

CINQUANTE-NEUVIEME SESSION ORDINAIRE

Affaire THRESHER

Jugement No 758

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), formée par M. Philip Brian Thresher, adressée au Secrétaire général des Nations Unies le 4 juin 1985, transmise au greffier du Tribunal le 23 septembre ou aux environs de cette date, reçue au greffe le 7 octobre et régularisée le 12 novembre 1985, la réponse de la FAO datée du 29 janvier 1986, la réplique du requérant du 7 mars, la duplique de la FAO en date du 16 avril 1986, les observations supplémentaires de la FAO du 18 avril et les commentaires du requérant à leur propos en date des 12 et 13 mai;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal, l'article 301.07 du Statut du personnel, l'article 302.771 du Règlement du personnel et les dispositions 332.232 et 420.64 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 allégués suivants :

A. Le requérant, ressortissant canadien né en 1925, entra au service de la FAO en 1972. En 1981, il fut affecté à un projet à la Barbade. Le 1er janvier 1982, il fut promu au grade D.1. Sa nomination prit fin le 15 juillet 1983 et il avait droit au rapatriement et au déménagement de son mobilier aux termes de l'article 301.07 du Statut du personnel et de l'article 302.771 du Règlement du personnel. Une autorisation de voyager datée du 1er juin 1983 précisait qu'il avait droit au transport jus qu'en Colombie britannique soit par air, si le poids total ne dépassait pas 1.200 kilogrammes, soit par voie de surface s'il ne dépassait pas le double de ce chiffre. Par un télex du 16 juin, il demanda à la FAO de l'autoriser à expédier ses biens en Californie au lieu du Canada et par la voie aérienne, étant entendu que le poids ne dépasserait pas 2.400 kilogrammes et qu'il réglerait lui-même la différence de coût. Dans un télex du 1er juillet, la FAO accepta l'expédition en Californie. L'intéressé établit l'inventaire en indiquant que la valeur totale assurée s'élevait à 20.184 dollars des Etats-Unis. La FAO souscrivit auprès de la C.T. Bowring (London) Limited une police d'assurance de ce montant, que l'intéressé signa. L'expédition fut retardée tandis que la FAO examinait la demande d'envoi par air. L'Organisation demanda à son expéditeur à Rome de s'informer au sujet des taux du fret maritime et d'autres éléments, et il fallut beaucoup de temps pour les communications avec un transporteur à la Barbade, la société Forbes International, qui avait la garde des biens. Le 27 octobre 1983, la FAO envoya un télex à son bureau de la Barbade pour autoriser l'expédition par air et demander à Forbes de faire le nécessaire immédiatement. Mais dans la nuit du 9 au 10 novembre 1983, avant que quoi que ce soit eût pu être fait, il y eut un incendie dans l'entrepôt de Forbes à Bridgetown et les biens appartenant au requérant furent détruits.

Le 7 juin 1984, l'intéressé écrivit au Directeur général au sujet des "pertes irremplaçables et pourtant non assurables" qu'il avait subies : "documentation constituant la base de gains futurs", livres, lettres, photographies, autographes, objets d'un grand intérêt et "documents vitaux". Il alléguait une faute lourde de Forbes, tolérée, voire aggravée, par la FAO, et demandait 452.500 dollars d'indemnité. Par une lettre du 5 juillet 1984, la FAO informa le requérant que sa responsabilité n'était pas engagée. Le 6 août 1984, Bowring accepta de lui payer la totalité de la somme assurée, moins 50 dollars, pour solde de tout compte. Le 13 août, il écrivit à nouveau au Directeur général. Dans une lettre du 19 septembre 1984, qui constitue la décision attaquée et qu'il reçut le 9 octobre ou aux environs de cette date, le sous-directeur général chargé de l'administration et des finances lui notifia le rejet définitif de ses prétentions par le Directeur général. Le requérant s'engagea alors dans diverses autres voies. Ce ne fut que le 4 juin 1985 qu'il adressa sa requête au Secrétaire général des Nations Unies à New-York, en lui demandant de la transmettre au Tribunal.

B. Le requérant prie le Tribunal de se prononcer sur ses conclusions même s'il n'a pas respecté le délai de quatre-vingt-dix jours fixé à l'article VII, paragraphe 1, du Statut, au motif qu'il ignorait si l'appel serait recevable, qu'il ne connaissait pas l'adresse du Tribunal et que la FAO avait agi de façon dilatoire, avait usé de faux-fuyants et s'était

rendue coupable de mauvaise foi en ne l'informant pas de la manière dont il devait procéder.

Sur le fond, il accuse la FAO de négligence grave pour avoir omis de faire en sorte que l'expédition se fasse avec une promptitude raisonnable et pour avoir choisi, en la maison Forbes, un transporteur négligent et indigne de confiance. Les fonctionnaires de la FAO n'ont tenu nullement compte de ses avertissements et refusèrent d'employer un autre transporteur.

Il explique comment il calcule la valeur de ses pertes. Il demande 400.000 dollars d'indemnité "pour la perte de documents de travail constituant la base de gains futures", 50.000 dollars "pour la perte de biens irremplaçables" et 2.500 dollars "pour la perte de documents originaux, personnels et familiaux".

C. La FAO répond que la requête est tardive. La décision définitive a été envoyée au requérant le 19 septembre 1984 et il ne fit rien pendant environ neuf mois. Il est surprenant qu'un fonctionnaire de son grade, ayant de longues années d'ancienneté, n'ait jamais entendu parler du Tribunal et qu'il lui ait fallu aussi longtemps pour s'informer, alors qu'il aurait pu tout simplement poser la question à la FAO. Dans une lettre écrite en son nom à la FAO le 12 novembre 1985, il est également soutenu à tort qu'"il n'y a jamais eu de refus officiel et complet" de ses demandes. Les termes de la lettre du 19 septembre 1984 étaient explicites et la façon dont il s'est comporté par la suite montre qu'il les avait compris.

La requête est également mal fondée. 1) Si la FAO était tenu de payer le coût du déménagement, elle n'est pas responsable de celui-ci : le contrat d'expédition est passé entre le membre du personnel et le transporteur. Pour plus de commodité, la FAO préfère traiter avec un seul et même agent à Rome et les déménagements se font par les soins des correspondants de cet agent dans d'autres pays, en l'occurrence la maison Forbes. 2) Le retard n'est pas imputable à la FAO : il est dû à la nécessité de comparer le coût du transport par air et du transport par voie de surface, ainsi qu'aux difficultés de communication avec Bridgetown. 3) La FAO ne peut pas être responsable d'une perte due à une cause fortuite. 4) Le requérant n'a pas établi le bien-fondé de ses prétentions. Si les biens perdus valaient vraiment autant, il eût été bien avisé d'en parler à Bowring. La disposition 420.64 du Manuel de la FAO avertit d'ailleurs tous les membres du personnel de veiller à ce que leurs biens et leurs effets soient pleinement assurés.

D. Dans sa réplique, le requérant redresse la version des faits donnée par la FAO, faits que, selon lui, l'Organisation déforme ou dénature.

Sur la recevabilité, il se dit accusé à tort de n'avoir rien entrepris neuf mois durant après le 19 septembre 1984 : il s'employait à essayer de trouver ce qu'il devait faire ensuite. La FAO ne s'est pas acquittée de son devoir de l'informer.

Sur le fond, il soutient que la FAO était effectivement responsable du déménagement puisque l'expédition était subordonnée à son approbation et qu'elle était confiée à un transporteur de son choix. Le refus entêté d'en prendre un autre, en dépit d'avertissements quant à l'incompétence de la maison Forbes, engageait sa responsabilité. Il n'y avait aucune nécessité de s'enquérir des taux de fret puisqu'il avait accepté de payer l'excédent. L'inventaire ne pouvait pas comprendre des éléments qui n'étaient pas assurables. La FAO ne va pas au fond du problème. Son attitude est cynique et le ton de sa réponse, méprisant. S'il est difficile de chiffrer la perte, ses prétentions sont raisonnables.

E. Dans sa duplique, la FAO insiste sur ses objections à la recevabilité de la requête. Elle relève que les tentatives du requérant de découvrir ce qu'il devait faire, n'ont pas suspendu le délai. La FAO s'est acquittée de tout de ce que l'on pouvait attendre d'elle étant donné les circonstances et il n'y avait aucune raison de penser qu'un homme de l'âge et de l'expérience du requérant n'était pas mieux informé quant à la manière de procéder.

Sur le fond, elle fait valoir qu'elle ne saurait être tenue pour responsable des conséquences de l'incendie et que l'intéressé a déjà été remboursé intégralement de la valeur assurée.

CONSIDERE :

1. Le requérant est entré au service de la FAO le 1er juillet 1972 en qualité d'économiste spécialisé dans les questions de ressources au grade P.4, en poste au Kenya. De novembre 1977 à juillet 1981, il fut affecté au siège, dans une sous-division technique qui s'occupait exclusivement de la préparation de projets d'activités pratiques agricoles que la Banque mondiale devait financer. En juillet 1981, il fut affecté à un projet à la Barbade en qualité

de chef d'équipe Il quitta la FAO le 15 juillet 1983, après avoir atteint le grade D.1 le 1er janvier 1982.

A son départ de la FAO, le requérant avait droit à son rapatriement et au déménagement de son mobilier et de ses effets personnels jusqu'à Kelowna, en Colombie britannique, Canada. Le 16 juillet 1983, il remit ses effets à l'agent local des transporteurs désignés par la FAO. Dans la nuit du 9 novembre 1983, l'entrepôt de l'agent fut détruit par le feu, ce qui provoqua la perte totale du mobilier et des effets personnels du requérant.

Le requérant demande une indemnité, la FAO n'ayant pas fait dûment diligence pour veiller, ainsi qu'elle y était tenue, à ce que ses effets personnels soient expédiés dans un laps de temps raisonnable. La FAO répond que la requête est irrecevable et, subsidiairement, mal fondée.

Sur la demande de procédure orale

2. Le requérant sollicite la procédure orale "si nécessaire afin d'établir la culpabilité de la FAO", pour prouver : i) que la FAO n'a pas donné aux transporteurs désignés les instructions voulues en temps opportun et ne leur a pas fait un paiement préalable comme il l'aurait fallu; ii) qu'elle n'a pas contrôlé l'exécution des instructions qu'elle peut avoir données; iii) que l'agent désigné n'avait guère une bonne réputation. Il demande à faire entendre comme témoins l'ancien représentant de la FAO à la Barbade et le fonctionnaire administratif du bureau du PNUD à Bridgetown, la Barbade. Le Tribunal rejette cette demande pour les raisons qui ressortent du paragraphe 4 ci-après.

Sur la recevabilité

3. Les biens du requérant furent détruits dans la nuit du 9 au 10 novembre 1983. Le 7 juin 1984, il écrivit au Directeur général par l'entremise du bureau de liaison de la FAO à Washington pour demander à titre d'indemnité la somme de 452.500 dollars des Etats-Unis.

Le 5 juillet 1984, la FAO rejeta la demande. Le 13 août 1984, le requérant écrivit à nouveau au Directeur général pour le prier de reprendre l'examen de son cas. Le 19 septembre 1984, le sous-directeur général chargé de l'administration et des finances confirma au requérant la décision définitive de la FAO de ne pas retenir sa demande d'indemnité.

Le 4 juin 1985, le requérant s'adressa au Secrétaire général des Nations Unies pour le prier de transmettre sa demande d'indemnité au Tribunal de céans, ce qui fut fait le 23 septembre 1985. Le requérant régularisa sa requête conformément aux dispositions de l'article 7 du Règlement du Tribunal le 12 novembre 1985.

L'article VII du Statut du Tribunal impose au requérant l'obligation d'introduire sa requête dans les quatre-vingt-dix jours de la notification de la décision attaquée; cette obligation est impérative et absolue. Cette obligation est reproduite à la disposition 332.232 du Manuel de la FAO.

Le requérant déclare n'avoir pas eu connaissance de l'existence du Tribunal de céans. Il a consulté de nombreux employés de sociétés d'assurance et des juristes spécialisés en droit des assurances. A la suite de ses consultations, il a décidé de s'engager aussi loin que possible dans des voies extra judiciaires avant de s'adresser aux tribunaux. Selon lui, ce ne fut que le 20 mai 1985 qu'il découvrit qu'il y avait, dans le système des Nations Unies, un organisme connu sous le nom de Tribunal administratif.

Le Tribunal estime que les recherches faites par le requérant quant à son droit de contester la décision de la FAO avaient été à l'origine extraordinairement mal dirigées, peut-être parce qu'il alléguait que la FAO et ses agents avaient fait preuve de négligence plutôt que de reprocher à la FAO l'inobservation d'une condition de son contrat. Quoi qu'il en soit, étant donné le temps qui s'est écoulé, les moyens qu'il avait de s'informer et son manque de diligence à faire valoir ses droits, la présente espèce n'entre pas dans la catégorie tout à fait exceptionnelle des cas où le Tribunal remédie à la situation en dépit de l'inobservation des dispositions de l'article VII de son Statut. La requête est donc irrecevable.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par M. André Grisel, Président du Tribunal, M. Jacques Ducoux, Vice-président, et le très honorable Sir William Douglas, Juge suppléant, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 12 juin 1986.

(Signé)

André Grisel
Jacques Ducoux
William Douglas
A.B. Gardner