

Le Tribunal administratif,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), formée par M. H. W.-S. le 23 janvier 2002 et régularisée le 26 février, la réponse de l'Organisation en date du 10 juin, la réplique du requérant du 5 août et la duplique de l'UNESCO datée du 30 août 2002;

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

Après avoir examiné le dossier;

Vu les pièces du dossier, d'où ressortent les faits et les allégations suivants :

A. Le requérant, ressortissant éthiopien né en 1941, est entré au service de l'UNESCO en 1974 en tant que consultant. Il obtint un engagement à titre temporaire en juillet 1977 puis un engagement de durée définie en janvier 1978. Au moment des faits pertinents au présent litige, il était chef de l'unité administrative du Secteur des sciences sociales et humaines, de classe P.5. En marge d'un mémorandum de la directrice du Bureau du personnel, daté du 18 mai 1999, concernant une demande de la Sous-directrice générale chargée du Secteur des sciences sociales et humaines tendant à obtenir une promotion en faveur du requérant, le Directeur général avait écrit, le 22 mai : «Une promotion de fin de carrière à titre personnel pour sa dernière année de service à l'UNESCO», puis, le 28 mai : «pour exécution». Par une note du 22 octobre 1999, le Directeur général annonça un certain nombre de promotions à titre personnel, dont celle du requérant qui devait prendre effet le 1^{er} avril 2000.

Un nouveau Directeur général fut nommé le 12 novembre 1999 et entra en fonctions le 15 novembre. Dans la résolution 30 C/72 adoptée le même jour, la Conférence générale invita notamment le nouveau Directeur général «à passer en revue, afin de s'assurer que les incidences financières [avaient] été prises en compte et que les critères [de compétitivité, d'expertise, d'efficacité et d'universalité] [avaient] été appliqués, tous les reclassements de postes, toutes les promotions et tous les engagements intervenus pendant l'exercice biennal 1998-1999». Par une note en date du 26 novembre, le Directeur général informa les hauts fonctionnaires de l'Organisation qu'il avait notamment «décidé de suspendre temporairement l'application des décisions les plus récentes, c'est-à-dire celles prises à compter du 1^{er} octobre 1999, concernant les nominations, reclassements et promotions». Il précisait que ces «mesures conservatoires, qui [étaient] prises dans l'intérêt de l'Organisation, ne préjuge[ai]ent pas de la légitimité des décisions en question pas plus qu'elles n'impliqu[ai]ent leur annulation automatique. Chaque cas sera[it] examiné dans le contexte de l'étude globale susmentionnée, dont la conduite sera[it] confiée à une équipe spéciale sur la structure et les effectifs du Secrétariat qui sera[it] constituée sous peu. La priorité sera[it] donnée à l'examen des décisions qui [avaient] été suspendues, afin de parvenir à une conclusion rapide.» Cette équipe fut créée sous le nom d'«Equipe spéciale sur la structure, les effectifs et les systèmes de gestion du Secrétariat».

Par note du 22 février 2000, le Directeur général informa les hauts fonctionnaires que, suite aux recommandations de l'équipe spéciale précitée, il avait décidé que les promotions à titre personnel devraient être assimilées à des reclassements de postes puisqu'elles n'existaient plus en tant que telles depuis 1994 et que, en ce qui concernait les promotions en fin de carrière, celles-ci ne devraient être accordées que lorsque les conditions énoncées dans la circulaire administrative n° 1883, datée du 6 juillet 1993, seraient remplies. Ces conditions étaient les suivantes :

«a. avoir accompli au moins 25 années de service au Secrétariat de l'UNESCO ou d'une autre organisation appliquant le régime commun des Nations Unies avant la date du départ à la retraite, ou 15 années s'il s'agit d'un membre du personnel local hors Siège ;

b. avoir atteint l'âge de 59 ans, ou de 54 ans en cas de retraite anticipée, au moment de l'octroi de la promotion ;

- c. n'avoir bénéficié auparavant d'aucune promotion à titre personnel ;
- d. avoir obtenu la note générale "A" ou "B" dans les deux dernières notes professionnelles ;
- e. n'avoir bénéficié d'aucune promotion au cours des cinq années ayant précédé le départ à la retraite.»

Le 20 mars 2000, le directeur par intérim du Bureau de gestion des ressources humaines (anciennement Bureau du personnel) informa le requérant qu'il ne remplissait pas l'ensemble de ces conditions. Le 10 avril, le requérant présenta une réclamation au Directeur général. En l'absence de réponse de ce dernier, il saisit le Conseil d'appel d'un avis d'appel le 11 mai. Le 17 mai, le directeur par intérim des ressources humaines fit savoir au requérant que le Directeur général confirmait la décision du 20 mars. Le 2 juin 2000, le requérant déposa une «requête détaillée» auprès du Conseil d'appel conformément à l'article 10 des Statuts de ce dernier. Dans son rapport en date du 12 juillet 2001, le Conseil d'appel recommanda de faire droit à l'appel du requérant. Il relevait que la carrière de l'intéressé justifiait amplement cette promotion personnelle, qu'il ne pouvait s'agir d'une promotion en fin de carrière et que, les annotations du Directeur général datant de mai 1999, la promotion du requérant n'entrait pas dans la catégorie des décisions devant être suspendues. Il estimait qu'il y avait eu discrimination à l'encontre du requérant puisque des chefs d'unités administratives dans d'autres secteurs avaient obtenu une telle promotion. Par lettre du 24 octobre 2001, qui constitue la décision attaquée, le Directeur général rejeta l'appel.

B. Le requérant soutient que l'annotation du Directeur général en date du 22 mai 1999 constitue une décision définitive de le promouvoir à la classe D.1. Il en veut pour preuve le fait qu'elle lui a été communiquée et que les instances dirigeantes de l'UNESCO en ont été informées. Il ne s'agissait pas d'un simple acte préparatoire et, comme l'a relevé le Conseil d'appel, la jurisprudence citée par la défenderesse dans le cadre de l'appel n'est pas pertinente. Le requérant ajoute que cette décision n'a jamais été abrogée dans le respect du principe du parallélisme des formes. Par ailleurs, l'administration a manqué à son obligation de motiver sa décision en ne précisant pas quelles étaient les conditions énoncées dans la circulaire n° 1883 qui n'étaient pas remplies. De toute façon, cette circulaire concernait les promotions en fin de carrière alors que la mesure dont il devait bénéficier était une promotion à titre personnel, qui relève du pouvoir d'appréciation du Directeur général. Le requérant fait également valoir qu'il a été victime de discrimination puisqu'il est le seul dans sa situation à ne pas avoir été promu. Enfin, il souligne que sa promotion répondait aux critères «de compétitivité, d'expertise, d'efficacité et d'universalité» énoncés dans la résolution 30 C/72 du 15 novembre 1999.

Le requérant demande au Tribunal, notamment, de constater que les actes pris par le Directeur général les 22 et 28 mai 1999 constituent une décision légale portant effet, de déclarer qu'il doit être nommé à la classe D.1 avec effet au 1^{er} avril 2000 et de lui octroyer les dépens pour la procédure devant le Conseil d'appel ainsi que pour celle devant le Tribunal.

C. Dans sa réponse, l'UNESCO soutient que les annotations du Directeur général du 22 mai 1999 ne constituaient pas une décision administrative ayant des effets juridiques. Il s'agissait d'une «décision de principe» qui n'était pas destinée à lui être notifiée. Citant les jugements 1560 et 2112 du Tribunal de céans, l'Organisation rappelle qu'une décision est nécessairement précédée de démarches administratives. Par souci de transparence, le fonctionnaire peut en être informé mais il ne doit pas en déduire qu'une décision lui est ainsi communiquée. Elle fait valoir que, si une décision avait été prise le 22 mai, la note en date du 22 octobre 1999 n'aurait pas eu de raison d'être. Elle fait également remarquer que la décision contenue dans cette note n'avait pas encore reçu un commencement d'exécution lorsqu'elle fut suspendue par la note du 26 novembre 1999. Quant à l'obligation de motiver, le requérant a lui-même reconnu, dans sa «requête détaillée» au Conseil d'appel, que le directeur par intérim des ressources humaines l'avait informé qu'il ne remplissait pas la condition relative à l'ancienneté (vingt-cinq années au service de l'Organisation). La défenderesse relève qu'il ne remplissait pas non plus la condition relative à l'âge au moment de l'éventuelle promotion et qu'au surplus une promotion en fin de carrière est accordée pour les six derniers mois, et non pour la dernière année de service comme dans le cas du requérant.

L'Organisation ajoute que les instructions de l'ancien Directeur général contenues dans ses annotations du 22 mai ainsi que dans sa décision du 22 octobre 1999 contrevenaient à la circulaire n° 1883 et que le nouveau Directeur général, conformément à la demande de la Conférence générale, ne pouvait les mettre en œuvre. Le fait que d'autres fonctionnaires aient pu bénéficier d'une telle mesure n'est pas décisif car, comme l'a rappelé le Tribunal dans son jugement 1536, «[l']égalité de traitement signifie l'égalité dans le respect du droit et non pas dans sa violation».

D. Dans sa réplique, le requérant réitère ses arguments. Il soutient que la jurisprudence invoquée par l'UNESCO n'est pas pertinente et il renvoie au rapport du Conseil d'appel.

E. Dans sa duplique, la défenderesse maintient sa position, y compris pour ce qui a trait à la jurisprudence citée.

CONSIDÈRE :

1. Le requérant conteste la décision prise le 24 octobre 2001 par le Directeur général de rejeter l'appel qu'il avait formé contre la décision de ne pas lui accorder une promotion à la classe D.1.

Il demande au Tribunal, notamment, de constater que les actes pris par le Directeur général les 22 et 28 mai 1999 constituent une décision légale portant effet, de déclarer qu'il doit être nommé à la classe D.1 à compter du 1^{er} avril 2000 et de lui octroyer des dépens.

Au soutien de sa requête, il fait valoir que la décision de ne pas mettre en œuvre sa promotion ne repose sur aucune base juridique. En effet, selon lui, la «décision» de le promouvoir était légale et revêtait un caractère définitif.

2. Le requérant estime que le fait que le Directeur général ait annoncé, dans une note du 22 octobre 1999, qu'il avait décidé de le promouvoir à la classe D.1 et que le Conseil exécutif avait été informé de cette décision -- même si ce dernier acte pouvait être interprété comme étant de pure forme -- permet de déduire que sa promotion se rattachait nécessairement à une décision individuelle reconnue comme telle par l'UNESCO elle-même. En l'occurrence, cette décision ne pouvait être que celle du 22 mai 1999 par laquelle le Directeur général donnait clairement l'instruction, confirmée le 28 mai 1999, de le promouvoir «à titre personnel pour sa dernière année de service» à la classe D.1.

Ainsi, il considère que c'est bien le 22 mai 1999 que la décision de le promouvoir a été prise par le Directeur général d'une manière régulière et qu'il a acquis le «droit individuel d'être promu» à la classe D.1. dès le 1^{er} avril 2000.

Il ajoute qu'à aucun moment la «décision» du 22 mai n'a été expressément abrogée dans le respect du principe du parallélisme des formes. Selon lui, les actes pris en sa faveur ne peuvent être considérés comme de simples «actes préparatoires», comme ce fut le cas dans l'affaire ayant donné lieu au jugement 1560.

Il estime également avoir été victime d'une discrimination et d'une injustice car il est le seul parmi les autres membres du personnel de même classe à n'avoir finalement pas été promu à la classe D.1. Il signale que d'autres membres du personnel se trouvant théoriquement dans les mêmes conditions d'éligibilité ont été nommés par la suite à la classe D.1 à titre personnel.

3. Dans sa réponse, la défenderesse soutient que les annotations du Directeur général du 22 mai 1999 ne constituaient pas une décision administrative ayant des effets juridiques. Il s'agissait d'une «décision de principe» qui n'était pas destinée à être notifiée au requérant.

Elle fait valoir que lesdites annotations ne pouvaient constituer une décision définitive car la décision contenue dans la note du 22 octobre 1999 n'aurait alors pas eu de raison d'être. Elle ajoute que, même si la décision d'accorder au requérant une promotion en fin de carrière pour sa dernière année de service à l'UNESCO, que le Directeur général s'était proposé de prendre en faveur du requérant, avait été matérialisée dans la note susvisée, cette décision avait été suspendue par la note du 26 novembre 1999 alors qu'elle n'avait pas encore reçu un commencement d'exécution.

En ce qui concerne l'argument du requérant selon lequel la «décision» du Directeur général de le promouvoir n'aurait pas été abrogée dans le respect du principe du parallélisme des formes, la défenderesse soutient que ce principe s'applique en matière de normes et non de décisions.

Quant à la discrimination et à l'injustice dont le requérant estime avoir été victime, la défenderesse souligne que si une circulaire administrative fixe un certain nombre de conditions pour qu'un fonctionnaire puisse prétendre à une

promotion à titre personnel en fin de carrière, c'est pour éviter l'arbitraire, le favoritisme et la discrimination, étant entendu que le Directeur général conserve toujours son pouvoir d'appréciation pour choisir parmi les fonctionnaires méritants qui remplissent les conditions requises ceux qu'il estime pouvoir promouvoir eu égard aux possibilités budgétaires. Elle ajoute que, même s'ils remplissent toutes les conditions requises, les fonctionnaires concernés ne peuvent se prévaloir d'un droit à promotion.

4. La principale question qui se pose est celle de savoir si, en l'espèce, comme le prétend le requérant, une décision légale ayant un caractère définitif et liant l'Organisation avait été prise en sa faveur.

Dans son jugement 2112, qui se réfère à son précédent jugement 1560, le Tribunal de céans a indiqué qu'une décision relative à un fonctionnaire est nécessairement précédée de démarches administratives, mais elle ne lie l'organisation à l'égard du fonctionnaire qu'au moment où elle lui est communiquée dans les formes prévues, cette communication pouvant également se faire sous une forme différente à condition qu'on puisse en inférer que l'organisation a entendu notifier sa décision au fonctionnaire.

Au regard de cette jurisprudence, il est certain que les annotations du Directeur général en date du 22 mai 1999 sur un mémorandum relatif à une demande tendant à obtenir la promotion du requérant à la classe D.1 ne sauraient être considérées comme une décision liant l'Organisation, même si, le 28 mai 1999, des instructions avaient été transmises à la directrice du personnel «pour exécution» et que, par une note du 22 octobre 1999, le Directeur général avait fait connaître sa décision de promouvoir le requérant, précisant que le Conseil exécutif en avait été dûment informé.

En effet, comme ce fut le cas dans l'affaire ayant donné lieu au jugement 1560, les instructions administratives internes ne sont pas décisives, car elles n'ont pas été communiquées au requérant en tant que déclarations de l'Organisation.

Ni les annotations du 22 mai 1999 ni les instructions du 28 mai 1999 n'ont été communiquées au requérant sous une forme permettant de considérer que l'Organisation avait entendu lui notifier une décision de promotion.

Concernant la note du 22 octobre 1999, il ressort de son examen qu'elle était adressée au Directeur général adjoint pour l'éducation, aux sous-directeurs généraux, aux directeurs des bureaux, offices et divisions au siège, aux directeurs et chefs des unités permanentes hors siège et qu'elle n'avait pas été notifiée au requérant comme une décision liant l'Organisation au sens de la jurisprudence susvisée, mais qu'il s'agissait plutôt d'une mesure interne préalable à une telle décision. Du reste, cette «décision» qui n'avait pas encore reçu un commencement d'exécution, conformément à la procédure établie par l'Organisation, avait été suspendue par la note du 26 novembre 1999 en application des instructions de la Conférence générale.

Le Tribunal estime dès lors que le requérant ne pouvait se prévaloir d'une décision définitive lui accordant une promotion à la classe D.1.

5. Le requérant soutient que la décision du Directeur général concernant sa promotion n'a jamais été abrogée par une autre décision formelle dans le respect du parallélisme des formes.

Le Tribunal retient, compte tenu de ce qui est dit au considérant 4 ci-dessus, qu'il n'y avait pas lieu d'abroger ce qui, en définitive, ne constituait pas une décision liant l'Organisation au regard des dispositions en vigueur et de la jurisprudence du Tribunal.

6. Le requérant reproche à la défenderesse d'avoir considéré que la «décision» du 22 mai 1999 était illégale en ce qu'elle contrevenait aux dispositions de la circulaire administrative n° 1883 du 6 juillet 1993, initiée et approuvée par le Directeur général qui avait pris la décision de le promouvoir en connaissance de cause. Le requérant s'étonne que la défenderesse ne se soit aperçue qu'en l'an 2000 que la décision prise en 1999 était illégale par référence à la circulaire administrative n° 1883 de 1993, alors qu'il est de principe constant qu'une situation litigieuse doit être appréciée à la date des faits et que les textes et principes juridiques applicables sont ceux qui étaient alors en vigueur.

Le Tribunal constate qu'en dehors de ces affirmations, le requérant n'identifie aucun obstacle juridique de nature à empêcher l'application d'une circulaire toujours en vigueur.

7. Le requérant fait valoir que la défenderesse n'a pas précisé quelles étaient les conditions parmi celles prévues par la circulaire administrative n° 1883 qu'il ne remplissait pas. Il lui reproche de l'avoir mis dans l'impossibilité de connaître avec exactitude les véritables motifs de la décision attaquée, ce qui contreviendrait à la règle selon laquelle toute décision doit être clairement et précisément motivée.

Ce moyen ne saurait prospérer. En effet, contrairement à ce qu'il affirme, le requérant savait bien, comme il l'a écrit lui-même dans sa «requête détaillée», adressée le 2 juin 2000 au Conseil d'appel, que la décision litigieuse était notamment motivée par le fait qu'il ne remplissait pas la condition des vingt-cinq années de service.

8. Le requérant prétend avoir été victime d'une discrimination et d'une injustice. Mais l'examen des pièces du dossier révèle que s'il n'a pas été promu comme le souhaitait le Directeur général précédent, c'est parce qu'il ne remplissait pas les conditions énoncées par la circulaire administrative n° 1883 applicable en la matière.

Le Tribunal retient que, dans ces conditions, même si quelques fonctionnaires ont pu bénéficier d'une promotion en violation des dispositions de la circulaire susvisée, le fait de mettre fin à des irrégularités ne saurait être regardé comme une discrimination ou une injustice vis-à-vis du requérant. En effet, ainsi qu'il l'a affirmé dans son jugement 1536, le Tribunal estime que l'égalité de traitement signifie l'égalité dans le respect du droit, et non dans sa violation.

Même s'il n'est pas contesté que le requérant a effectué une carrière longue et méritoire, ce qui avait conduit ses supérieurs à proposer sa promotion, il reste que toute promotion doit être accordée dans le respect des règles en vigueur.

9. Le requérant soutient que les pièces du dossier établissent surabondamment qu'il satisfait aux critères de compétitivité, d'expertise, d'efficacité et d'universalité, tels qu'ils sont définis par la nouvelle politique de gestion du personnel. Il reproche à la défenderesse de s'être fondée sur de simples instructions administratives n'ayant pas de portée réglementaire, ne s'imposant pas juridiquement et qui sont intervenues postérieurement aux décisions initiales le concernant pour lui refuser la promotion à laquelle il avait droit.

Mais il a été démontré ci-dessus qu'aucune décision régulière conférant au requérant un droit acquis et pouvant être opposée aux instructions administratives qu'il conteste n'avait été prise en sa faveur.

10. Il résulte de tout ce qui précède qu'aucun des moyens avancés par le requérant n'étant fondé, la requête doit être rejetée sans qu'il soit utile de faire droit à la demande de débat oral.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé, le 12 novembre 2002, par M. Jean-François Egli, Juge président la séance, M. Seydou Ba, Juge, et M^{me} Hildegard Rondón de Sansó, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 3 février 2003.

Jean-François Egli

Seydou Ba

Hildegard Rondón de Sansó

Catherine Comtet

