

VINGT-SEPTIEME SESSION ORDINAIRE

Affaire PODNIESINSKI

Jugement No 181

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), formée par le sieur Podniesinski Antoni, le 7 janvier 1971, rectifiée le 18 janvier 1971, la réponse de l'Organisation, en date du 26 mars 1971, la lettre du requérant datée du 14 avril 1971 et les observations de l'Organisation du 3 juin 1971 au sujet de cette lettre;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII, paragraphe 1er, du Statut du Tribunal, les dispositions 111.1, 111.2 et 103.21 (h) du Règlement du personnel de l'Organisation, et les paragraphes 7, 8 et 8 bis des Statuts du Conseil d'appel de l'Organisation;

Après avoir procédé à l'examen des pièces du 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 suivants :

A. Le sieur Podniesinski, de nationalité polonaise, est entré au service de l'UNESCO en 1966 et a été affecté à Alep (Syrie). Son contrat d'engagement ayant été renouvelé, il fut muté d'abord à Delhi puis à Djakarta et il fut rapatrié à Varsovie lorsque son engagement vint à expiration, le 15 août 1969.

B. Lors de son déplacement de Delhi à Djakarta, il renvoya de Delhi à Varsovie un certain nombre d'effets personnels, puis, lorsqu'il quitta Djakarta, il fit une seconde expédition de bagages en direction de son pays. L'Organisation lui remboursa ses frais à concurrence du montant maximum auquel lui donnaient droit la mutation de Delhi à Djakarta et le rapatriement depuis Djakarta. Ces versements lui laissaient toutefois un important découvert, de sorte qu'il présenta une réclamation, le 8 septembre 1969, pour demander le règlement intégral de ses frais de transport et le versement de l'indemnité de rapatriement dans une monnaie convertible. Il lui fut répondu que sa demande de remboursement de frais de transport d'effets personnels avait été réglée à concurrence du maximum auquel il avait droit. Il contesta cette décision par lettre du 29 octobre 1969, adressée au Sous-directeur général pour l'administration, et reçut en réponse une communication du Bureau du personnel datée du 20 novembre 1969, confirmant qu'il avait épuisé ses droits à remboursement et ajoutant que les paiements déjà effectués avaient eu lieu en monnaie polonaise conformément à la disposition 103.21 (h) du Règlement du personnel, selon laquelle les indemnités de rapatriement sont payables en la monnaie du lieu d'affectation ou des foyers officiels de l'intéressé. Ce même 20 novembre 1969, le sieur Podniesinski réitéra ses prétentions dans une lettre adressée au Directeur général, et le 10 décembre 1969 le Directeur du Bureau du personnel lui répondit, sur instructions de ce dernier, qu'il n'avait rien à ajouter à la lettre du Bureau du personnel du 20 novembre, déjà citée.

C. Le sieur Podniesinski contesta devant le Conseil d'appel la décision du 20 novembre 1969, confirmée le 10 décembre. L'Organisation soutint devant le Conseil d'appel que le recours était hors délai et, par conséquent, irrecevable. Le Conseil d'appel conclut que la décision attaquée était la lettre du 20 novembre et que le délai de trente jours ouvrables fixé à l'article 8 des Statuts du Conseil d'appel avait commencé à courir à compter de cette date. Le Conseil précisa toutefois que pour calculer le délai, il fallait "tenir compte d'un délai supplémentaire raisonnable au cours duquel on suppose que les communications du Bureau du personnel parviennent à la connaissance du destinataire" et qu'en l'absence de toute disposition à cet égard dans ses propres statuts, il lui fallait appliquer, par analogie, l'article 6, paragraphe 2, du Règlement du Tribunal de céans, selon lequel "les communications de pièces et les notifications sont considérées comme régulièrement effectuées huit jours après leur expédition, sous pli recommande (avec avis de réception), à l'adresse de l'intéressé". Aussi le Conseil d'appel décida-t-il de prendre le 29 novembre 1969 comme dies a quo et estima-t-il que le nombre des jours ouvrables entre cette date et le 15 janvier 1970 (le recours parvenu au Conseil d'appel le 23 janvier 1970 portait la date du 15 janvier) n'était pas supérieur à trente. Comme l'Organisation n'avait pas présenté sa défense sur le fond, le Conseil conclut simplement, dans son rapport daté du 15 juillet 1970, que l'appel avait été interjeté dans le délai et qu'il était recevable, et ne se prononça pas sur les demandes du requérant. Le 19 octobre 1970, le Directeur général informa le Conseil d'appel, avec copie au requérant, que même si la date de départ du délai était fixée au 29

novembre 1969, plus de trente jours ouvrables s'étaient écoulés entre cette date et le 15 janvier 1970 et qu'en conséquence il ne pouvait pas suivre l'avis dudit Conseil.

D. Dans la requête dont il a saisi le Tribunal de céans, le requérant demande :

- 1) le remboursement de ses frais de transport de ses effets personnels et de ceux de sa famille depuis Djakarta jusqu'à Varsovie sur la base des factures qu'il a soumises au Bureau du personnel de l'UNESCO, soit approximativement 1.900 dollars des Etats-Unis;
- 2) le versement de son indemnité de rapatriement dans la monnaie du dernier lieu d'affectation, c'est-à-dire l'Indonésie, ou dans une autre monnaie convertible autre que la monnaie polonaise qu'il puisse déposer sur son compte bancaire en dollars soit en Pologne, soit en France;
- 3) le remboursement des indemnités journalières de séjour qui lui sont dues du fait des retards indépendants de sa volonté intervenus dans le programme officiel de travail entre Djakarta et Paris au terme de sa mission en Indonésie;
- 4) le versement d'une somme égale à 25 pour cent du montant des paiements réclamés sous les trois chefs précédents au titre du retard intervenu dans les paiements qui auraient dû normalement lui être faits pour compenser toutes les pertes qu'il a subies et dont il n'a pas cessé de réclamer le versement depuis plus d'une année.

E. Dans sa réponse, l'Organisation soutient que le requérant avait été informé dès les 8-12 août 1969, lors de son passage au siège de l'Organisation, que sa demande de remboursement de frais de transport était rejetée et que, dès lors, le délai de trente jours ouvrables pour saisir le Conseil d'appel a commencé à courir à compter de cette date. Même si, comme le requérant le prétend et comme l'a admis le Conseil d'appel, on considère que la décision attaquée est le refus signifié au requérant le 21 octobre 1969 par communication exprès du Bureau du personnel en réponse à la lettre du requérant datée du 8 septembre, puis confirmé par la lettre du Bureau du personnel du 20 novembre en réponse à la protestation du requérant du 29 octobre, le délai était expiré longtemps avant le 15 janvier 1970, date du recours devant le Conseil d'appel. La deuxième demande du requérant relative au paiement de l'indemnité de rapatriement en une monnaie convertible a été présentée pour la première fois dans sa lettre du 8 septembre et le rejet de cette demande figure dans la lettre du 20 novembre du Bureau du personnel. Le délai était, là encore, expiré avant le 15 janvier 1970. L'Organisation fait valoir que le Conseil d'appel n'était fondé ni en droit ni en fait à appliquer par analogie l'article 6, paragraphe 2, du Règlement du Tribunal. D'ailleurs, le paragraphe 3 de cet article précise que pour l'application du paragraphe 2 de l'article VII du Statut du Tribunal : "la date d'expédition de la requête est seule prise en considération. De plus, le délai dont il s'agit a été porté à trente jours en 1966 pour le personnel hors siège, justement pour tenir compte de son éloignement. Enfin, même en calculant le délai comme l'a fait le Conseil d'appel, il est venu à expiration le 13 janvier 1970, deux jours avant l'expédition du recours (compte tenu du fait que, selon les circulaires administratives No 466 du 16 décembre 1968 et No 533 du 24 décembre 1969, seuls les jeudi 25 décembre 1969 et jeudi 1er janvier 1970 étaient des jours fériés en dehors des samedis et dimanches compris dans la période considérée). En ce qui concerne le troisième chef de la requête, qui a pour objet le complément d'indemnité journalière de séjour demandé par le requérant au titre des arrêts plus longs que prévu au cours du voyage de rapatriement, l'Organisation soutient que le requérant a présenté cette demande pour la première fois dans une lettre datée du 20 novembre 1969 adressée au Directeur général et qu'elle a été rejetée au nom de celui-ci par le Bureau du personnel, le 10 décembre 1969. Le requérant n'ayant pas contesté cette décision administrative au sens de l'article 7 des Statuts du Conseil d'appel, son recours sur ce point était par conséquent irrecevable devant le Conseil d'appel. Enfin, pour ce qui est du quatrième point de ses conclusions, à savoir la demande de paiement d'une somme égale à 25 pour cent du montant des paiements réclamés au titre des trois premiers chefs de sa requête, l'Organisation estime que le Tribunal n'a pas à se prononcer à son sujet puisqu'il s'agit d'une demande subordonnée au bien-fondé des trois autres prétentions du requérant dont le fond n'a pas été examiné par le Conseil d'appel. L'Organisation conclut en conséquence en demandant au Tribunal de déclarer la requête recevable en tant qu'elle porte sur la recevabilité du recours formé devant le Conseil d'appel et irrecevable pour le surplus et de déclarer que le recours formé par le requérant devant le Conseil d'appel était irrecevable et, en conséquence, de rejeter la requête.

CONSIDERE :

1. La requête doit être jugée au regard des dispositions suivantes des Statuts du Conseil d'appel de l'Organisation :

"Article 7. Tout membre du personnel désireux de contester une décision administrative ou une mesure disciplinaire doit le faire par écrit, dans les quinze jours ouvrables qui suivent la notification de cette décision ou mesure s'il occupe un poste au Siège de l'Organisation et dans les quarante jours ouvrables s'il occupe un poste hors du Siège, par la voie appropriée (c'est-à-dire par l'entremise du Directeur de son département, service ou bureau, et par celle du Directeur du Bureau du personnel); la requête est adressée au Directeur général qui doit statuer dans les quinze jours ouvrables qui suivent la date de la réclamation s'il s'agit d'un membre du personnel au Siège, ou dans les trente jours ouvrables s'il s'agit d'un membre du personnel hors du Siège.

Article 8. Si le membre du personnel désire appeler de cette dernière décision, ou si aucune décision n'a été prise dans les quinze jours ouvrables qui suivent la date de la réclamation s'il s'agit d'un membre du personnel au Siège, ou dans les trente jours ouvrables s'il s'agit d'un membre du personnel hors du Siège, il peut demander à être entendu en portant ces faits par écrit à la connaissance du Secrétaire du Conseil d'appel dans un nouveau délai de quinze jours ouvrables s'il occupe un poste au Siège de l'Organisation et de trente jours s'il occupe un poste hors du Siège. Il exposera brièvement la question, en précisant sa classe ainsi que le département, service ou bureau auquel il appartient.

Article 8 bis. En cas de force majeure, le Directeur général peut prolonger les délais accordés aux membres du personnel dans les paragraphes 7 et 8 ci dessus."

2. Il résulte de ces textes que les décisions administratives ou disciplinaires rendues par des organes subordonnés sont attaquables devant le Directeur général, dont seules les décisions ou l'omission de statuer sont susceptibles d'être portées devant le Conseil d'appel. Dès lors, faute d'émaner du Directeur général, ni la décision notifiée au requérant le 21 octobre 1969 par télégramme ni celle qui lui a été communiquée le 20 novembre 1969 par lettre ne pouvaient faire l'objet d'une réclamation au Conseil d'appel. Conformément à ses Statuts, ce dernier n'avait à se prononcer que sur la décision prise le 10 décembre 1969 par le Directeur du Bureau du personnel selon les instructions du Directeur général, c'est-à-dire en son nom. Aussi a-t-il considéré à tort la lettre du 20 novembre 1969 comme sujette à l'appel.

3. Il s'agit donc d'examiner si, en tant qu'il se dirigeait contre la décision du 10 décembre 1969, l'appel était recevable.

En ce qui concerne le point de départ du délai fixé par l'article 8 précité, le Conseil d'appel estime que le requérant devait pouvoir disposer pleinement du temps qui lui était imparti; en conséquence, appliquant par analogie l'article 6, paragraphe 2, du Règlement du Tribunal de céans, il fait courir le délai huit jours après la notification de la décision attaquée. Comme l'observe avec raison l'Organisation, cette manière de voir ne s'accorde pas avec le sens de l'article 8 des Statuts du Conseil d'appel. En fixant un délai deux fois plus long pour les fonctionnaires employés hors du Siège que pour ceux du Siège, cette disposition tient compte du temps nécessaire à la transmission des décisions des organes du Siège aux fonctionnaires de l'extérieur. Dès lors, prolonger de huit jours le délai de trente jours accordé à ces fonctionnaires-ci, ce serait avoir égard doublement à la période d'acheminement des décisions. Il s'ensuit qu'en l'espèce le délai doit être calculé dès et y compris le lendemain de la notification de la décision soumise à l'appel, soit le 11 décembre 1969.

Quant à la date à laquelle le délai a été utilisé, le Conseil d'appel la fixe au 15 janvier 1970, jour d'expédition de l'appel. De son côté, l'Organisation se fonde sur le 23 janvier 1970, jour de réception de l'appel. De ces deux solutions, la première doit être adoptée. D'une part, elle se concilie mieux que la seconde avec l'article 8 des Statuts du Conseil d'appel : en invitant les fonctionnaires à porter par écrit leur réclamation à la connaissance du secrétaire du Conseil d'appel dans un délai de quinze ou de trente jours, cette disposition laisse entendre aux intéressés que la date déterminante est celle de l'envoi de l'appel. D'autre part, si l'opinion de l'Organisation était retenue, l'appelant serait à la merci des retards des services postaux et ne pourrait jamais être certain d'agir à temps; en outre, à moins d'adresser son appel sous pli recommandé, ce qu'aucun texte ne prescrit, il lui serait impossible de prouver que le mémoire est parvenu avant l'expiration du délai. Ces considérations l'emportent sur l'argument qui a été tiré, ci-dessus, des deux délais prévus en raison de la durée des communications postales.

Ainsi, pour se prononcer sur le respect du délai d'appel, il y a lieu de prendre pour point de départ le 11 décembre 1969 et pour terme le 15 janvier 1970. Or, d'une date à l'autre, le nombre des jours ouvrables est inférieur à trente, quels que soient les jours fériés dont il faut tenir compte. Suivant l'avis du Conseil d'appel et contrairement au mode de calcul de l'Organisation, l'appel était donc recevable.

4. Point n'est besoin de se demander si le requérant a recouru au Directeur général dans le délai de quarante jours fixé par l'article 7 des Statuts du Conseil d'appel. Certes, si ce délai a été dépassé, le Directeur général aurait pu refuser d'entrer en matière sur la réclamation du requérant. Toutefois, la décision prise le 10 décembre 1969 sur ses instructions ne fait pas état de la tardiveté de cette réclamation. De plus, l'inobservation d'un délai imparti par l'article 7 précité n'est pas un vice susceptible d'être invoqué aux stades ultérieurs de la procédure. Dans ces conditions, l'Organisation ne saurait se prévaloir devant le Tribunal de céans d'une prétendue violation de cette disposition.

Peu importe aussi que le requérant ait présenté pour la première fois sa demande d'indemnité de subsistance au Directeur général. En se prononçant, le 10 décembre 1969, sur toutes les réclamations formulées, le Directeur général a implicitement renoncé à exiger que le requérant soumette sa demande indemnité de subsistance à un organe subordonné. Cette prise de position lie l'Organisation dans la présente instance.

5. Il ressort des considérants précédents que le Directeur général a tenu à tort pour tardive la réclamation adressée par le requérant au Conseil d'appel et qu'en conséquence, la décision attaquée doit être annulée.

L'Organisation s'est abstenue de s'exprimer sur le fond du litige devant le Conseil d'appel, qui ne s'est pas prononcé non plus à ce sujet. Dans la procédure actuelle, l'Organisation a également laissé de côté les questions de fond. Dès lors, l'affaire doit être renvoyée à l'Organisation pour nouvelle décision. Il appartiendra au Directeur général de requérir l'avis du Conseil d'appel sur le fond, puis de rendre une décision sujette à recours auprès du Tribunal de céans.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. La décision du Directeur général, en date du 19 octobre 1970, est annulée.
2. L'affaire est renvoyée au Directeur général pour décision sur le fond après avis du Conseil d'appel.

Ainsi jugé par M. Maxime Letourneur, Président, M. André Grisel, Vice-président, et le très honorable Lord Devlin, P.C., Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Spy, Greffier du Tribunal.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 8 novembre 1971.

M. Letourneur

André Grisel

Devlin

Bernard Spy