



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

Original : Anglais

Devant : Juge Goolam Meeran

Greffe : New York

Greffier : Hafida Lahiouel

FEDOROFF

contre

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL
DE L'ORGANISATION DES NATIONS
UNIES

JUGEMENT

Conseil de la requérante :

Questions en litige

8. Le principal point de litige entre les parties concerne l'application stricte des règles qui ne permet pas à un fonctionnaire de reporter plus de 60 jours sur le cycle d'administration du congé annuel suivant. La requérante estime qu'en dépit de cette règle stricte, elle était en droit de reporter les jours de congé annuel au-delà de la limite des 60 jours, car son supérieur hiérarchique lui avait promis qu'elle pourrait le faire. Elle allègue qu'il lui était impossible de profiter de ces jours de congé annuel en raison du volume et de l'urgence des tâches que son supérieur hiérarchique lui avait confiées. Toutefois, une question préliminaire importante relative à l'application des délais s'impose dans le cadre de la présente affaire.

Arguments en faveur de la requérante

9. Les arguments de la requérante peuvent être résumés comme suit :
- a. Elle était en droit de reporter les jours de congé annuel au-delà du nombre limite de 60 jours au mois d'avril 2008 car elle n'avait pas pu bénéficier de ces jours de congé annuel entre janvier et mars 2008 en raison des contraintes qui lui étaient imposées par sa direction. L'Organisation était l'unique bénéficiaire des circonstances qui ont empêché la requérante d'exercer son droit de profiter de ses jours de congé. La requérante était en droit de bénéficier des huit jours de congé annuel après le 1^{er} avril 2008 et de les comptabiliser dans le nombre de jours de congé annuel accumulés avant le 1^{er} avril 2008. Par conséquent, la requérante avait le droit de prendre sa retraite de l'Organisation avec un nombre total de 60 jours de congé annuel accumulés. Comme la requérante comptait 53,5 jours de congé annuel au moment de prendre sa retraite, elle doit être indemnisée au titre de six jours et demi de congé annuel.

- b. La requérante déclare qu'elle ne savait pas qu'un délai limite était fixé pour contester une décision administrative. L'Administration était tenue d'aviser la requérante de la nécessité de prendre des mesures préventives opportunes afin de protéger ses droits fondamentaux. Or, en l'espèce, elle ne l'a pas fait. Bien qu'il soit techniquement vrai que la requérante a formé son recours de manière tardive, l'Administration est en partie responsable car elle n'a pas informé la requérante de ses droits en tant que fonctionnaire.

Arguments du défendeur

10. Le défendeur s'oppose à ce recours pour les raisons suivantes :
 - a. Cette demande est irrecevable car elle n'a pas été déposée dans le délai de deux mois fixé dans la disposition 111.2(a) de l'ancien Règlement du personnel.
 - b. La requérante n'a pas démontré l'existence de « circonstances exceptionnelles » telles que visées à la disposition 111.2(f) de l'ancien Règlement du personnel, en vertu de laquelle un recours contre une décision administrative est irrecevable si les délais prescrits n'ont pas été respectés, à moins que la chambre constituée pour connaître du recours ne les ait suspendus en considération de circonstances exceptionnelles. Le défendeur allègue que la requérante n'avait fait valoir aucun fait ou question de fond susceptible d'être considéré comme « exceptionnel ». En outre, le défendeur affirme que suite à la réception par la requérante du courrier daté du 28 octobre 2008, elle a eu amplement le temps de former son recours devant la Commission paritaire de recours.

Le droit en matière de recevabilité

14. La disposition 111.2(f) de l'ancien Règlement du personnel dispose comme suit :

« Le recours est irrecevable si les délais prescrits à l'alinéa a) ci-dessus n'ont pas été respectés, à moins que la chambre constituée pour connaître du recours ne les ait suspendus en considération de circonstances exceptionnelles ».

15. Cette disposition régissait la prescription au cours de la période concernée. Il convient d'observer que les critères spécifiques sur la base desquels il est possible de déroger au délai prescrit de deux mois motiveraient une conclusion de l'existence de « circonstances exceptionnelles ».

16. Cette règle est semblable mais pas identique à l'article 8.3 du Statut du Tribunal de contentieux administratif, qui dispose que :

[Le Tribunal peut décider par écrit, à la demande écrite du requérant, de suspendre ou supprimer les délais pour une période limitée et seulement dans des cas exceptionnels. Le Tribunal ne peut ni suspendre ni supprimer les délais du contrôle hiérarchique ».

17. Il relève de la compétence du Tribunal de déterminer si une demande est présentée dans les délais prescrits. Par conséquent, il est primordial que toute question liée à la présentation en temps opportun d'une demande soit déterminée en premier lieu. S'il est décidé que ladite demande n'a pas été présentée dans les délais prescrits, le Tribunal n'a alors aucune compétence pour statuer sur le fond de l'affaire. Dans certaines conditions, pour répondre à la question de savoir s'il est raisonnable et équitable de dire que les faits et les circonstances confèrent à cette affaire un caractère exceptionnel, le Tribunal est alors tenu d'examiner les éléments liés au fond de l'affaire. La mesure dans laquelle l'analyse de ces éléments factuels est nécessaire relève du jugement du Tribunal.

18. Si cette demande avait été examinée avant le 1^{er} juillet 2009, elle aurait été soumise à la définition restrictive donnée par le Tribunal administratif dans plusieurs

jugements, selon laquelle les « circonstances exceptionnelles » sont des circonstances échappant au contrôle d'un requérant, qui l'empêcheraient de soumettre une demande de nouvel examen et de former un recours à temps. Toutefois, la Commission paritaire de recours n'a pas examiné cette affaire, qui a été renvoyée devant le Tribunal du contentieux administratif. Cette décision soulève la question de savoir quels critères pertinents doivent être appliqués afin de déterminer s'il convient de déroger au délai prescrit. Faut-il retenir le critère de « *circonstances exceptionnelles* » au sens de la disposition 111.2(f) de l'ancien Règlement du personnel ou celui de « seulement dans des *cas* exceptionnels », prévu dans l'article 8.3 ? La réponse est simple et se trouve dans l'article 11.1(a) du Statut du personnel qui dispose que le

assertion selon laquelle elle n'a pas pu prendre ses jours de congé annuel excédentaires avant la fin du cycle concerné.

22. Le témoin du défendeur (Chef du Service administratif du DAES), a également fourni des éléments relatifs au registre des congés de la requérante et s'est attaché à démontrer l'importance d'une application stricte des règles en matière d'accumulation des jours de congé. Compte tenu de la conclusion relative à la question préliminaire de recevabilité en matière de délai, il n'est pas nécessaire de consigner en détail les éléments fournis. Une synthèse suffit. Toutefois, ces éléments sont importants en vue de rendre des conclusions de fait à la fois sur les raisons et les circonstances qui se sont avérées prescrites dans le cadre du recours et sur l'appréciation complète des facteurs susceptibles d'être pertinents afin de déterminer s'il y a lieu de retenir le cas exceptionnel tel que visé à l'article 8.3 du Statut, puisque les parties admettent que la demande a été déposée en dehors des délais prescrits.

Le critère du « cas exceptionnel »

23. Questions que le Tribunal doit se poser pour décider s'il convient de retenir le cas exceptionnel dans la présente affaire :

a.

d.

- n. L'organisation d'une audience équitable est-elle envisageable en dépit du temps qui s'est écoulé?
- o. À quoi correspond une « période limitée » dans les circonstances de l'espèce?

24. À la lumière des questions ci-dessus et des éléments fournis dans cette affaire, est-il raisonnable d'invoquer un « cas exceptionnel »? Il s'agit d'une question de fait de premier ordre pour le Tribunal saisi. Le Juge doit garder à l'esprit l'importance accordée au respect des délais prescrits dans l'intérêt d'une bonne administration. Le Juge doit aussi se souvenir que la fixation de délais ne vise pas à desservir Tw[(paro9C.it)] Tc.01» dacrif

- a. Une date en avril 2008 à laquelle la requérante a été informée par écrit qu'elle était autorisée à reporter au maximum 60 jours de congé d'un cycle d'administration du congé annuel à l'autre, avec pour conséquence la perte de huit jours. La requérante est restée vague dans ses réponses relatives à la date de réception de ce document. Je conclus qu'elle l'a bien reçu. Sa demande d'examen administratif devait être déposée dans un délai de deux mois suivant la réception dudit document. Elle n'a pas déposé de demande car elle savait que les règles dans ce domaine étaient appliquées à la lettre. Dans tous les cas, de connivence avec son supérieur hiérarchique, elle pensait qu'elle ne perdrait pas ces jours dont elle comptait bénéficier de manière non officielle.
- b. Le 28 octobre 2008, elle a reçu la réponse du Chef du Service administratif du DAES lui indiquant qu'elle n'avait pas le droit de prendre les six jours et demi de congé et qu'en dépit de la demande formulée par son directeur afin de « récupérer » ces jours, il n'accéderait pas à sa requête.

33. Je considère comme un fait établi que la requérante savait en mars et avril 2008 qu'elle n'avait pas le droit de reporter les jours de congé excédentaires, qui à l'époque, s'élevait à huit jours. L'examen du registre des congés de la requérante démontre qu'au cours des années précédentes, elle a pris soin de ne pas accumuler plus de 60 jours de congé annuel excédentaires au terme de tout cycle d'administration du congé annuel. Contrairement à son témoignage, les archives portant sur la période 2003/2008 et fournies par le défendeur démontrent que la requérante n'a perdu aucun jour de congé au cours de la période pour laquelle lesdits documents ont été produits bien que le solde de ses jours de congé annuel fluctuât autour de 60 jours pour cette période. Je considère que la requérante a pris en avril 2008 la décision, en toute connaissance de cause, de ne pas contester l'application du règlement en raison de l'accord conclu avec son supérieur hiérarchique. Par

conséquent, le moment à partir duquel le délai commence à courir est avril 2008. Toutefois, quelle que soit la date retenue au cours de ce mois, la demande était frappée de prescription.

34. La requérante souhaitait obtenir le prolongement de son contrat de travail au-delà de l'âge normal de la retraite. Elle a demandé conseil auprès d'un juriste au cours de la première ou deuxième semaine du mois de décembre 2008. Bien que le secret professionnel ne permette pas de connaître la nature des conseils recherchés, il est inconcevable d'imaginer qu'elle n'était pas informée des délais impartis. Elle a déclaré dans le cadre d'une série de réponses évasives à la question relative à sa connaissance du délai imparti qu'elle pensait qu'il était de quatre mois. Ses propos étaient vagues en ce sens qu'elle ne fournissait pas de réponse directe et qu'elle attirait l'attention sur des différends ne relevant pas de la présente affaire. Je considère comme un fait établi qu'elle savait que son recours contre la décision administrative devait être déposé dans un délai de deux mois mais elle a préféré se concentrer sur d'autres questions.

35. Il existe un désaccord quant à savoir si le supérieur hiérarchique de la requérante lui a vraiment promis qu'elle pourrait disposer des jours excédentaires ou qu'il en ferait la demande au responsable concerné. Le Chef du Service administratif n'a pas reçu de demande en ce sens avant le courrier du 16 octobre 2008. Ni le supérieur hiérarchique ni le Directeur n'ont autorité pour promettre un report de jours de congé excédentaires. Ni le supérieur hiérarchique ni le directeur n'ont déposé en la qualité de témoin. Toutefois, le tribunal a accepté une preuve attestant du fait que le Directeur de la requérante savait qu'il n'existait pas de base de nature à opposer une exception et que le Directeur avait fait part de cette observation au Chef du Service administratif du DAES. Je pense qu'il a préféré que ce soit le Chef du Service administratif qui annonce cette mauvaise nouvelle à la requérante plutôt que lui-même. Il a été démontré au Tribunal qu'il n'était pas rare que les directeurs ou autres responsables refilent « la patate chaude » au service administratif de leurs départements.

excédentaires au moins soient utilisés, et ce, dans l'intérêt de leur santé et de l'efficacité du service. Par conséquent, en vertu de ladite disposition, toute journée accumulée au-delà des 12 semaines est perdue.

Évaluation et conclusion

39. La question de savoir si la requérante répond au critère de « cas exceptionnel » est une question de fait qui doit être tranchée par le Tribunal. Le terme « exceptionnel » signifie simplement « hors de l'ordinaire ». Le Tribunal est tenu d'examiner la totalité des faits et des 91.9(/)6.4talité'ordina6(t0cdiTc.1)i35de l'or5.4tr les, yon mêtAd u

41. Au vu des conclusions factuelles se fondant sur les témoignages et les preuves documentaires qui ont été produites, le Tribunal est d'avis que la requérante n'a pas démontré l'existence de « conditions exceptionnelles ».

42. La demande est irrecevable et est donc, rejetée.

Observations de la requérante du 4 novembre 2009

43. Le 4 novembre 2009, la requérante a formulé d'autres observations intitulées « Observations de la requérante concernant le rejet de sa demande de rémunération », visant à obtenir une rémunération au titre des 25 jours pendant lesquels elle a travaillé en décembre 2008, après la date de son départ à la retraite. Dans ce document, la requérante argue du fait qu'il lui a été demandé de travailler en décembre 2008 afin de « permettre au bureau de faire face à une situation désespérée » et que, bien que son contrat n'ait pas été prolongé, et qu'elle n'ait reçu aucune rémunération à ce titre, l'Organisation ne peut « fuir ses responsabilités et ne pas dédommager la requérante sur le simple fait qu'elle ne disposait pas d'un contrat formel sur lequel fonder sa demande ».

44. Il ne m'appartient pas de commenter le fond de cette affaire. Je n'ai pas été saisim8

45.

46. La requérante a fait part à maintes reprises de son engagement et du fait qu'elle avait travaillé sans être rémunérée afin d'aider l'Organisation alors que le successeur à son poste n'avait pas encore été désigné. Elle a expliqué que des tâches importantes devaient être terminées. Il lui a été demandé de produire des éléments à l'appui de ses arguments selon lesquels son dévouement constituait un facteur pertinent et exceptionnel dont il fallait tenir compte eu égard au travail qu'elle a effectué pour aider l'Organisation à un moment où elle aurait pu déposer sa demande. Les faits essentiels restent que : (i) cette nouvelle question ne relevait pas de la présente demande lors de son dépôt devant le Tribunal; (ii) aucune requête n'a été déposée afin de modifier cette demande; (iii) la requérante et son conseil ont déclaré lors de l'audition que l'affaire portait sur les six jours et demi de congé; et (iv) il n'existe aucune demande d'examen administratif ou de contrôle hiérarchique portant sur cette nouvelle question.

47. La tentative de la requérante d'introduire une nouvelle cause d'action par la petite porte est insidieuse et est rejetée.

Questions supplémentaires

48. Il ressort clairement des éléments que certains supérieurs hiérarchiques et directeurs ont fait preuve de négligence en ne veillant pas à l'application rigoureuse du règlement en matière du report des jours de congé annuel. La gestion quotidienne des jours de congé annuel relève de la responsabilité des responsables locaux. Toutefois, les preuves recueillies dans le cadre de cette affaire laissent penser que des arrangements privés, non respectueux des règlements, peuvent être conclus. En outre, il semble que certains supérieurs hiérarchiques éprouvent des difficultés à prendre des décisions claires et autoritaires susceptibles de ne pas être très populaires auprès d'un fonctionnaire. À la place, ils préfèrent laisser au service administratif le soin d'annoncer les mauvaises nouvelles. Les éléments attestant de ces défaillances et l'étalage des erreurs commises en matière de gestion entravent non seulement la

politique sous-jacente mais laissent encore la porte ouverte aux risques d'abus du système de congé annuel.

49. Le Secrétaire général peut envisager d'élaborer de nouvelles directives afin d'inclure des sanctions en cas de non-conformité de la part des supérieurs hiérarchiques ou dirigeants, responsables de la gestion du Règlement de l'Organisation.

Conclusion

50. Le recours est frappé de prescription. L'affaire ne revêt pas de caractère « exceptionnel », au sens de l'article 8.3 du Statut du Tribunal du contentieux administratif. La demande censée constituer une modification de la présente requête, datée du 4 novembre 2009, est insidieuse.

51. La requête est rejetée.

(Signé)

Juge Goolam Meeran

Ainsi jugé le 28 janvier 2010

Enregistré au greffe le 28 janvier 2010

(Signé)

Hafida Lahiouel, Greffier, New York