

QUATRE-VINGT-DIX-NEUVIÈME SESSION

Jugement n° 2459

Le Tribunal administratif,

Vu les requêtes dirigées contre l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), formées par M^{mes} F. C., M. F. G. et M. E. V. C. le 19 décembre 2003 et régularisées le 3 février 2004, la réponse de l'Organisation datée du 18 mai, la réplique des requérantes du 20 août et la duplique de l'UNESCO datée du 5 novembre 2004;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII du Statut du Tribunal;

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 et les allégations suivants :

A. L'article 8.1 du Statut du personnel se lit comme suit :

«Le Directeur général assure l'Organisation d'une liaison permanente entre le personnel et lui par l'intermédiaire des représentants dûment élus de la ou des associations représentatives du personnel.»

La disposition 108.1 du Règlement du personnel, intitulée «Associations du personnel», dispose :

«a) Pour déterminer qu'une association est représentative du personnel, le Directeur général prend en considération le fait qu'elle réunit un nombre suffisamment important ou un groupe suffisamment distinct de membres du personnel.

b) Les Statuts de la ou des associations du personnel sont adoptés par les membres de l'association et soumis à l'approbation du Directeur général.

c) Une association dont les Statuts ont été approuvés par le Directeur général est habilitée à soumettre au Directeur général des propositions sur les questions visées dans ses Statuts.»

Le point 2805 du Manuel de l'UNESCO, dans sa version du 28 février 1991 toujours en vigueur à l'époque des faits et lui aussi intitulé «Associations du personnel», disposait :

«A. Droit d'association. Les membres du personnel ont le droit de s'organiser en associations, ouvertes à l'adhésion de tous les membres du personnel ou bien d'un groupe distinct de membres du personnel. Les associations peuvent être reconnues, selon le paragraphe B ci-dessous ; les associations reconnues peuvent être considérées comme représentatives, selon le paragraphe I ci-dessous.

B. Reconnaissance des associations. L'approbation des statuts d'une association par le [Directeur général] consacre sa reconnaissance officielle. Avant de l'accorder, le [Directeur général] soumet les statuts pour avis [à l'Office des normes internationales et des affaires juridiques] et [au Bureau du personnel], qui s'assurent :

1. que l'association a pour objectif principal la défense des droits et des intérêts du personnel en général ou de la catégorie de personnel dont elle se réclame, dans le respect du Statut du personnel ainsi que des droits des autres catégories ;
2. que les statuts ont été approuvés par la majorité des membres de l'association en question ;
3. que les statuts ne contiennent aucune disposition qui serait contraire aux objectifs et aux idéaux de l'Organisation.

[...]

I. Représentativité. Pour déterminer si une association reconnue est représentative du personnel, le [Directeur général] s'assure qu'elle regroupe au moins 15 % des membres du personnel dans le cas d'une association ouverte à l'adhésion de toutes les catégories de personnel ou, s'il s'agit d'une association réunissant un groupe distinct de membres du personnel, 30 % de la totalité des membres de la catégorie concernée. Toutefois, aucune association n'est considérée comme représentative si elle regroupe moins de cinquante membres.

[...]»

En vertu des paragraphes C à H, les associations reconnues jouissaient de certains droits de participation et d'observation ainsi que de certaines facilités; elles étaient également habilitées à organiser des activités sportives, récréatives et culturelles accessibles en priorité aux membres du personnel et à leurs familles; elles bénéficiaient en outre de diverses prestations financières et matérielles.

Les associations représentatives jouissaient, quant à elles, de droits plus étendus, notamment en ce qui concerne les conditions d'emploi et de travail du personnel, et bénéficiaient d'un soutien financier plus important (voir les paragraphes J et K).

Le 19 décembre 2000, cinquante trois membres du personnel se réunirent pour créer une association du personnel dénommée le «Syndicat des fonctionnaires internationaux de l'UNESCO» (ci après «le Syndicat»). Par lettre du 22 décembre, une des requérantes, agissant au nom d'un «groupe de transition», transmit au Directeur général, «[c]onformément à la disposition 108.1 du Statut et Règlement du personnel et du point 2805 du Manuel de l'UNESCO», les statuts du Syndicat en vue de sa reconnaissance par l'Organisation. Il s'ensuivit plusieurs échanges de courriers, des réunions, consultations et conversations téléphoniques.

Par une note datée du 27 mars 2001, le Directeur général annonça à l'ensemble du personnel que le point 2805 du Manuel, qui faisait référence à des «associations représentatives» et/ou à des «associations reconnues», n'était pas conforme au Statut du personnel car la notion d'«association reconnue» n'y figurait pas. Ainsi cette dernière était supprimée dans la nouvelle version du point 2805 et seules les «associations représentatives» du personnel bénéficieraient désormais des droits, facilités et subventions accordés par l'administration. Pour qu'une association soit représentative, elle devrait rassembler au moins 15 pour cent des membres du personnel en activité. Le Directeur général précisait qu'à la date de publication de la note, seul le Syndicat du personnel de l'UNESCO (STU) remplissait les conditions de représentativité mais que, nonobstant les modifications apportées au Manuel, l'Association internationale du personnel de l'UNESCO (AIPU) conserverait les droits, facilités et subventions qui lui avaient été accordés antérieurement. Le 28 mars 2001, le Directeur général adjoint informa le groupe de transition que le Directeur général ne pouvait procéder à la reconnaissance officielle des Statuts du Syndicat et que celui ci n'était plus autorisé à utiliser le courrier électronique. Il se référait à la note du 27 mars 2001 dont il rappelait en substance le contenu.

Le 6 avril 2001, le directeur du Bureau de la gestion des ressources humaines écrivit au groupe de transition que l'administration n'entendait pas faire obstacle à la constitution du Syndicat et que le Directeur général était prêt à établir une liaison permanente avec le Syndicat lorsque celui ci aurait réuni les conditions de représentativité fixées par le Manuel. Par lettre du 17 avril, mentionnant un échange de correspondance ayant eu lieu les 10 et 11 avril dont on ne trouve pas trace dans le dossier, le groupe de transition prit note que l'administration avait de nouveau mis à la disposition du Syndicat une adresse de courrier électronique et lui autorisait l'accès aux salles de réunion. Il demandait que l'administration se détermine au sujet de deux autres demandes, à savoir la mise à disposition d'un «local meublé avec téléphone et équipement informatique» et l'allocation d'un «quota de traduction et d'impression», et qu'elle lui fournisse une «attestation certifiant la constitution» du Syndicat. Le 24 avril, le Directeur général adjoint confirma au groupe de transition la mise à disposition d'une adresse de courrier électronique, rappela que le Syndicat bénéficierait des droits et facilités réglementaires dès qu'il aurait rempli les conditions de représentativité définies par le point 2805 du Manuel et indiqua qu'il n'était pas du ressort de l'administration de fournir l'attestation demandée.

Le 25 mai, les requérantes présentèrent des réclamations contre la lettre du 24 avril. En l'absence de réponse de l'administration, elles déposèrent, le 24 juillet 2001, des avis d'appel contre la note du 27 mars et contre la lettre du 24 avril. Le 27 février 2002, elles adressèrent des «requêtes détaillées» visant à ce que le Directeur général rapporte la note du 27 mars ainsi que la «décision administrative» du 24 avril 2001, «restitu[e] la pleine validité au texte du

point 2805 du Manuel de l'UNESCO dans sa rédaction du 28 février 1991», reconnaisse le Syndicat «comme une organisation du personnel régulièrement constituée» et leur accorde «une réparation appropriée et conséquente». L'Organisation objecta à la recevabilité des recours au motif qu'ils étaient relatifs à «un droit de recours collectif en vue de faire reconnaître un syndicat».

Dans son rapport du 3 juillet 2003, qui fut transmis aux requérantes le 11 août, le Conseil d'appel rejeta l'objection de la défenderesse au motif que le droit d'association est à la fois individuel et collectif. Sur le fond, il estima qu'il s'agissait là d'un «cas limite» puisque toutes les formalités pour la reconnaissance avaient été remplies avant la modification du point 2805 du Manuel alors que le Directeur général n'avait pas encore pris de décision sur la question. Selon le Conseil, l'affaire devait être «régulée à l'amiable» entre les parties et il recommanda «au Directeur général de trouver une solution équitable pour résoudre le différend». Dans un «avis complémentaire» daté du 29 juillet, un membre du Conseil d'appel recommanda au Directeur général de tenir compte du fait «qu'au 21 décembre 2000, date à laquelle la demande de reconnaissance du Syndicat a[vait] été présentée, les dispositions statutaires et réglementaires en vigueur étaient celles du point 2805 du Manuel dans sa version du 28 février 1991».

Par lettre du 15 décembre 2003, le Directeur général, faisant référence au rapport du Conseil d'appel, informa les requérantes qu'il avait chargé le Directeur général adjoint de les contacter afin «d'entamer les discussions visant à trouver une solution au litige dans le respect des textes en vigueur, notamment [du] point 2805 du Manuel [...] révisé». Les requérantes formèrent leurs requêtes le 19 décembre 2003, indiquant qu'en l'absence de réponse de l'UNESCO elles attaquaient la décision implicite de rejet de leurs recours.

B. Les requérantes font valoir que le point 2805 du Manuel soumet la constitution d'une organisation syndicale à l'approbation du Directeur général, ce qui est contraire au principe général du droit codifié par le Comité de la liberté syndicale de l'Organisation internationale du Travail (OIT) dans son recueil de décisions et de principes. Elles reprochent au Directeur général d'avoir supprimé la catégorie des associations reconnues du personnel alors que la distinction entre association représentative et association reconnue était nécessaire du point de vue de la liberté syndicale puisque, lors de sa constitution, une association ne peut prétendre avoir un nombre suffisant de membres pour être représentative. Elles dénoncent «la particulière mauvaise foi ainsi que le comportement abusif de l'Organisation visant à empêcher délibérément, et par tous les moyens, la reconnaissance officielle [du] Syndicat». Etant donné que, comme l'a rappelé le Conseil d'appel, les deux tiers du personnel de l'UNESCO ne sont pas syndiqués, il est peu probable que de nouvelles associations puissent satisfaire au critère numérique (15 pour cent des membres du personnel) prescrit par le point 2805 du Manuel dans sa version du 27 mars 2001.

Les requérantes soutiennent également que l'Organisation a violé le principe de non rétroactivité des décisions administratives en fondant son refus d'accorder «le statut d'organisation du personnel au Syndicat» sur la version du 27 mars 2001 du point 2805 du Manuel alors que la demande avait été faite en décembre 2000. Enfin, elles s'estiment victimes de discrimination en ce que l'AIPU a gardé les avantages liés au statut d'association du personnel représentative alors qu'elle est dans la même situation que le Syndicat.

Elles demandent au Tribunal de rétablir leur droit à la liberté syndicale en reconnaissant le Syndicat comme une organisation du personnel régulièrement constituée et d'en tirer toutes les conséquences de droit, d'appliquer le point 2805 du Manuel dans sa version antérieure au 27 mars 2001, d'annuler la note du 27 mars 2001 et la décision du 24 avril 2001, et de condamner l'Organisation au paiement d'un euro à titre de dommages intérêts pour le préjudice moral subi et de 4 000 euros à titre de dépens.

C. Dans sa réponse, l'UNESCO avance quatre moyens à l'encontre de la recevabilité des requêtes.

Premièrement, il ne serait pas précisé quelles sont les décisions attaquées. Selon l'UNESCO, non seulement les requêtes font abstraction de la décision du 15 décembre 2003, qui tient pourtant compte de la recommandation du Conseil d'appel, mais elles créent «une ambiguïté sur la date, la nature et le caractère des décisions implicites ou explicites» au sujet des demandes des requérantes. Pour la défenderesse, cette manière de procéder n'est pas conforme au principe de bonne foi et ne vise qu'à faire pression sur l'administration. Elle ajoute qu'«il est de jurisprudence constante que les recours contre des décisions non identifiées de manière claire sont irrecevables». A supposer que la décision du 15 décembre 2003 soit la décision attaquée, les requêtes seraient de toute façon irrecevables car il ne s'agit là ni d'une décision faisant grief à titre individuel ni d'une décision finale.

Deuxièmement, le Conseil d'appel aurait omis de constater la forclusion des recours internes. En effet, l'Organisation affirme que les avis d'appel des requérantes du 24 juillet 2001 «se réfèrent expressément à leurs

premières réclamations en date du 30 mars 2001 et du 25 avril 2001». Or, en cas de silence de l'administration, l'avis d'appel doit être déposé au plus tard deux mois après la réclamation. Citant la jurisprudence, l'UNESCO fait valoir que, le Conseil d'appel s'étant saisi à tort des recours, le Tribunal ne pourra que constater l'irrecevabilité des requêtes.

Troisièmement, le Tribunal de céans serait incompétent «pour connaître des recours syndicaux collectifs», l'action fondée sur un intérêt collectif et appartenant aux groupements de fait ou de droit n'étant pas possible devant lui. L'Organisation ajoute que l'avis du Conseil d'appel, qui a admis le droit collectif des «fondateurs/représentants d'un syndicat» d'agir auprès de lui, serait juridiquement vicié.

Quatrièmement, les requêtes, visant à censurer la note du 27 mars 2001 qui modifie le point 2805 du Manuel, ne sont pas dirigées à l'encontre d'un acte administratif individuel mais d'un acte réglementaire revêtant un caractère général et impersonnel. Or le Tribunal a toujours estimé, selon l'UNESCO, qu'aucune disposition de son Statut ne lui donne compétence pour connaître de telles requêtes ni pour prononcer l'annulation d'actes réglementaires. La défenderesse affirme qu'annuler ladite note reviendrait «à une immixtion dans la gestion interne de l'Organisation» et aurait pour conséquence de «paralys[er] le pouvoir réglementaire du Directeur général pour rationaliser l'octroi des facilités aux associations».

C'est à titre subsidiaire que l'UNESCO répond quant au fond. Elle affirme, tout d'abord, que les mesures prises par le Directeur général visent à consolider la représentativité des associations conformément aux Statut et Règlement du personnel. La liberté syndicale est garantie à l'ensemble des membres du personnel qui sont libres d'adhérer, ou de ne pas adhérer, à l'association de leur choix. Tout autre chose est l'octroi de facilités et la participation au processus de consultation entre le Directeur général et les associations reconnues comme représentatives. Les demandes des requérantes, visant à «figer» l'application du système juridique instauré par l'article 8.1 du Statut en revendiquant «l'immutabilité» du point 2805 du Manuel, ne sont pas fondées en droit. Aux yeux de l'Organisation, quelle que soit la valeur morale des conventions, recommandations et principes juridiques applicables aux Etats membres de l'OIT, il est inacceptable de faire une analogie entre organisations internationales et gouvernements. Elle dénonce les «amalgames inadmissibles et contradictoires» dans les déclarations des requérantes.

L'UNESCO affirme, ensuite, avoir respecté le principe de non rétroactivité en matière réglementaire. En effet, les règlements «sont d'application immédiate à toutes les questions en rapport avec la procédure et les formes ou aux situations contractuelles en cours, c'est à dire non encore réglées ou consolidées (situations non constituées définitivement)». Il ne saurait y avoir de droit acquis «à un règlement au détriment d'un autre qui est en vigueur ou à un mode de calcul relatif à l'octroi des facilités».

Quant à la prétendue discrimination dont les requérantes seraient victimes, la défenderesse fait valoir que les associations en cours de constitution et celles déjà existantes ne se trouvent dans la même situation ni en fait ni en droit. L'administration est libre «d'effectuer une répartition des facilités différentes, sous réserve de respecter les droits acquis».

D. Dans leur réplique, les requérantes précisent qu'elles n'ont pas «fait abstraction» du courrier du 15 décembre 2003 dans leurs requêtes mais qu'elles n'en avaient pas connaissance lors du dépôt de celles-ci puisque à l'UNESCO un courrier officiel peut mettre plusieurs jours à atteindre son destinataire, surtout au moment des fêtes de fin d'année. Elles trouvent «surprenant[e]» la concomitance de l'envoi de ce courrier avec le dépôt de leurs requêtes devant le Tribunal et y voient un signe supplémentaire de la mauvaise foi de l'Organisation ainsi que de sa volonté de les ralentir et de les décourager dans le processus de reconnaissance du Syndicat. Elles affirment que, suite à ce courrier, elles ont dû elles-mêmes contacter le Directeur général adjoint et que son secrétariat leur a répondu ne pas être au courant, allant même jusqu'à leur demander une copie du courrier en question. Ceci prouve, selon elles, que le Directeur général n'avait aucune intention de reconnaître le Syndicat et qu'il ne s'agissait pas là d'une décision. Elles font valoir qu'à la date du dépôt de leurs requêtes, le 19 décembre 2003, elles avaient considéré que l'administration avait dépassé le délai raisonnable dans lequel le Directeur général aurait dû leur adresser sa décision suite au rapport du Conseil d'appel du 3 juillet 2003.

Les requérantes font observer que la nouvelle version du point 2805 du Manuel n'a été publiée que le 27 avril 2001 et que leurs réclamations datent du 25 mai 2001, et non du 25 avril comme l'affirme la défenderesse dans son mémoire en réponse. Les avis d'appel ont donc été déposés dans les délais. Elles accusent l'UNESCO d'avoir essayé d'induire le Tribunal en erreur, ce qui est une nouvelle preuve de sa mauvaise foi. Elles soutiennent qu'elles défendent chacune leur intérêt propre et que le Tribunal admet que des fonctionnaires fassent valoir un intérêt

commun à tout ou partie du personnel. Elles ajoutent que la liberté syndicale est un droit fondamental reconnu et d'application universelle, et que les conventions de l'OIT sont également applicables aux fonctionnaires et agents des services publics. Elles précisent qu'elles ne demandent pas au Tribunal de prononcer la nullité de textes à caractère «quasi réglementaire» mais réclament l'application au Syndicat de la version du point 2805 du Manuel qui était en vigueur à la date de sa création. Elles réitèrent leurs conclusions mais ne demandent plus l'annulation de la note du 27 mars 2001.

E. Dans sa duplique, la défenderesse déplore les «accusations gratuites et non fondées» des requérantes à son encontre et fait valoir que celles relatives à sa prétendue mauvaise foi ne sauraient justifier que le Tribunal déroge aux conditions de recevabilité des requêtes énoncées dans son Statut. Elle relève que les requérantes n'ont pas prouvé qu'elles n'ont pas pris connaissance de la lettre du 15 décembre 2003 avant le dépôt de leurs requêtes et prétend n'avoir reçu le rapport du Conseil d'appel que le 25 août 2003. Elle affirme que le délai de quatre mois pour rendre une décision était raisonnable et ne peut être considéré comme dilatoire, d'autant moins que d'importantes réunions à l'UNESCO ont «monopolisé» plusieurs services impliqués dans le traitement des recours.

L'Organisation soutient que la nouvelle version du point 2805 du Manuel était intégralement contenue dans la note du 27 mars 2001 et que, les décisions confirmatives ne faisant pas courir de nouveaux délais, les recours étaient bien tardifs. Elle demande au Tribunal de constater la renonciation des requérantes à solliciter l'annulation de ladite note et de la nouvelle version du point 2805 du Manuel. Enfin, elle affirme que la révision du Manuel était nécessaire au regard du principe de la hiérarchie des normes.

CONSIDÈRE :

1. Se fondant sur le point 2805 du Manuel de l'UNESCO dans sa version adoptée le 28 février 1991 en application, notamment, de l'article 8.1 du Statut du personnel et sur la disposition 108.1 du Règlement du personnel, dont la teneur est reproduite sous A ci-dessus, l'une des requérantes agissant au nom d'un «groupe de transition» a demandé au Directeur général, par lettre du 22 décembre 2000, la reconnaissance du «Syndicat des fonctionnaires internationaux de l'UNESCO» (le Syndicat) qui venait d'être constitué.

L'examen de cette demande était en cours lorsque le Directeur général annonça, le 27 mars 2001, la modification du point 2805 du Manuel, au motif que cette règle introduisait une distinction entre les associations «reconnues» et les associations «représentatives» qui était incompatible avec l'article 8.1 du Statut.

2. Dans sa nouvelle version, le point 2805 du Manuel reconnaît le droit des membres du personnel de s'organiser en associations ouvertes à l'adhésion de tous ou d'un groupe distinct (voir le paragraphe B). Une disposition particulière autorise des associations existantes qui, sous l'empire de l'ancienne version du point 2805 du Manuel, étaient reconnues mais non représentatives, à conserver les droits et facilités dont elles bénéficiaient auparavant (voir le paragraphe G).

Pour le surplus, cette nouvelle version du point 2805 du Manuel établit un régime de reconnaissance pour les associations représentatives qui disposent seules de droits de participation et d'observation. Ses paragraphes B et C sont rédigés comme suit :

«B. DROIT D'ASSOCIATION

2805.3 Les membres du personnel ont le droit de s'organiser en associations, ouvertes à l'adhésion de tous les membres du personnel ou bien d'un groupe distinct de membres du personnel. Conformément à l'article 8.1 du Statut et Règlement du personnel, le [Directeur général] assure l'organisation d'une liaison permanente entre le personnel et lui par l'intermédiaire des représentants dûment élus de la ou des associations *représentatives* du personnel.

C. RECONNAISSANCE DES ASSOCIATIONS REPRÉSENTATIVES

2805.4 Conformément à la disposition 108.1 du Règlement du personnel, l'approbation des statuts d'une association *représentative* par le [Directeur général] consacre sa reconnaissance officielle. Avant de l'accorder, le [Directeur général] s'assure que les statuts remplissent les conditions suivantes :

a. les statuts devront être approuvés par la majorité des membres présents à l'assemblée constituante dont la

convocation devra être portée à la connaissance de tous les membres du personnel, par les membres fondateurs de l'association en question ;

b. les statuts ne devront contenir aucune disposition qui serait contraire aux objectifs et aux idéaux de l'Organisation ;

c. l'association devra avoir pour objectif principal la défense des droits et des intérêts du personnel en général dans le respect du Statut du personnel et des textes pertinents applicables ;

d. l'association devra regrouper au moins 15 % des membres du personnel.»

3. Le 25 mai 2001, les trois requérantes présentèrent au Directeur général des réclamations conformément à l'alinéa a) de l'article 7 des Statuts du Conseil d'appel. Elles se prévalaient de leurs «droits les plus élémentaires» et des «principes fondamentaux de la démocratie». Elles considéraient que l'application rétroactive des nouvelles dispositions du Manuel constituait un vice de forme et de fond évident, et se plaignaient de discrimination à l'encontre de leur syndicat. N'ayant pas reçu de réponse, elles déposèrent des avis d'appel le 24 juillet 2001. Dans son rapport daté du 3 juillet 2003, le Conseil d'appel recommandait au Directeur général de «trouver une solution équitable pour résoudre le différend». Ce rapport fut notifié aux requérantes le 11 août 2003.

4. Les requérantes formèrent, le 19 décembre 2003, trois requêtes distinctes auprès du Tribunal de céans pour défendre leur droit à la liberté syndicale. Les trois requêtes ne font pas référence à la lettre du 15 décembre 2003 par laquelle le Directeur général avait informé les intéressées de sa décision «d'entamer les discussions visant à trouver une solution au litige dans le respect des textes en vigueur, notamment le point 2805 du Manuel [...] révisé en date du 27 mars 2001».

5. Ces trois requêtes dont le Tribunal est saisi posent en fait et en droit des questions identiques et tendent au même résultat. Il y a donc lieu de les joindre et de statuer à leur sujet par un seul et même jugement.

6. Les requérantes ont notamment conclu à l'annulation de la note du Directeur général du 27 mars 2001 et de la décision du Directeur général adjoint du 24 avril 2001 — selon laquelle leur syndicat bénéficierait des droits et facilités réglementaires dès qu'il aurait rempli les conditions de représentativité définies par le point 2805 du Manuel —, au rétablissement de leur droit à la liberté syndicale et à l'application du point 2805 du Manuel dans sa version de 1991.

La défenderesse soutient que ces conclusions sont irrecevables. Le Tribunal serait incompétent pour connaître de recours collectifs dirigés de surcroît contre une décision à caractère réglementaire. Les requérantes auraient dû attaquer la décision du 15 décembre 2003 et non la lettre du 24 avril 2001. Dans la mesure où elles sont dirigées contre la décision du 24 avril 2001, leurs requêtes seraient frappées de forclusion parce que les recours internes auraient été introduits après l'expiration du délai prévu à l'alinéa c) de l'article 7 des Statuts du Conseil d'appel.

7. Ces objections appellent certaines considérations.

a) Les requérantes ont formé trois requêtes distinctes. Chacune d'elles affirme agir pour défendre sa propre liberté individuelle d'association. Cela suffit pour admettre, contrairement à ce que soutient la défenderesse, qu'on ne se trouve pas en présence de recours collectifs pour lesquels le Tribunal n'est pas compétent, l'article II du Statut du Tribunal prévoyant un système de recours individuels (voir le jugement 1392, au considérant 24).

b) La note du 27 mars 2001, dont les requérantes demandaient à l'origine l'annulation, est un acte réglementaire destiné à l'ensemble des fonctionnaires de l'UNESCO. Au moment de leur adoption, de telles dispositions générales ne portent qu'une atteinte virtuelle aux intérêts personnels protégés de chaque fonctionnaire. Un fonctionnaire ne peut mettre en cause leur légalité que par voie d'exception en attaquant un acte d'application portant une atteinte concrète et actuelle à ses intérêts personnels (voir le jugement 2379, au considérant 5). L'objection de la défenderesse basée sur la nature juridique de cette note est donc en principe fondée.

Cependant, les requérantes ont souligné dans leur réplique qu'elles n'entendent «censurer» ni la note du 27 mars 2001 ni la nouvelle version du point 2805 du Manuel. Il y a lieu d'en prendre acte et de considérer que les conclusions des requérantes tendent simplement à l'annulation de la décision du 24 avril 2001 dans la mesure où celle-ci se fonde sur un texte qui n'aurait pas dû être appliqué aux demandes qu'elles avaient déposées avant l'entrée en vigueur de celui-ci.

c) En vertu des alinéas a) à c) de l'article 7 des Statuts du Conseil d'appel, les membres du personnel de l'UNESCO qui occupent un poste au siège de l'Organisation peuvent notamment contester une décision administrative en présentant une réclamation écrite au Directeur général dans le mois qui suit la date de réception de cette décision. Le Directeur général doit communiquer sa décision dans le mois qui suit la date de la réclamation. Le membre du personnel qui désire maintenir sa contestation doit adresser un avis d'appel par écrit au secrétaire du Conseil d'appel dans un délai d'un mois à compter de la date de réception de la décision du Directeur général ou, en l'absence de décision, au plus tard dans le mois qui suit la date à laquelle le Directeur général aurait pu se prononcer. Il ressort de l'article 10 des Statuts du Conseil d'appel qu'une «requête détaillée» doit être introduite dans le mois qui suit le dépôt de l'avis d'appel.

Les requérantes, qui ont contesté deux décisions successives des 27 mars et 24 avril 2001, ont présenté leurs réclamations le 25 mai 2001 et déposé des avis d'appel le 24 juillet 2001. Les délais fixés par l'article 7 des Statuts du Conseil d'appel paraissent donc avoir été respectés, tout au moins pour ce qui concerne la contestation de la lettre du 24 avril 2001.

Au vu du dossier, les «requêtes détaillées» exigées par l'article 10 des Statuts du Conseil d'appel semblent en revanche n'avoir été déposées que longtemps après l'expiration du délai fixé par cette disposition. Ce point n'a fait apparemment l'objet d'aucune discussion. Le Conseil d'appel est entré en matière sur les recours internes sans même l'évoquer. Le Tribunal de céans peut donc s'abstenir d'examiner la question de savoir si, pour cette raison précise, les recours étaient ou non frappés de forclusion.

d) Le rapport du Conseil d'appel et l'avis complémentaire, datés respectivement des 3 et 29 juillet 2003, ont été communiqués au Directeur général au plus tard le 11 août 2003, date de leur transmission aux requérantes. Cette communication équivaut à une nouvelle présentation au Directeur général des réclamations qu'il n'avait pas traitées, ce qui avait conduit les requérantes à s'adresser à l'organe de recours interne. Or, de nouveau, le Directeur général n'y a donné aucune suite pendant plus de quatre mois.

Les requérantes pouvaient considérer ce silence comme une décision implicite de rejet. Il leur était loisible d'entreprendre cette décision directement auprès du Tribunal de céans dans le délai prescrit par l'article VII, paragraphe 3, du Statut du Tribunal vu l'imprécision de l'article 7 des Statuts du Conseil d'appel quant à l'ouverture d'une voie de recours interne préalable contre de telles décisions. Les requêtes faisant l'objet du présent jugement seraient donc recevables dans la mesure où l'on peut considérer qu'elles sont dirigées contre ce rejet implicite.

e) Le Directeur général a donné suite à la recommandation du Conseil d'appel le 15 décembre 2003, en informant les requérantes qu'il avait chargé le Directeur général adjoint de les contacter afin d'entamer des discussions visant à trouver une solution au litige dans le respect des textes en vigueur, notamment du nouveau point 2805 du Manuel.

La question de savoir si cette décision ne rend pas les requêtes prématurées, voire sans objet, de même que toutes les questions de recevabilité posées par la défenderesse n'ont cependant pas à être résolues, car les requêtes sont manifestement dénuées de fondement.

8. Les requérantes soutiennent que l'administration a porté atteinte à leur liberté syndicale en se fondant, au mépris du principe de non rétroactivité, sur le texte du Manuel en vigueur au moment où elle s'est prononcée et non sur le texte de ce Manuel en vigueur au moment où la demande de reconnaissance du Syndicat a été déposée. La décision du 15 décembre 2003, qui n'est pas en cause, se fonde du reste également sur ce nouveau texte, contrairement à ce que recommandait le Conseil d'appel.

9. L'autorité administrative, saisie d'une demande du genre de celles dont le Directeur général était saisi en l'espèce, doit généralement se fonder sur les textes en vigueur au moment où elle statue et non sur ceux qui étaient en vigueur au moment où la demande a été présentée, cela sous réserve du principe du respect de la bonne foi et de la protection des droits acquis. Il n'en va autrement que si une disposition claire du nouveau droit applicable exclut cette solution ou entraîne une modification de la situation juridique, des droits, des obligations ou des intérêts des personnes à partir d'une date antérieure à sa promulgation (voir le jugement 2315, au considérant 23).

En l'espèce, aucune disposition n'excluait l'application du nouveau droit. Cette application n'a pas violé le principe de bonne foi et n'a pas porté atteinte à des droits acquis.

Le dépôt de la demande de reconnaissance du Syndicat a simplement attiré l'attention de la défenderesse sur le fait que le point 2805 du Manuel, dans sa version de 1991, était incompatible avec les normes de rang supérieur dans la mesure où il instituait deux catégories d'associations du personnel : les associations reconnues et les associations représentatives. La défenderesse a estimé que cette distinction compromettait les intérêts généraux que les normes de rang supérieur tendaient à sauvegarder. Ce constat et cette comparaison des intérêts en présence l'ont conduite à modifier les dispositions du Manuel sur la reconnaissance des associations pour les rendre compatibles avec les normes supérieures. Si elle n'avait pas procédé à cette modification, la défenderesse eût dû appliquer les anciennes dispositions et «reconnaître» le Syndicat en violation des normes de rang supérieur.

10. La modification critiquée du point 2805 du Manuel respecte le principe de proportionnalité. Les nouvelles dispositions reconnaissent en effet sans réserve aux membres du personnel le droit de s'organiser en associations conformément à la liberté syndicale. La nouvelle version ne fait que limiter la représentativité de ces associations, c'est à dire notamment leur droit de participer au processus d'élaboration des décisions relatives au personnel et de présenter des observations. Cette restriction est motivée par une prise en compte équilibrée des intérêts en présence : elle tend à assurer une participation satisfaisante des associations du personnel pour que les droits des fonctionnaires soient effectivement défendus tout en évitant que cette participation ne constitue une charge déraisonnable propre à compromettre la bonne marche de l'Organisation. Par ailleurs, les requérantes n'avancent aucun argument sérieux propre à démontrer que les conditions posées pour que la représentativité de leur association soit reconnue rendent en pratique cette perspective illusoire au point qu'il faille considérer ces conditions comme une mesure prohibitive qui irait à l'encontre de la liberté syndicale.

Au demeurant, la décision attaquée du 24 avril 2001 montre que des facilités peuvent être accordées aux associations dont la représentativité n'a pas été reconnue.

11. La décision de traiter, selon les nouvelles dispositions du point 2805 du Manuel, la demande des requérantes tendant à la reconnaissance du Syndicat ne viole donc ni le principe de non rétroactivité ni le droit de chacune des requérantes à la liberté syndicale.

12. Fussent elles recevables, les requêtes devraient donc être rejetées comme dénuées de fondement.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

Les requêtes sont rejetées.

Ainsi jugé, le 5 mai 2005, par M. James K. Hugessen, Vice Président du Tribunal, M. Seydou Ba, Juge, et M. Claude Rouiller, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 6 juillet 2005.

James K. Hugessen

Seydou Ba

Claude Rouiller

Catherine Comtet