

QUARANTE-NEUVIEME SESSION ORDINAIRE

Affaire NIELSEN

Jugement No 522

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 Nielsen, Evald, le 30 novembre 1981 la réponse de l'UNESCO en date du 15 janvier 1982, la réplique du requérant du 12 février et la communication de l'UNESCO datée du 25 mars 1982;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, l'article 11.1 du Statut du personnel de l'UNESCO, les articles 101.1 et 111.2 b) du Règlement et l'annexe A (Statuts du Conseil d'appel);

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 suivants:

A. Le requérant, ressortissant danois, a été nommé à l'UNESCO en 1971 et chargé de diriger, à Alexandrie, l'exécution d'un projet anti-érosion dans le delta du Nil. Son contrat a pris fin au début de 1978. Toutefois, avant son départ de l'UNESCO, un désaccord avait surgi quant au rapport technique final qu'il avait rédigé avec d'autres fonctionnaires au sujet du projet et il affirma, notamment dans des lettres en date du 11 septembre et du 14 octobre 1978, que le siège n'avait pas le droit de modifier le texte sans son consentement et qu'il possédait le droit d'auteur sur les parties du rapport qu'il avait écrites dans ses heures de loisirs. Le Sous-directeur général chargé des questions scientifiques lui écrivit le 22 novembre 1978 que l'UNESCO "avait l'entière responsabilité du texte définitif" et en rejetant sa prétention aux droits d'auteur, "tous les droits relatifs à l'ouvrage" appartenant à l'Organisation. Après un nouvel échange de correspondance, l'avocat du requérant a renouvelé les prétentions de celui-ci dans une lettre du 3 juillet 1980. Le 18 septembre, l'administration a répondu que les nouvelles prétentions étaient en substance identiques à celles qui avaient été formulées en 1978 et elle confirma son refus. Le 4 novembre, le requérant protesta, en vertu du paragraphe 7 a) des Statuts du Conseil d'appel. Le 27 novembre, le directeur du Bureau du personnel répondit que la décision du 18 septembre confirmait celle du 22 novembre 1978, que le délai d'un mois fixé au paragraphe 7 a) courait à partir de cette dernière date et qu'il y avait donc forclusion. Le 12 janvier 1981, le requérant demanda au Directeur général, conformément à l'article 111.2 b) du Règlement du personnel, de le libérer de l'obligation de saisir le Conseil d'appel et de l'autoriser à se pourvoir directement devant le Tribunal. Le Directeur général ayant refusé, l'intéressé saisit le 18 mars le Conseil d'appel en vertu du paragraphe 7 c). Dans son rapport du 10 septembre, le conseil jugea l'appel tardif, tout en recommandant au Directeur général soit de prolonger le délai dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation aux termes du paragraphe 8 des Statuts du Conseil d'appel, soit d'autoriser l'accès direct au Tribunal. Par une lettre en date du 15 octobre 1981, qui constitue la décision attaquée, le Directeur général informa le requérant qu'il acceptait l'opinion du conseil quant à la tardiveté de l'appel, mais qu'il rejetait sa recommandation.

B. Le requérant soutient, en premier lieu, qu'il a des droits inaliénables sur le texte du rapport relatif au projet et qu'il n'y a pas de délai pour les faire valoir. En deuxième lieu, la lettre du Sous-directeur général en date du 22 novembre 1978 ne constituait pas une "décision administrative", contestable devant le Conseil d'appel en vertu de l'article 11.1 du Statut du personnel. Il s'agissait simplement d'une communication technique du siège à un directeur de projet. En troisième lieu, la décision a été prise au mépris d'une garantie fondamentale inscrite dans le Statut du personnel et a exposé le requérant à un surcroît de tension et de dépenses. En quatrième lieu, les termes mêmes de l'accord relatif au projet démentent que l'UNESCO ait seule la responsabilité du rapport; l'Organisation ne peut pas non plus prétendre avoir exclusivement les droits de propriété sur le texte. Aussi le requérant demande-t-il au Tribunal d'annuler la décision du 15 octobre 1981, de lui accorder ce qu'il a demandé le 3 juillet 1980 ou, subsidiairement, d'examiner l'appel soumis au Conseil d'appel le 18 mars 1981 comme s'il avait été adressé directement au Tribunal et d'accepter ses conclusions, ainsi que de lui accorder une compensation pour les dépenses et les inconvénients qu'il a dû supporter.

C. Dans sa réponse, l'UNESCO présente un exposé des faits et soutient que le recours interne était forclos, car sa lettre du 18 septembre 1980 confirmait la décision du 22 novembre 1978 et n'ouvrait pas un nouveau délai. Si le requérant ne considère pas que la première lettre constitue une décision administrative, il ne peut guère accorder cette qualité à la seconde. En outre, même si tel était le cas, il aurait dû recourir, conformément au paragraphe 7 des Statuts du Conseil d'appel, jusqu'au 4 mars 1981. Il n'y avait aucune circonstance exceptionnelle justifiant une extension, en vertu du pouvoir d'appréciation, de la limite fixée au paragraphe 8. En outre, il n'appartient pas au conseil conformément au mandat qui est défini au paragraphe 5 a), de recommander au Directeur général d'exercer son pouvoir d'appréciation en vertu du paragraphe 8 ou d'autoriser l'accès direct au Tribunal aux termes du paragraphe 6. De surcroît, la possibilité de renoncer à saisir l'organe de recours interne n'a pas pour objet de mettre le demandeur à l'abri des conséquences d'une omission et c'est à bon droit que le Directeur général n'y a pas consenti. L'UNESCO se réserve de présenter une argumentation sur le fond si le Tribunal devait juger la requête recevable.

D. Dans sa réplique, le requérant redresse et complète en détail la version des faits donnée par l'Organisation. En développant son argumentation, il affirme à nouveau que la lettre du 22 novembre 1978 ne constituait pas une décision administrative et qu'en tout état de cause, aucune des prétentions formulées dans sa lettre du 3 juillet 1980 ne saurait être tardive étant donné le caractère inaliénable des droits qu'il fait valoir. Il explique comment, à son avis, il a souffert dans ses intérêts professionnels et dans sa réputation en raison de l'attitude de l'Organisation, qu'il qualifie d'"intransigeante" à propos du rapport sur le projet et formule à ce titre une nouvelle conclusion demandant le versement de dommages-intérêts s'élevant à 500.000 dollars des Etats-Unis ou à telle somme que le Tribunal pourra déterminer.

E. Dans une nouvelle communication, l'UNESCO répète qu'aucune nouvelle question pertinente n'a été évoquée dans la réplique et confirme les arguments avancés dans sa réponse. Elle constate que le président de l'Association du personnel de l'UNESCO a informé le requérant en juin 1980 que l'association ne pourrait le soutenir dans toute action en justice qu'il pourrait entreprendre.

CONSIDERE :

Sur la distinction entre les questions

1. Les Statuts du Conseil d'appel de l'Organisation prévoient, au paragraphe 7, que tout membre du personnel qui désire contester une décision administrative doit présenter au Directeur général une réclamation dans un certain délai, deux mois dans le cas du requérant, que la décision du Directeur général concernant la réclamation doit être communiquée à l'intéressé dans les deux mois et que si celui-ci entend recourir auprès du Conseil d'appel, il devra lui adresser dans les deux mois un avis d'appel.
2. Par une lettre envoyée le 3 juillet 1980 au Directeur général, le requérant demanda réparation pour les motifs qui seront mentionnés plus loin. Le 18 septembre, le directeur des affaires juridiques écrivit au requérant pour lui signifier que les griefs sur lesquels il avait fondé sa réclamation avaient été écartés par une lettre du 22 novembre 1978 et que l'Organisation confirmait "sa position, telle qu'elle est exposée dans ladite lettre". Le 4 novembre 1980, le requérant contesta à nouveau la décision administrative mentionnée dans la lettre du 18 septembre. Le 11 décembre, le directeur du personnel lui signifia par écrit que la décision administrative qu'il désirait contester lui avait été communiquée dans la lettre du 22 novembre 1978 et que, de ce fait, la réclamation était tardive.
3. Le requérant était ainsi en mesure d'adresser l'avis d'appel au Conseil d'appel. Mais la disposition 111 du Règlement du personnel, qui donne au fonctionnaire le droit d'appeler devant le Tribunal de céans de toute décision prise par le Directeur général après recours au Conseil d'appel, dispose aussi que le membre du personnel peut, d'accord avec le Directeur général, renoncer à la juridiction du Conseil d'appel pour recourir directement au Tribunal. Par lettre en date du 9 janvier 1981, le requérant demanda au Directeur général d'accepter la renonciation, ce que celui-ci refusa par une lettre du 11 février 1981. Le 18 mars, le requérant saisit le Conseil d'appel, demandant réparation en raison des inconvénients extrêmement graves et des tensions subis ainsi que du non-respect de son droit d'auteur. Dans sa réponse à l'appel, le 27 avril, l'Organisation invoquait la tardiveté et concluait ainsi :

"Etant donné que l'appel est manifestement tardif, il n'est pas jugé nécessaire d'examiner à ce stade tout autre aspect des conclusions du requérant. Toutefois, l'Organisation se réserve le droit de compléter son argumentation sur toute

autre question soulevée par l'appel dans le cas où le conseil ne désirerait pas le rejeter d'emblée comme elle le demande."

4. Le requérant a présenté une requête détaillée conformément au paragraphe 10 des statuts. Selon le paragraphe 12, le directeur du personnel est tenu de répondre de façon détaillée. S'il décide de ne pas examiner tel ou tel élément des conclusions du requérant, il n'a aucun droit de formuler une réserve. Sans doute, le Conseil d'appel a-t-il (à moins qu'il n'y ait une disposition à fin contraire, ce qui n'est pas le cas en l'occurrence), en vertu du pouvoir qui appartient à tout organisme judiciaire de régler sa propre procédure dans l'intérêt de la justice, la latitude d'ordre judiciaire de distinguer, dans des circonstances exceptionnelles, entre diverses questions, d'instruire et de trancher l'une d'elles avant une autre. S'il s'agit de recevabilité, il n'y a pas lieu d'exercer cette faculté à moins que, tout d'abord, la question de la recevabilité ne soit tout à fait distincte des problèmes de fond et, ensuite, soit que le requérant ne comprenne et n'accepte pleinement cet état de choses - l'examen de son appel quant au fond étant ainsi retardé -, soit qu'il apparaisse à l'évidence au conseil que cette distinction se traduira selon toute probabilité, dans l'ensemble par une sensible diminution des coûts. En l'espèce, aucune de ces conditions n'est remplie. Cependant, le conseil s'accommoda de la situation créée par le directeur du personnel, et en l'absence de toute protestation de la part du requérant, instruisit la réclamation et déclara qu'il se sentait tenu de conclure à la forclusion. Néanmoins, le conseil recommanda au Directeur général soit d'exercer le pouvoir que le paragraphe 8 des statuts lui accorde de prolonger dans des circonstances exceptionnelles les délais prévus, soit de revoir son refus d'accepter la renonciation à la juridiction du conseil. Par une lettre au requérant datée du 15 octobre 1981, le Directeur général décida que l'appel était tardif et refusa d'accepter l'une et l'autre recommandation. C'est contre cette décision que le requérant se pourvoit devant le Tribunal de céans.

5. La présente affaire se prête très mal à un examen en deux parties car, pour comprendre le raisonnement du requérant sur la recevabilité, il faut examiner la nature de sa requête quant au fond. Il est inutile que le Tribunal dise ce qu'il ferait si un cas de ce genre venait à lui être présenté à nouveau. Dans les circonstances de l'espèce, il estime qu'il ne serait dans l'intérêt ni d'une partie ni de l'autre de renvoyer l'affaire au Conseil d'appel pour que le recours puisse être examiné dans son ensemble. Aussi exposera-t-il, sur la base du dossier, les faits ayant trait à la fois au fond et à la recevabilité. Ces faits sont tirés inévitablement des affirmations non contredites du requérant; ainsi, ils ne lient pas les parties et ne sont pas concluants dans l'hypothèse où il faudra trancher des questions de fond.

Sur les faits

6. En 1971 ou aux environs de cette date, l'UNESCO s'est jointe au PNUD et au gouvernement égyptien (qui agissait de concert avec l'Académie égyptienne des sciences et des techniques) pour l'exécution d'un projet visant à aider le gouvernement à procéder à une étude scientifique approfondie des causes de l'érosion des côtes dans la région du delta du Nil et à élaborer un plan d'ouvrages de protection côtière. Ces institutions mirent la dernière main à leurs arrangements dans un document dit "accord de projet". Les fonds devaient venir en partie du PNUD et en partie du gouvernement égyptien. L'obligation de fournir les services, le matériel et les moyens nécessaires était également répartie, l'UNESCO devant s'acquitter des engagements du PNUD. En consultation avec l'UNESCO, le gouvernement devait désigner le directeur du projet, auquel il assignerait ses attributions, mais qui relèverait également de l'UNESCO et serait responsable de la participation de celle-ci comme de la direction d'une équipe de quatre experts internationaux choisis par le gouvernement de concert avec l'Organisation. Un comité de coordination de douze membres était constitué, huit d'entre eux étant des fonctionnaires égyptiens ou des personnes désignées par le gouvernement, dont le Président de l'académie qui devait présider cet organisme. Les quatre autres membres étaient le directeur et le codirecteur du projet, ainsi qu'un représentant de chacune des deux organisations, le PNUD et l'UNESCO.

7. Le requérant, ingénieur civil de protection côtière qui était déjà au service de l'UNESCO reçut de la défenderesse, le 7 janvier 1971, un contrat en qualité de directeur de projet. Il avait publié un travail fouillé sur la morphologie et l'évolution des côtes, qui lui avait valu un doctorat. A l'origine, son contrat était fait pour trois ans mais, au fil du temps, il fut prolongé jusqu'au 31 janvier 1978. En 1977, le projet approchait de sa fin et le Comité de coordination étudiait, avec la Section des rapports de l'UNESCO, la forme qu'il conviendrait de donner au rapport final. L'accord de projet prévoyait que le rapport serait revu et publié par l'UNESCO. Durant l'exécution du contrat, le requérant avait consacré tout son temps libre à la préparation d'un ouvrage interdisciplinaire sur le système sédimentaire du Nil. Il avait proposé qu'il pourrait être utile, pour le projet comme pour les travaux futurs de l'académie, de disposer en sus du rapport final d'un rapport interdisciplinaire détaillé portant sur ce système. Il avait offert de le rédiger lui-même durant ses loisirs et d'utiliser les rapports dus aux autres experts, dont le nom

serait mentionné à propos de leur contribution; le requérant envoya à l'UNESCO le 15 janvier 1978 le projet d'un document que l'on en vint à qualifier de "rapport technique final".

8. Selon la pratique normale, la nomination du directeur de projet aurait dû être prolongée de quatre mois pendant l'examen des projets de rapports. Mais les fonds étaient en train de s'épuiser. On laissa donc le contrat arriver à son terme le 31 janvier 1978 et l'UNESCO demanda au requérant d'apporter toute l'aide supplémentaire qui pourrait être nécessaire en offrant de le rémunérer à ce titre par des honoraires de consultant.

9. En août 1978, le requérant, à qui la Section des rapports avait posé des questions au sujet de quelques illustrations du rapport final, constata que le nombre de ces illustrations avait été modifié. Lorsqu'il les renvoya le 17 août, il fit valoir que le personnel de projet avait la responsabilité du contenu du rapport. On lui écrivit le 23 août que le rapport final et les rapports techniques avaient été mis au point et retapés pour paraître en tant que rapports dont l'UNESCO assumait la responsabilité. Le requérant répondit le 25 août qu'une question se posait à ce propos, qui touchait à la réputation de spécialistes de haut niveau, et qu'il souhaitait recevoir un projet du rapport révisé ou sinon se rendre à Paris à ses frais.

10. Il ne reçut aucune réponse. A son avis, il était erroné de modifier les rapports d'experts sans consultation des auteurs et il n'aurait pas offert son propre travail à la défenderesse s'il avait supposé que celle-ci, non contente de le reproduire, le modifierait. Le 11 septembre, il adressa au Directeur général une lettre dans laquelle il faisait une distinction entre le rapport final qui, disait-il, "répond à toutes les exigences des rapports officiels du PNUD" et le rapport technique final "sur lequel l'UNESCO n'a pas de droit de propriété". Désireux de régler l'affaire à l'amiable, il proposait à l'UNESCO soit de présenter le rapport sous une forme qu'il approuverait, soit de se limiter aux parties pour lesquelles elle avait les droits de propriété. Il reçut une réponse du Sous-directeur général chargé des questions scientifiques, datée du 22 novembre 1978. M. Kaddoura disait que le Directeur général avait pris note des griefs du requérant, que lui-même - M. Kaddoura - les avait réexaminés et qu'il présentait "les remarques suivantes" : il admettait que le projet de rapport technique final avait été élaboré en dehors de la durée hebdomadaire normale du travail, mais qu'il s'agissait d'une tâche accomplie durant des heures supplémentaires et non pas pendant les loisirs, que tous les droits sur ce travail appartenaient donc à l'UNESCO, que celle-ci était seule responsable de la qualité et de l'exactitude de la version finale, qu'un gros travail d'édition avait été accompli, que plusieurs passages avaient été omis, faute d'être suffisamment étayés et qu'une visite à Paris ne s'imposait pas à ce stade. Le 29 novembre 1978, le requérant répliqua qu'il était consterné de voir qu'un ouvrage écrit par des scientifiques avait été modifié sans consultation préalable, qu'il discuterait la question avec le PNUD et l'Académie égyptienne et qu'il tiendrait M. Kaddoura au courant. Il trouverait peut-être, disait-il, l'édition révisée acceptable et il était disposé à laisser les choses en suspens jusqu'au moment où il l'aurait vue.

11. Le 7 décembre 1978, la Section des rapports envoya au requérant un exemplaire de l'édition du rapport final technique établie par l'UNESCO. Le requérant y trouva de très nombreuses erreurs scientifiques. Il consacra près d'une année à les corriger et à correspondre avec l'académie. Le 22 octobre 1979, il adressa au Directeur général une communication qu'il qualifiait d'appel en vertu de la disposition 101.1 du Règlement du personnel. Ce texte prévoit que les membres du personnel peuvent exceptionnellement, si les circonstances le justifient, s'adresser directement au Directeur général. Cette lettre n'eut pas de réponse. Le 3 juillet 1980, le requérant écrivit la lettre dont il est question plus haut au paragraphe 2.

Sur la lettre du 22 novembre 1978

12. Le bien-fondé de l'objection de l'Organisation en matière de recevabilité tourne en premier lieu sur le point de savoir si cette lettre contient effectivement une décision administrative au sens du paragraphe 7 des Statuts du Conseil d'appel, à savoir le texte qui impose le délai. A ce propos, le requérant soutient, ou peut soutenir :

1) qu'une décision administrative ne peut être prise qu'en réponse à une réclamation formulée par un membre du personnel en sa qualité de membre du personnel et que sa lettre en date du 18 septembre 1978, à laquelle la lettre susmentionnée répondait, ne contenait aucune réclamation de ce genre;

2) que les termes de la lettre susmentionnée n'étaient pas propres à transmettre une décision administrative;

3) que le principe de la bonne foi empêche l'Organisation, étant donné les circonstances, de se fonder sur ladite lettre comme sur une décision administrative.

Le Tribunal examinera ces trois affirmations séparément dans les trois paragraphes ci-après.

13. L'article 11.1 du Statut du personnel veut que le Directeur général assure le fonctionnement d'un conseil d'appel chargé de lui donner des avis sur tout recours contre une décision administrative formé par un membre du personnel "invoquant la non-observation des clauses de son contrat ou de toute disposition pertinente du Statut et du Règlement du personnel". De ce fait, une décision qui n'est en conflit ni avec le contrat du requérant ni avec une disposition statutaire ou réglementaire ne peut donner lieu à un recours. Le requérant soutient que, dans sa lettre du 18 septembre, il s'adressait au Directeur général non pas en tant qu'ancien membre du personnel formulant une réclamation, mais bien en qualité d'ancien directeur de projet pour l'inviter à résoudre des difficultés qui avaient surgi dans l'exécution du projet. Il déclare que ce n'est que plus tard qu'il s'est décidé à faire valoir ses droits en tant que membre du personnel. Sa lettre avait pour objet de chercher un règlement à l'amiable et de persuader l'UNESCO de renoncer à publier un rapport modifié. Certes, il y affirmait clairement son droit d'auteur sur certaines parties du rapport. Toutefois, il soutient qu'il ne formulait aucune demande de réparation et qu'il utilisait le droit d'auteur comme argument en vue de dissuader l'UNESCO de faire paraître la publication envisagée. Cet argument est valable. Cependant, le Tribunal estime que la lettre est ambiguë à ce propos et il ne tranchera pas la question en se fondant sur ce motif. Il part donc de l'idée que, dans cette lettre, le requérant affirmait implicitement que la publication sans son consentement d'un rapport modifié pour lequel il détenait le droit d'auteur constituerait une inobservation de son contrat de service .

14. Lorsqu'un membre du personnel présente une réclamation au Directeur général, il ne la considère pas forcément et simplement comme une phase préliminaire de la procédure d'appel. Il peut raisonnablement espérer tout d'abord que la question sera examinée et peut-être débattue. De même, un directeur général n'entend pas invariablement prendre sa décision sur-le-champ sans plus de discussion. Ainsi, la première lettre d'un directeur général n'est pas nécessairement son dernier mot. Dans son argumentation, l'Organisation parle avec une certaine exagération d'un "tir de barrage de lettres ... échangées sans résultat", après quoi "l'Organisation a décidé qu'il était temps de régler le différend". Certes, tout directeur général peut régler un différend à n'importe quel moment pour autant qu'il use d'un langage montrant clairement qu'il prend sa décision définitive. Selon une formule qu'un certain nombre de chefs de secrétariat emploient couramment, il est dit carrément que la lettre écrite au requérant constitue la décision définitive, qu'on espère qu'elle sera acceptée mais que, si tel n'est pas le cas, le membre du personnel peut interjeter appel dans les délais prescrits; la méthode non seulement présente un avantage sous l'angle des formes et de la clarté, mais elle permet aussi d'éviter le genre de situation dont il sera question plus loin, au paragraphe 16. Il n'est évidemment pas nécessaire de suivre la formule mot pour mot mais, dans la lettre du 22 novembre, on ne trouve rien qui lui ressemble, fût-ce de loin. Le terme de "décision" n'y figure pas; le contenu de la communication est qualifié de "remarques", qui n'émanent pas du Directeur général mais sont celles que le signataire formule après le réexamen auquel le Directeur général l'avait chargé de procéder. L'auteur de la lettre déclare certes qu'à son avis le requérant n'a pas de droit d'auteur, mais cela ne va pas au coeur même du grief. Evidemment, le requérant acceptait de voir son travail figurer dans le rapport. Ce dont il se plaignait, c'est que, droit d'auteur ou non, il ne convenait pas de modifier ou de corriger l'ouvrage de spécialistes distingués dans leur domaine sans les consulter. Le Tribunal conclut que la lettre du 22 novembre 1978 ne contient pas de décision administrative.

15. Les délais sont indispensables à toute administration efficace, mais ils ne sont pas conçus comme piège pour quiconque "manque de vigilance sur le plan juridique", ainsi que l'Organisation s'exprime dans ses écrits. Si la lettre du 22 novembre devait constituer une décision, la communication du requérant en date du 29 novembre (voir le paragraphe 10 ci-dessus) montre nettement que, à ses yeux, elle ne l'était pas. La bonne foi, qui est un élément du lien établi entre l'Organisation et les membres de son personnel, exige qu'aucune partie ne tire avantage de l'interprétation manifestement erronée que l'autre donne de ses intentions. Le silence de l'Organisation, alors qu'elle devait avoir vu clairement que le requérant interprétait mal (de son avis à elle) la lettre du 22 novembre, l'empêche d'en faire une lettre de décision.

Sur l'objection formulée alternativement

16. Dans sa réponse, l'Organisation donne à entendre que si la lettre du 22 novembre 1978 ne constituait pas une décision, celle du 11 décembre 1980 ne peut pas non plus en constituer une puisqu'elle ne fait que répéter ce qui était dit dans la première. L'argument est spécieux et mal fondé. L'Organisation ne le développe pas, préférant dans l'optique de cette alternative présumer - sans l'admettre - que la seconde lettre était une décision. Le Tribunal estime que cette présomption est correcte.

17. Les conséquences de cette présomption n'ont pas été examinées devant le Conseil d'appel. La première phrase

de l'avis de cet organisme est ainsi conçue : "Le Conseil a étudié avec beaucoup de soin la lettre du 22 novembre 1978 sur laquelle toute l'argumentation de l'administration repose." Le requérant avait recouru en vertu du paragraphe 7 des Statuts du Conseil d'appel contre la décision du 11 décembre 1980. Toute la réponse de l'Organisation tendait à considérer l'appel comme irrecevable du fait que la lettre du 11 décembre n'était pas une décision administrative au sens de ce paragraphe, mais confirmait simplement la décision antérieure du 22 novembre. La question de la forclusion n'a jamais été soulevée. Si la lettre du 22 novembre 1978 était la véritable décision, l'appel était manifestement tardif. Si, en revanche, c'était la lettre du 11 décembre 1980 qui était la vraie décision, l'Organisation n'a pas conclu qu'il y avait forclusion, l'appel n'ayant été interjeté que le 18 mars 1981. Comme il est dit plus haut au paragraphe 3, le retard était dû en partie au fait que le requérant avait désiré renoncer à la juridiction du conseil en application de la disposition 111.2 b) du Règlement du personnel; le 9 janvier 1981, il avait tenté d'obtenir le consentement du Directeur général à la renonciation, consentement exigé par le Règlement. Le Directeur général, par hasard ou de propos délibéré, a pris un mois pour répondre à cette demande, de sorte que le refus était daté du jour même où le délai imparti pour recourir auprès du conseil expirait. L'Organisation entend maintenant faire valoir l'argument de la forclusion pour la première fois devant le Tribunal.

18. Le Tribunal a pour mission de trancher les différends entre les parties conformément aux circonstances de l'affaire quant au fond, mais sous réserve des règles de procédure qui le régissent. Celles qui concernent la recevabilité, qui sont des règles de procédure, visent à protéger l'Organisation contre ce qui pourrait être une plus grande injustice si l'accès au Tribunal était totalement libre. En général, il y a certes lieu d'attendre d'une organisation qu'elle expose la totalité de ses arguments sur le fond devant l'organisme d'appel, pour lui permettre de conseiller le Directeur général de la façon la meilleure et la plus complète. Cependant, si elle omet d'aborder un point particulier, cela n'empêchera normalement pas le Tribunal de l'examiner. En effet, il est de son devoir d'aboutir dans toute la mesure possible, à une juste décision fondée sur l'ensemble des circonstances. Toutefois, si l'Organisation s'est abstenue non pas d'avancer un argument sur le fond, mais bien de tirer parti en temps opportun d'une disposition de procédure établie dans son intérêt, la situation n'est pas la même. Il ne saurait faire de doute que le moment approprié - sinon le seul - de faire valoir l'argument, c'était lors de la procédure devant le Conseil d'appel, puisque c'est lui que l'on prétend avoir été saisi hors délai (le requérant n'ayant ainsi pas épuisé toutes les voies de recours internes) et non pas le Tribunal de céans. Aussi le Tribunal doit-il maintenant décider si, en bonne justice, il convient d'accorder à l'Organisation une seconde possibilité de reprendre l'argument. Trois facteurs entrent en ligne de compte. Il s'agit de savoir : premièrement, si l'argument est clair et contraignant; deuxièmement, si l'on peut expliquer de manière adéquate pourquoi l'Organisation ne l'a pas avancé; troisièmement, si le requérant peut avoir subi un préjudice du fait que l'Organisation ne l'a pas formulé.

19. Sur le premier point, il n'est nullement certain que l'argument soit retenu. Il est facile de dire que, si l'on admet les dates dont il a été question, le requérant était forclos depuis plus d'un mois. Mais la situation se complique avec la disposition 111.2 b) du Règlement. Celle-ci permet à tout membre du personnel, d'accord avec le Directeur général, de renoncer à la juridiction du Conseil d'appel. Il n'est pas possible à une partie de renoncer à une juridiction qu'elle a elle-même saisie : en la saisissant, elle abandonne son droit de renonciation. Si la disposition accordait ce droit sans condition, il n'y aurait aucune difficulté. Le requérant aurait simplement dû se décider dans le délai de deux mois prescrit au paragraphe 7 des Statuts du Conseil d'appel, quant à la juridiction à laquelle il voulait s'adresser. Mais, en vertu de la disposition réglementaire, il ne peut renoncer sans le consentement du Directeur général et aucun délai n'est fixé pour l'octroi du consentement. En théorie du moins, le Directeur général pourrait priver le requérant de tout droit d'appel en remettant son refus d'accepter la renonciation jusqu'après l'expiration du délai de recours au Conseil d'appel. Il ne serait donc pas du tout facile de déterminer comment appliquer les délais prévus au paragraphe 7 dans la situation créée par la disposition 111.2 b) du Règlement. La solution correcte pourrait être la suivante : pourvu que le requérant ne tarde pas à demander le consentement du Directeur général, le délai ne commencerait à courir qu'après la communication de la décision.

20. Dans ses écrits, l'Organisation n'avance rien au sujet de l'application de l'article 111.2 b). Elle n'explique pas non plus pourquoi elle n'a pas formulé l'argument en temps opportun. Cela peut être dû à une inadvertance; la défenderesse est alors coupable tout autant que le requérant d'une faute de procédure. En fondant toute son argumentation sur la décision du 22 novembre elle peut avoir entendu s'assurer un avantage tactique. Quelque avocats pensent, surtout lors d'appels auprès d'un organisme qu ne se compose pas de magistrats, qu'ils affaibliraient leur thèse principale en suggérant une alternative. De l'avis du Tribunal, cela ne saurait constituer un bon motif pour omettre d'avancer un argument.

21. Si l'Organisation avait réussi à persuader le Conseil d'appel que le recours contre la décision du 11 décembre était tardif, le Directeur général aurait dû se demander s'il allait ou non user de la latitude que le paragraphe 8 des

Statuts du conseil lui donne de prolonger les délais dans des circonstances exceptionnelles. Le requérant souffrirait donc d'un préjudice si le Tribunal ne décidait pas d'exercer un pouvoir discrétionnaire analogue.

22. En bref, l'Organisation demande au Tribunal de passer sur le fait qu'elle a omis d'avancer l'argument au moment approprié, de façon qu'elle puisse tirer parti de la non-présentation de l'appel du requérant dans les délais. Le Tribunal n'estime pas que la justice l'oblige à s'engager dans cette voie.

Conclusion

23. Le Tribunal, ayant décidé que la décision effective contre laquelle le requérant peut se pourvoir figure dans la lettre du 11 décembre 1980 et estimant que la justice n'exige pas que l'on admette le nouvel argument, ne retient pas l'objection relative à la recevabilité. Il annule la décision du 15 octobre 1981, ainsi que le requérant le lui demande. Contrairement aux conclusions de celui-ci, il n'examinera pas la question soulevée sur le fond : c'est le Conseil d'appel qui doit le faire tout d'abord. Le Tribunal accorde au requérant une indemnité pour les dépens exposés jusqu'ici. Les autres conclusions n'appellent pas un examen de sa part à ce stade.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. La décision du 15 octobre 1981 est annulée.
2. Le Conseil d'appel examinera immédiatement quant au fond le recours du requérant.
3. L'Organisation versera au requérant 4.000 dollars des Etats-Unis à titre de dépens.

Ainsi jugé par M. André Grisel, Président, le très honorable Lord Devlin, P.C., Juge, et M. Héctor Gros Espiell, Juge suppléant, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier du Tribunal.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 18 novembre 1982.

(Signé)

André Grisel
Devlin
H. Gros Espiell
A.B. Gardner