depuis plus de trois mois.

Le 12 mars, la somme forfaitaire de 11 239 dollars a été versée au requérant. Le 10 avril, celui-ci a formé un recours auprès du Directeur exécutif du Programme soutenant que le paiement tardif d'un montant inférieur au montant estimatif initial rendait nul et non avenu son choix d'un versement forfaitaire au lieu de la prise en charge des frais effectifs de déménagement. Le Directeur exécutif a répondu le 19 juin que le Programme était prêt à rembourser au requérant la différence entre la somme forfaitaire et les frais effectivement encourus. De plus, le PAM prendrait à sa charge les frais de surestaries et rembourserait les droits de douane payés au Pakistan par le commissionnaire en douane. Il rejetait en revanche la demande concernant le véhicule personnel du requérant, faisant valoir que le Programme n'était pas tenu de s'occuper de l'importation des véhicules particuliers. Le 1<sup>er</sup> juillet 2002, le requérant a saisi le Comité de recours de la FAO. Il refusait cette offre et demandait que lui

soient payés la différence entre la somme forfaitaire versée et le montant estimatif initial, la valeur de son véhicule et des intérêts sur toutes les sommes dues.

Dans son rapport daté du 9 juillet 2003, le Comité a estimé que le requérant était en partie responsable de la situation dans la mesure où il n'avait pas demandé confirmation du montant forfaitaire définitif avant le déménagement et qu'il s'était montré négligent en ce qui concerne les formalités d'obtention du visa et la présentation des documents d'expédition qui étaient essentiels pour le dédouanement de ses effets. Le Comité estimait que le Directeur exécutif du Programme avait fait une offre raisonnable au requérant et que la responsabilité du Programme n'était pas engagée en ce qui concernait le véhicule du requérant. Il recommandait de rejeter le recours. C'est ce que le Directeur général de la FAO a fait dans une lettre datée du 16 octobre 2003. Telle est la décision attaquée.

B. Le requérant allègue que le rapport du Comité de recours contenait des inexactitudes qui ont induit en erreur le Directeur général lorsqu'il a pris sa décision finale. Il fait valoir que, bien que le Comité ait constaté que le Programme s'était montré dans une certaine mesure inefficace dans l'application de la procédure d'octroi de la somme forfaitaire, dans le calcul de cette somme, dans la confirmation du montant ainsi que par la lenteur du paiement de ladite somme, il a néanmoins estimé que le requérant était aussi en partie fautif. Selon l'intéressé, c'est au Programme, et non à lui, qu'il incombait de confirmer le montant définitif du versement forfaitaire, et il avait essayé à plusieurs reprises de savoir quel en serait le montant exact. Il n'avait pas été négligent dans la présentation des documents essentiels au dédouanement : «pour des raisons de sécurité», les membres du personnel international devaient pouvoir établir à tout moment leur identité d'employé des Nations Unies, ce qui explique pourquoi il avait gardé par devers lui le laissez passer des Nations Unies.

Le requérant soutient qu'il a subi de graves pertes financières et un préjudice moral par suite de la «négligence administrative et du manque de diligence» du Programme. Selon lui, on ne lui a pas donné les conseils ni apporté l'assistance appropriés avant ou après sa réaffectation. D'autre part, lorsqu'on s'est occupé de ses problèmes d'«installation», on n'a pas pris en compte la situation d'urgence qui régnait au Pakistan après les attaques du 11 septembre 2001 aux Etats Unis. Au lieu d'insister sur le fait que la responsabilité du dédouanement lui incombait «techniquement», le Programme aurait dû considérer cette situation d'urgence comme un cas de force majeure et prendre les mesures nécessaires pour éviter les frais de surestimation et la perte totale de son véhicule.

Le requérant affirme que les erreurs administratives commises — notamment le fait qu'on l'ait informé au départ que le montant forfaitaire serait de 20 000 dollars pour ensuite ramener celui-ci à 11 239 dollars — rendent nulle et non avenue sa décision de choisir l'option forfaitaire au lieu du remboursement des dépenses effectives. De plus, la perte totale de son véhicule étant due à des erreurs administratives, il estime que le Programme ne peut «éluder sa responsabilité» et est tenu de lui verser une réparation financière pour cette perte.

Le requérant réclame la différence entre la somme forfaitaire qui lui a été versée et le montant initialement fixé à 20 000 dollars plus la valeur effective de son véhicule (14 870 dollars). Il demande également des intérêts sur toutes les sommes dues, ainsi que les dépens.

C. Dans sa réponse, l'Organisation fait d'abord valoir que le requérant n'apporte aucune preuve établissant que ce sont les événements survenus le 11 septembre 2001 qui ont rendu impossible le dédouanement de ses biens. Aucune directive n'a été émise à la suite de ces événements empêchant le requérant de fournir les documents nécessaires à ce dédouanement. De plus, son accusation selon laquelle le Programme ne lui a pas apporté le soutien administratif approprié ne correspond absolument pas aux faits : le requérant était entièrement responsable de l'expédition de ses effets et de son véhicule personnels, mais le Programme lui a néanmoins fourni conseils et appui. Le PAM a également cherché à trouver un règlement équitable au différend.

La défenderesse soutient qu'en choisissant l'option forfaitaire conformément à la directive HR2001/002 de la Division des ressources humaines, le requérant a assumé toute la responsabilité de son déménagement et des frais y afférents. De plus, la section 420.5.51 du Manuel dégage explicitement le Programme de toute responsabilité pour le transport des véhicules particuliers. En outre, le Pakistan ne figure pas sur la liste des pays pour lesquels est prévu un remboursement partiel du transport des véhicules particuliers.

La FAO affirme que le requérant a fait preuve de mauvaise foi. Non seulement il avait l'obligation de vérifier l'exactitude du montant forfaitaire estimatif avant de choisir son option, mais il savait bien que ce montant estimatif était trop élevé. On ne lui a facturé que 7 500 dollars l'expédition de ses effets personnels. De toute façon, il

n'aurait pas eu droit à 20 000 dollars mais à 80 pour cent de ce montant estimatif, soit 16 000 dollars. La défenderesse soutient que le requérant a opté pour le forfait parce qu'il savait à l'avance qu'il représentait un avantage substantiel par rapport au coût effectif du déménagement. Elle fait observer que le requérant avait pris des dispositions pour son déménagement en avril 2001 lorsque sa mutation avait été confirmée, soit plusieurs mois avant même qu'il ne se soit informé du montant forfaitaire, et qu'il n'avait jamais envisagé sérieusement de laisser au Programme le soin d'organiser le déménagement.

S'agissant des frais de surestimation, la FAO déclare que le requérant se trompe; il n'existait pas de «situation d'urgence constituant un cas de force majeure». Il n'a pas prouvé que la situation rendait impossible le dédouanement de son déménagement. Il a aggravé lui-même le préjudice en estimant unilatéralement que le Programme devait se charger du dédouanement de ses biens, ce qui est contraire aux dispositions régissant les versements forfaitaires. Il n'avait pas non plus à son arrivée le visa requis, alors qu'on lui avait demandé de s'en occuper avant de quitter le Nicaragua. De plus, il a refusé de payer les frais de surestimation une fois le déménagement dédouané.

Le Programme a toujours fait son possible pour trouver une «solution mutuellement acceptable pour régler le différend». Le PAM informe le Tribunal que l'offre faite à l'origine par le Directeur exécutif est maintenue.

D. Dans sa réplique, le requérant nie avoir pris des dispositions pour l'expédition de ses effets personnels en avril; à l'époque, il avait simplement fait le nécessaire pour mettre provisoirement ses biens en garde meuble puisque son bail de location avait expiré et qu'il savait qu'il allait quitter le Nicaragua. On ne peut lui reprocher de ne pas avoir obtenu le visa requis avant d'arriver au Pakistan car il n'y avait ni ambassade ni consulat de ce pays au Nicaragua.

L'annonce que son véhicule serait vendu aux enchères lui a été communiquée après que celui-ci a passé trois mois au port. Or la somme forfaitaire ne lui a été versée que six mois après l'arrivée de son déménagement au Pakistan et seulement après plusieurs rappels. Le requérant nie avoir laissé entendre que les événements du 11 septembre 2001 avaient rendu «impossible» le dédouanement de ses effets; ce qu'il a dit c'est que ces événements avaient créé une «situation d'urgence» durant laquelle les fonctionnaires du Programme ne lui avaient pas fourni l'appui ni l'aide voulus. Il reconnaît qu'un montant estimatif est susceptible d'être modifié mais, selon lui, une baisse de 20 000 à 11 239 dollars n'est pas un ajustement «normal».

Il n'a bénéficié d'aucun avantage financier; il a expédié certains de ses biens au Pakistan et d'autres au Canada, de sorte que le coût total a été deux fois supérieur à celui indiqué par le Programme. De plus, il a versé 3 000 dollars pour l'expédition de son automobile du Canada au Pakistan. Selon lui, si le Programme lui avait apporté une aide plus efficace, notamment en acquittant les frais de surestimation et en débitant son compte, il aurait évité la perte de son véhicule.

Le requérant n'a pas accepté l'offre du Directeur exécutif parce qu'il la trouvait «insuffisante» compte tenu de tous les frais encourus et du préjudice qu'il avait subi.

E. Dans sa duplique, la FAO soutient que le requérant a fait un certain nombre de déclarations trompeuses ne reposant sur aucune preuve. Il était tenu de dédouaner ses effets personnels et de limiter les pertes éventuelles. La défenderesse fait observer que le Programme a effectivement reconnu que le montant estimatif initial était trop élevé et que le paiement avait été fait trop tardivement. Il a cherché à compenser ses erreurs en proposant d'acquitter la différence entre les frais d'expédition et de surestimation effectivement encourus et la somme forfaitaire créditée sur le compte de l'intéressé. Ce dernier a néanmoins refusé d'examiner sérieusement cette offre. De plus, le Programme a bel et bien apporté son aide au requérant en lui suggérant de faire figurer les frais supplémentaires dans sa demande de remboursement de frais de voyage, afin qu'ils lui soient remboursés.

La défenderesse maintient qu'elle n'était pas responsable du transport ni du dédouanement du véhicule particulier du requérant. Elle fait observer que ce dernier n'a fourni aucun document à l'appui de son affirmation selon laquelle il a dépensé 15 000 dollars pour expédier ses effets personnels. Quoi qu'il en soit, le poids du déménagement envoyé au Pakistan correspondait au poids maximal autorisé de sorte que les frais d'un quelconque déménagement au Canada ne pouvaient être pris en compte.

CONSIDÈRE :

1. Le requérant conteste le montant de la somme forfaitaire qui lui a été versée pour l'expédition de ses effets personnels par suite d'un changement de lieu d'affectation au milieu de l'année 2001.

2. Le 10 avril 2002, le requérant a formé un recours auprès du Directeur exécutif du PAM dans lequel il soutenait que le paiement tardif d'une somme inférieure au montant estimatif fixé à l'origine par le Programme rendait nul et non avenu son choix d'un versement forfaitaire au lieu du remboursement de tous les frais de déménagement, et que les événements du 11 septembre 2001 avaient créé une situation de force majeure au Pakistan qui l'avait empêché de dédouaner ses biens et son véhicule.

3. Dans sa réponse du 19 juin, le Directeur exécutif a proposé que le Programme rembourse, sur présentation des justificatifs de paiement, la différence entre la somme forfaitaire reçue et les frais d'expédition effectivement encourus, qu'il prenne en charge les frais de surestimation dus pour le non dédouanement des effets personnels du requérant jusqu'au jour où la somme forfaitaire avait été créditée sur son compte et qu'il rembourse les frais de douane acquittés par le commissionnaire en douane au Pakistan. Il n'a cependant pas offert de payer les frais de transport du véhicule et encore moins de rembourser la valeur de ce dernier. Il a toutefois présenté ses excuses pour le retard pris dans le versement de la somme forfaitaire.

4. Le requérant a refusé l'offre, préférant saisir le Comité de recours de la FAO le 1<sup>er</sup> juillet 2002. Dans son rapport au Directeur général daté du 9 juillet 2003, le Comité a recommandé le rejet du recours. Le 16 octobre, le Directeur général, faisant sienne cette recommandation, a rejeté le recours.

5. Le 23 décembre, le requérant a introduit une requête auprès du Tribunal contre la décision du Directeur général, demandant à titre de réparation le paiement intégral de la somme forfaitaire initialement fixée à 20 000 dollars moins les 11 239 dollars reçus, soit 8 761 dollars, et le remboursement de la valeur effective du véhicule (14 870 dollars), soit au total 23 631 dollars. Il demande également des intérêts à compter de septembre 2001 et le remboursement de ses dépens sur présentation des factures acquittées.

6. Le Tribunal estime qu'en vertu des règles applicables, le Programme ne peut être tenu pour responsable de l'expédition des effets personnels du requérant dans la mesure où celui-ci avait choisi l'option forfaitaire avant même que le Programme ne lui ait communiqué le montant estimatif.

Le Tribunal prend note de la proposition du Directeur exécutif, qu'il trouve raisonnable, de procéder aux trois paiements indiqués au considérant 3 ci-dessus. Cela étant, le Programme s'est montré négligent tout d'abord en informant le requérant que la somme forfaitaire à laquelle il aurait droit serait de 20 000 dollars et, ensuite, en ne l'informant pas rapidement que la somme forfaitaire effectivement versée serait de 11 239 dollars. Cette omission a été aggravée par le fait que le Programme n'a effectué ce paiement au requérant que plusieurs mois après l'arrivée de celui-ci au Pakistan. Il est possible que, si le requérant avait été informé du montant de la somme forfaitaire avant de partir pour le Pakistan, il aurait plutôt demandé au Programme de prendre à sa charge les frais d'expédition.

7. S'agissant du véhicule, le Programme ne peut être tenu pour responsable des frais de transport dans la mesure où le Pakistan ne figure pas sur la liste des pays et des territoires pour lesquels l'Organisation peut rembourser en partie les frais de transport d'automobiles lors de l'engagement initial ou du changement de lieu d'affectation. Le Programme était donc légalement fondé à ne pas prendre à sa charge les frais encourus pour le transport du véhicule; il était d'autant plus en droit de refuser de rembourser au requérant la valeur de son véhicule.

8. Le fait qu'une situation de force majeure résultant des événements du 11 septembre 2001 aurait retardé le traitement des demandes n'est pas un argument défendable. Le Bureau de pays au Pakistan a confirmé que les administrations pakistanaïses, y compris les services de dédouanement, n'ont été que légèrement perturbées et ont continué de donner suite aux demandes après le 11 septembre 2001. Il n'a jamais été dit au requérant que la procédure de dédouanement ne pouvait être engagée.

9. Compte tenu de ce qui précède et de l'offre du Directeur exécutif du PAM mentionnée au considérant 3 ci-dessus, l'Organisation devra verser au requérant la somme de 1 000 euros en réparation du préjudice moral pour les motifs indiqués au considérant 6, ainsi que 1 000 euros à titre de dépens.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

1. La FAO versera au requérant la somme de 1 000 euros en réparation du préjudice moral.
2. Elle lui paiera 1 000 euros à titre de dépens.
3. Toutes les autres conclusions sont rejetées.

Ainsi jugé, le 11 novembre 2004, par M. Michel Gentot, Président du Tribunal, M<sup>me</sup> Flerida Ruth P. Romero, Juge, et M. Agustín Gordillo, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 2 février 2005.

Michel Gentot

Flerida Ruth P. Romero

Agustín Gordillo

Catherine Comtet