

SOIXANTE-NEUVIEME SESSION

Affaire ROOSENS

Jugement No 1050

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. Christian François Roosens le 30 juin 1989 et régularisée le 3 août, la réponse de l'UNESCO en date du 15 novembre 1989, la réplique du requérant du 22 février 1990 et la duplique de l'Organisation datée du 20 avril 1990;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, les articles 1.1, 1.2, 4.1 et 4.2 du Statut du personnel de l'Organisation, la disposition 101.01 du Règlement du personnel, le paragraphe 7 des Statuts du Conseil d'appel de l'UNESCO, et le paragraphe C du point 2205 et les paragraphes C et D du point 2445 du Manuel de l'Organisation;

Après avoir examiné le dossier;

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

A. Le requérant, ressortissant belge né en 1929, entra à l'UNESCO en 1962 comme spécialiste de grade P.4 affecté à un projet d'assistance technique au Maroc. Le projet ayant été interrompu, son contrat prit fin en 1965. En janvier 1966, il fut nommé au siège de l'Organisation à Paris en qualité de spécialiste du programme au titre d'un contrat de courte durée de grade P.4. Il fut affecté à la Division des activités opérationnelles pour l'Asie et l'Afrique, où il exerça ses fonctions jusqu'en octobre 1967. Il travailla ensuite en tant que spécialiste à l'Institut de formation de professeurs de l'enseignement technique à Athènes, d'abord au grade P.4 puis, à partir du 1er juin 1968, au grade P.5 en tant que conseiller technique principal. En août 1970, il fut réaffecté au siège, en tant que spécialiste du programme au Secteur de l'éducation, toujours au grade P.5, jusqu'en décembre 1979, date à laquelle il fut transféré au Cabinet du Directeur général et chargé des questions de personnel. Le 1er juillet 1981, le Directeur général le nomma directeur adjoint du Bureau du personnel, encore au grade P.5, et lui accorda en 1984 un engagement de durée indéterminée.

En août 1987, le Directeur général décida, sur recommandation du Conseil exécutif de l'Organisation, de créer une unité permanente d'inspection du personnel. Il avait l'intention de nommer le requérant à la tête de cette unité, ce dont il lui fit part oralement. Dans une lettre du 19 septembre au Directeur général, le requérant laissa entendre que ses nouvelles fonctions justifiaient un grade plus élevé et que, en tout état de cause, il n'était peut-être pas le candidat idéal pour ce poste. Mais le Directeur général ordonna que l'unité entame rapidement ses travaux et confirma la nomination du requérant à sa tête. Le Directeur général adjoint le reçut et lui signifia qu'il devait se conformer à la décision prise.

A la fin d'octobre 1987, la Conférence générale de l'Organisation élut un nouveau Directeur général.

Dans une lettre du 6 novembre au nouveau Directeur général, le requérant émit l'opinion qu'il ne pourrait mettre pleinement à profit son expérience au sein de l'unité d'inspection, dont la création n'avait d'ailleurs jamais été approuvée par l'ensemble des membres de l'Organisation et qui n'avait pas le soutien du personnel. Dans une note du 10 novembre au directeur de Cabinet du Directeur général, il fit valoir que l'UNESCO avait tout intérêt à le maintenir au poste qu'il occupait. Le Sous-Directeur général pour l'Administration générale décida de garder cette question en suspens jusqu'à ce que le nouveau Directeur général ait pris ses fonctions, le 15 novembre.

Par circulaire du 19 novembre 1987, le nouveau Directeur général annonça sa décision de muter le requérant à la Division du développement et de la coordination des activités opérationnelles (SC/OPS), du Secteur des sciences, en qualité de spécialiste du programme au grade P.5.

Par note du 17 décembre 1987, il demanda au Directeur général, conformément au paragraphe 7 a) des Statuts du Conseil d'appel, de réexaminer sa mutation. Le Directeur général le reçut le 11 février 1988. N'ayant pas eu de réponse à sa demande, il saisit le Conseil d'appel le 17 février en vertu du paragraphe 7 b) de ses Statuts.

Dans son avis du 13 février 1989, le Conseil estima que le Directeur général avait correctement exercé son pouvoir d'appréciation en décidant la mutation en question, mais observa que le requérant n'en avait pas été dûment avisé. Il recommanda au Directeur général de rejeter le recours, mais aussi de faire en sorte que le requérant conserve les conditions matérielles qui étaient les siennes au poste de directeur adjoint du Bureau du personnel et d'envisager de lui accorder, puisqu'il était sur le point de prendre sa retraite, une promotion à titre personnel.

Dans une lettre du 6 avril 1989, qui constitue la décision attaquée, le Directeur général informa le requérant que son recours avait été rejeté, qu'il bénéficiait déjà des avantages matériels dont jouissent les fonctionnaires de grade P.5 et qu'une demande de promotion à titre personnel serait examinée selon les critères définis par lui pour de telles promotions en fin de carrière. Le requérant écrivit le 17 mai pour demander quels étaient ces critères. Par lettre du 14 juin, le Directeur général refusa de lui accorder la promotion, et le requérant quitta l'Organisation pour prendre sa retraite le 30 juin 1989.

B. Le requérant soutient que la décision de le muter au Secteur des sciences en tant que spécialiste du programme est entachée de nombreux vices.

1) Elle n'a pas respecté les principes de l'égalité de traitement et de la bonne foi. Alors que le nouveau Directeur général a reçu la plupart des fonctionnaires qui devaient être mutés et leur a expliqué les raisons de leur mutation et la nature de leurs nouvelles fonctions, il n'a pas consulté le requérant. Il a en outre refusé d'accéder à sa demande d'être reçu, violant ainsi la disposition 101.1 du Règlement du personnel, qui stipule que : "Les membres du personnel au siège ont accès auprès du Directeur général normalement par voie hiérarchique, mais aussi de façon directe lorsque les circonstances justifient une exception à la règle." Le Directeur général ne le reçut que le 11 février 1988. La mutation étant immédiate et l'intéressé ayant un grade élevé, il était contraire à la bonne foi de ne pas même lui indiquer les motifs de cette décision.

2) Il y a eu détournement de pouvoir, le Directeur général ayant agi comme s'il disposait d'une compétence absolue et sans tenir compte des intérêts véritables de l'UNESCO. L'idée de donner un nouveau "visage" aux relations avec le personnel est une notion vague et imprécise qui ouvre la porte à l'arbitraire. La mutation était une sanction disciplinaire déguisée. Le nouveau poste du requérant était moins intéressant, comportait moins de responsabilités et était moins important que son ancien poste de directeur adjoint du Bureau du personnel. L'Organisation a voulu l'humilier et rabaisser les fonctions et la position qu'il occupait. Elle aurait pu au moins lui laisser son titre de directeur adjoint. En outre, son nouveau poste à SC/OPS était fictif, comme le montrent plusieurs documents qu'il produit à l'appui de sa requête; sa position administrative n'a été rectifiée que près d'un an après sa mutation, et le tableau des mouvements de personnel du 15 mars 1989 indiquait qu'il occupait un poste temporaire créé le 1er juillet 1988 et destiné à disparaître le 30 juin 1989, date de son départ à la retraite. On ne lui a jamais communiqué de description de poste. Le manque d'égards de l'administration envers lui, et en particulier le fait qu'elle ne l'a pas averti de sa mutation et la soudaineté de cette décision, aggrave le détournement de pouvoir qui a été commis; quant aux "circonstances spéciales", dues selon l'administration au changement de Directeur général, même prouvées, elles ne constitueraient pas une excuse. Le Directeur général a agi pour des raisons autres que celles dont il devrait s'inspirer.

3) La décision comporte une erreur de droit, l'administration ayant appliqué de manière erronée l'article 1.2 du Statut du personnel, selon lequel : "Les membres du personnel sont soumis à l'autorité du Directeur général qui peut leur assigner, en tenant dûment compte de leurs titres et aptitudes et de leur expérience, l'un quelconque des postes de l'Organisation." Tout d'abord, la nouvelle affectation au poste de spécialiste du programme n'a pas tenu compte des qualifications et de l'expérience du requérant. Ensuite, cette affectation constituait une rétrogradation à un poste fictif et temporaire comportant de moindres responsabilités. Le poste de directeur adjoint du Bureau du personnel était traditionnellement occupé par un fonctionnaire de grade D.1 mais, en tout état de cause, il convient de ne pas considérer uniquement le grade : ce qui importe, ce sont les responsabilités effectives qu'exerçait le requérant. Comme l'a reconnu le Conseil d'appel, le poste de directeur adjoint était plus important que le nouveau poste qui lui a été attribué. La mutation constituait une atteinte à sa dignité, en le plaçant sous l'autorité de collègues moins anciens et moins qualifiés que lui, en lui imposant des conditions matérielles inférieures et en méconnaissant son ancienneté et l'excellence de ses services.

4) Le refus de lui accorder une promotion à titre personnel constitue une erreur de fait. Dans sa lettre du 14 juin 1989, le Directeur général indique que le requérant ne satisfaisait pas aux critères de la circulaire administrative No 1663 du 25 mai 1989, qui exigeait notamment un minimum de vingt-cinq années de service pour les fonctionnaires du siège. Or le requérant a accompli ces vingt-cinq années, et c'est à tort que l'UNESCO affirme qu'il n'en a fait

que vingt-trois; en fait, il est entré à l'Organisation en août 1962, et a donc vingt-six années de service à son actif.

5) Le Directeur général a également fait montre de mauvaise foi en faisant semblant d'accepter la recommandation du Conseil quant à une promotion à titre personnel, mais en fait en s'y dérochant. Le requérant n'avait pas à demander cette promotion puisque le Conseil avait déjà recommandé au Directeur général de l'envisager. La mauvaise foi du Directeur général est encore prouvée lorsqu'il se réfère, dans sa lettre du 6 avril 1989, aux critères qu'il avait définis en ce domaine; le requérant avait demandé le 17 mai quels étaient ces critères, et le Directeur général avait répondu le 14 juin en citant un texte qui datait seulement du 25 mai.

Le requérant expose ensuite la nature du préjudice moral qu'il a subi, et qui a été aggravé par la publicité faite autour de l'affaire. Il cite la jurisprudence relative à la réparation d'un tel préjudice. Il demande l'annulation de la décision attaquée et son rétablissement dans une position identique à celle dont il bénéficiait avant le 19 novembre 1987, une indemnité pour le préjudice moral subi et l'allocation des dépens.

C. Dans sa réponse, l'UNESCO présente sa version des faits.

1) Elle soutient que la procédure qui a été suivie était régulière.

a) Elle n'était pas tenue de consulter le requérant ni même de l'informer avant de le muter. Le paragraphe C du point 2445 du Manuel prévoit uniquement le respect d'un certain délai au bénéfice du fonctionnaire muté, et le paragraphe D de ce point 2445 stipule que la consultation n'est requise qu'en cas de mutation d'un poste au siège à un poste hors siège, tandis qu'elle ne saurait s'imposer en cas de mutation à l'intérieur du siège. Quand bien même la consultation du fonctionnaire serait obligatoire, elle ne saurait impliquer le consentement préalable de l'intéressé, comme cela ressort de la jurisprudence.

b) Le principe d'égalité a été respecté. Le requérant n'établit nullement que le nouveau Directeur général a reçu la plupart des fonctionnaires qui devaient être mutés. Aucune consultation n'était requise, et en tout cas elle n'incombait pas au Directeur général lui-même. Le requérant n'a pas démontré que sa situation était semblable, en fait et en droit, à celle des fonctionnaires qui ont été reçus par le Directeur général : certains d'entre eux étaient mutés à un poste hors siège, d'autres détenaient un grade supérieur à celui du requérant. S'il arrivait au Directeur général d'accepter de recevoir quelqu'un, il ne faisait qu'exercer son pouvoir d'appréciation. Il n'a pas enfreint non plus la disposition 101.1 du Règlement puisqu'elle prévoit que le droit d'accès auprès du Directeur général est assorti de certaines conditions : il présente un caractère exceptionnel et ne saurait raisonnablement impliquer une quelconque obligation quant aux délais dans lesquels un membre du personnel devrait être reçu. En l'occurrence, le Directeur général était très occupé à l'époque, venant juste de prendre ses fonctions. Il n'a d'ailleurs pas refusé de recevoir le requérant et l'a effectivement reçu en février 1988.

c) Les motifs de la mutation ont été préalablement portés à la connaissance du requérant. Sur instructions du Directeur général, le directeur du Cabinet par intérim l'a reçu avant le 19 novembre 1987 et lui en a expliqué les raisons.

d) Le requérant a bénéficié d'un délai suffisant avant l'entrée en vigueur de la mutation. La décision prise le 19 novembre ne précisait pas la date à laquelle l'intéressé devait se présenter à son nouveau poste. Selon le paragraphe C du point 2445 du Manuel, un membre du personnel est mis à la disposition de sa nouvelle unité dans un délai de vingt jours s'il s'agit d'une mutation à l'intérieur du siège. Or le requérant a décidé de son plein gré de rejoindre son nouveau poste dans un délai plus court.

2) Sur le fond, l'UNESCO soutient que la mutation était légale.

a) Le requérant ne disposait d'aucun droit acquis au maintien à son poste de directeur adjoint du Bureau du personnel. En effet, tant selon les règles que selon la jurisprudence, le Directeur général attribue les postes aux fonctionnaires au mieux des intérêts de l'Organisation tels qu'ils les conçoit; à cet égard, la mutation du requérant n'est entachée d'aucun vice quant au fond.

b) Le Directeur général a dûment tenu compte des qualifications et de l'expérience du requérant, qui n'est pas fondé à soutenir que son nouveau poste n'était pas à la hauteur de celles-ci. Au cours de sa carrière à l'UNESCO, il s'est occupé durant près de quatorze ans de formation du personnel technique et de questions opérationnelles, et pendant huit seulement de gestion du personnel. En outre, comme il avait refusé le poste de chef de l'unité d'inspection du personnel, le Directeur général pouvait légitimement en conclure qu'il souhaitait occuper des fonctions davantage

en rapport avec sa formation et son expérience scientifique et technique.

c) La mutation n'a entraîné aucune réduction de grade ni de traitement. Pour alléguer le contraire, le requérant doit soutenir des propos erronés, à savoir que son poste de directeur adjoint méritait le grade D.1. En se fondant sur la nature des fonctions exercées par le requérant en tant que spécialiste du programme, l'Organisation est à même d'affirmer que le niveau de responsabilités des deux postes correspondait au grade P.5. Au lieu de comparer ces deux postes selon des critères objectifs, le requérant se contente d'exprimer des préférences personnelles.

d) La mutation n'a nullement porté atteinte à la dignité et à la réputation du requérant, qui n'a d'ailleurs apporté aucune preuve du contraire. En tant que spécialiste du programme, il jouissait d'une grande autonomie et n'était pas placé sous les ordres de fonctionnaires d'un grade inférieur. Il était subordonné à un fonctionnaire de grade D.2. Il n'avait pas droit au titre de directeur adjoint, qui était attaché à ses anciennes fonctions. L'Organisation lui a témoigné de la considération. En effet, s'il avait été maintenu au Bureau du personnel, il aurait été placé sous l'autorité d'un ancien subordonné; au lieu de cela, on l'a muté dans un autre secteur. Il n'y avait rien d'humiliant dans ses nouvelles fonctions, et il n'a pas été mis à l'écart.

3) Il n'y a pas eu de détournement de pouvoir.

a) La mutation a été décidée dans l'intérêt de l'Organisation. Comme il l'a dit dans une allocution au personnel prononcée le 16 novembre 1987, le nouveau Directeur général estimait qu'il était temps de procéder à des réformes, et qu'il convenait en particulier de modifier rapidement la gestion du personnel et le Bureau du personnel. Seul l'intérêt de l'Organisation a été pris en compte.

b) La mutation n'était pas une mesure disciplinaire; elle se justifiait pour les raisons indiquées précédemment. En outre, le requérant n'ayant commis aucune faute, le Directeur général n'avait aucune raison d'être prévenu à son encontre et ne l'était d'ailleurs pas. Loin d'être affecté à un poste fictif, il a été chargé de fonctions réelles. Que ce poste fût temporaire était sans importance puisqu'il avait un contrat permanent. La nature de ses nouvelles tâches lui a été exposée oralement par son supérieur avant sa prise de fonctions; ces tâches devaient être suffisamment claires puisqu'il n'a jamais demandé d'explication durant la période où il les a exercées. Il n'apparaît pas que la publicité donnée à son affaire lui ait porté préjudice, et l'UNESCO ne saurait en tout état de cause être tenue responsable à cet égard.

4) Le Directeur général a agi en toute bonne foi à l'égard du requérant.

a) Ses conditions de travail, que décrit l'Organisation, étaient normales. Il disposait d'un bureau d'une taille convenable et d'une aide suffisante en matière de secrétariat.

b) Le Directeur général a bel et bien examiné la possibilité d'une promotion à titre personnel, mais il n'était pas tenu de la lui accorder et n'a jamais dit qu'il l'était. Il avait déjà défini les critères applicables en la matière lorsqu'il les a mentionnés au requérant dans sa lettre du 6 avril 1989. Dans ces conditions, il est déraisonnable de laisser entendre qu'il les a rédigés afin d'empêcher la promotion du requérant.

5) L'erreur de fait invoquée - l'affirmation de l'Organisation selon laquelle le requérant ne satisfaisait pas aux critères d'attribution d'une promotion de fin de carrière à titre personnel - est sans rapport avec la présente affaire, puisque la question de la promotion ne fait pas partie de ses conclusions : la décision attaquée est celle du 6 avril 1989, qui confirme sa mutation, et non celle du 14 juin 1989, qui refuse la promotion. Les deux décisions ne sont pas liées et un recours contre la seconde est irrecevable, le requérant n'ayant pas épuisé les voies de recours internes et étant à présent forclos.

6) La mutation n'étant entachée d'aucun vice justifiant son annulation, le requérant n'a pas subi de préjudice donnant droit à réparation. En tout état de cause, quand bien même l'existence d'un préjudice moral eût été prouvée, la responsabilité de l'UNESCO n'en serait pas engagée pour autant, à moins que le requérant n'établisse l'existence d'un tort précis, que ce tort était exceptionnellement grave, et qu'il n'en était aucunement responsable. Or ces conditions n'ont pas été réunies.

D. Dans sa réplique, le requérant développe son argumentation précédente et cherche à réfuter celle de l'Organisation; il affirme que l'UNESCO persiste à ignorer ou à mal interpréter de nombreux faits et expose en détail les points de fait qui, selon lui, prouvent l'illégalité de la décision attaquée et qui concernent en particulier les circonstances dans lesquelles s'est déroulée sa mutation, les conditions d'emploi de son nouveau poste et le refus de

lui accorder une promotion à titre personnel. Il développe son argumentation sur les vices de procédure allégués, à savoir le caractère précipité de la mutation, l'absence d'information au sujet de ses nouvelles tâches et la nature fictive du poste. Il soutient qu'en considérant que son pouvoir d'appréciation était sans limites, le Directeur général a commis une erreur de droit. Il reprend son accusation de détournement de pouvoir, observant que l'UNESCO ne donne pas le moindre détail sur ce que sont ses intérêts. Il fait valoir que si ses nouvelles tâches n'étaient pas humiliantes en elles-mêmes - ce qu'il n'a d'ailleurs jamais soutenu -, elles étaient dévalorisantes par rapport à son poste précédent; il fait valoir que l'intérêt de l'Organisation consiste à utiliser au mieux les qualifications de son personnel, ce qu'elle n'a pas fait dans son cas. Il réaffirme qu'on était bel et bien prévenu contre lui, comme il ressort clairement des faits de la cause.

Il soutient que le grave préjudice qu'il a subi était entièrement imputable au refus de l'Organisation de lui laisser terminer sa carrière à un poste qui lui confère de la dignité et qui lui convienne et il maintient ses conclusions.

E. Dans sa duplique, l'Organisation s'étend sur plusieurs questions de fait soulevées par le requérant dans sa réplique et développe sa thèse selon laquelle la décision contestée n'est entachée d'aucun vice justifiant son annulation. Elle maintient en particulier que le Directeur général a agi dans l'intérêt véritable de la défenderesse et qu'il s'est conformé aux exigences du Statut et du Règlement du personnel ainsi qu'aux principes généraux qui régissent la fonction publique internationale. L'Organisation n'a rien fait qui puisse porter atteinte à la réputation ou à la dignité du requérant et n'a pas commis de détournement de pouvoir.

La défenderesse discute à nouveau les circonstances dans lesquelles la mutation du requérant a eu lieu, ses conditions de travail dans son poste de spécialiste du programme et les raisons du refus de le faire bénéficier d'une promotion personnelle. Elle soutient que ses allégations sur ces points, en plus d'être dans une large mesure gratuites et erronées, n'ont pas de rapport avec la légalité de la décision qu'il attaque effectivement. Elle cherche à montrer le lien entre cette décision et celle de l'ancien Directeur général de le nommer chef de l'unité d'inspection et ses réticences à accepter ce poste. Elle explique en quoi sa mutation répondait aux intérêts de l'Organisation et souligne que le Directeur général est le meilleur juge de ces intérêts dans des circonstances données.

Elle développe ses arguments sur plusieurs points. Elle fait valoir notamment que la décision de mutation a été prise sans précipitation injustifiée et au moment opportun, que le requérant avait pris connaissance des fonctions afférentes à son nouveau poste, que ce poste n'avait rien de fictif et qu'il n'a été victime d'aucune discrimination. Elle affirme que sa nouvelle affectation ne constituait nullement une rétrogradation et bien que, dans la mesure du possible, une nouvelle affectation doive correspondre aux qualifications et à l'expérience du fonctionnaire concerné, elle ne doit pas nécessairement satisfaire ses propres souhaits.

Enfin, le requérant n'a pas démontré dans sa réplique l'existence d'un tort quelconque qu'il aurait subi et dont la défenderesse pourrait être tenue pour responsable.

CONSIDERE :

Les faits

1. Le requérant a été engagé par l'UNESCO en août 1962 au grade P.4, en qualité de spécialiste en télécommunications et électronique, dans le cadre d'un projet du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) que l'Organisation exécutait au Maroc. Son contrat a pris fin en septembre 1965 avec l'arrêt du projet.

Le 10 janvier 1966, le requérant fut à nouveau engagé à titre temporaire au même grade P.4 et affecté, au siège, à la Division des activités opérationnelles pour l'Asie et l'Afrique en tant que spécialiste du programme. Il fut ensuite muté à Athènes en tant que spécialiste en électronique, toujours au grade P.4, dans le cadre d'un projet financé par le PNUD. En juin 1968, il y fut promu à un poste de grade P.5 en tant que conseiller technique principal du même projet. A partir d'août 1970, il fut réaffecté au siège en tant que spécialiste du programme de grade P.5, puis transféré au Cabinet du Directeur général comme attaché de cabinet au même grade. Le 1er juillet 1981, il fut nommé directeur adjoint du Bureau du personnel, toujours au grade P.5. Il bénéficia à compter du 1er avril 1984 d'un engagement de durée indéterminée.

Le 19 novembre 1987, le nouveau Directeur général de l'UNESCO annonça sa décision de le muter à la Division du développement et de la coordination des activités opérationnelles (SC/OPS) en qualité de spécialiste du

programme, au même grade. Le 17 décembre 1987, le requérant éleva une réclamation contre cette décision auprès du Directeur général. Au cours d'un entretien, le 11 février 1988, celui-ci lui déclara qu'il allait réexaminer son cas. Mais le 17 février 1988, le requérant saisit le Conseil d'appel d'un recours contre la décision de mutation. Dans son avis du 13 février 1989, le Conseil rejeta la demande d'annulation de la décision mais recommanda de rétablir les conditions matérielles qui étaient les siennes au poste de directeur adjoint du Bureau du personnel ainsi que, le requérant étant sur le point de prendre sa retraite, d'envisager la possibilité de lui accorder, à titre personnel, une promotion de fin de carrière.

Par décision du 6 avril 1989, le Directeur général accepta l'avis du Conseil d'appel portant rejet de la demande d'annulation de la décision de mutation. En ce qui concerne la question du rétablissement des conditions matérielles antérieures, le Directeur général estima que le requérant bénéficiait déjà des conditions matérielles dont jouissaient les fonctionnaires de son grade. Il promettait, enfin, d'examiner une demande éventuelle du requérant en vue d'une promotion à titre personnel, à la lumière des critères applicables en la matière. Le 17 mai 1989, le requérant forma une réclamation auprès du Directeur général pour obtenir, d'une part, le rétablissement des conditions matérielles recommandé par le Conseil d'appel et, d'autre part, une prolongation de son engagement au-delà de l'âge de la retraite, afin de lui permettre de réunir les conditions requises pour la promotion à titre personnel. Mais, le 14 juin 1989, le Directeur général rejeta cette réclamation. Le 30 juin 1989, le requérant s'est pourvu devant le Tribunal contre la seule décision du 6 avril 1989.

Le pouvoir d'examen du Tribunal

2. La question essentielle soumise au Tribunal est celle de savoir s'il était licite de muter le requérant. La décision de mutation se fonde sur les articles 1.1, 1.2 et 4.2 du Statut du personnel, qui seront analysés plus loin. Il suffit pour le moment de souligner que ces dispositions attribuent un large pouvoir d'appréciation au Directeur général, le Tribunal ne pouvant exercer qu'un contrôle limité. Dès lors, la décision attaquée ne sera annulée que si elle émane d'un organe incompétent, viole une règle de forme ou de procédure, repose sur une erreur de fait ou de droit, omet de tenir compte de faits essentiels, est entachée de détournement de pouvoir ou tire du dossier des conclusions manifestement inexactes. L'admission de la présente requête dépend donc de l'existence de tel ou tel vice susceptible d'être censuré par le Tribunal. A l'appui de sa requête, le requérant invoque presque tous les vices énumérés.

Les moyens de la requête

3. Le requérant prétend en premier lieu que la procédure suivie à son encontre n'a pas respecté deux principes fondamentaux, celui de l'égalité et celui de la bonne foi. Il déclare n'avoir été ni reçu ni consulté, alors que l'ont été la plupart des fonctionnaires mutés, par le Directeur général. celui-ci ne lui a accordé un entretien que trois mois après la décision de mutation.

Aux termes de l'article 1.2 du Statut du personnel, "Les membres du personnel sont soumis à l'autorité du Directeur général qui peut leur assigner, en tenant dûment compte de leurs titres et aptitudes et de leur expérience, l'un quelconque des postes de l'Organisation."

Selon l'Organisation, que le requérant ne contredit nullement sur ce point, aucun texte réglementaire n'exige qu'un fonctionnaire soit avisé ou consulté avant qu'une décision de mutation le concernant ne soit prise. Une telle formalité n'est prévue par le point 2445, paragraphes C et D, du Manuel de l'UNESCO qu'en cas de mutation d'un poste du siège à un poste hors siège, ce qui n'était pas le cas du requérant.

Celui-ci soutient que la consultation relève des obligations générales incombant à l'Organisation de traiter ses propres fonctionnaires dans le respect de leur dignité, d'éviter de porter atteinte à leur bonne réputation, et au moins de les informer de la mesure dont ils vont faire l'objet.

En réponse, l'Organisation invoque la situation exceptionnelle résultant du changement de Directeur général, et la nécessité pour le nouveau Directeur général de prendre des mesures d'urgence dans le cadre des réformes structurelles et administratives qu'il venait de s'engager à faire devant la Conférence générale et devant l'ensemble du personnel. L'Organisation fait cependant valoir que si le Directeur général élu n'a pu recevoir tous les fonctionnaires touchés par les mesures de restructuration prises, il n'en donna pas moins des instructions dans ce sens au directeur intérimaire de son Cabinet. Or, celui-ci atteste avoir reçu le requérant "avant le 19 novembre 1987", date de la décision de mutation.

Le Tribunal n'a aucune raison de mettre en doute la sincérité de ce témoignage, tout en comprenant la déception du requérant de n'avoir pas été reçu par le Directeur général lui-même.

Ces circonstances peuvent expliquer la précipitation avec laquelle la décision incriminée a été prise, l'absence de préavis, de même, sans doute, que le délai mis par le Directeur général à lui accorder un entretien.

Quoi qu'il en soit, le requérant disposait, en vertu du point 2445, paragraphe C, ci-dessus cité, d'un délai de vingt jours ouvrables pour rejoindre son poste. Il pouvait, dans ce laps de temps, réfléchir à l'attitude qu'il lui convenait d'adopter face à cette mesure de mutation, y compris celle de la refuser. Etant donné que le chef hiérarchique direct du requérant au Bureau du personnel a fait en même temps que lui l'objet d'une mutation, rien ne permet de penser que l'Organisation n'a pas respecté le principe d'égalité dans le cas de l'intéressé ni qu'elle n'ait pas fait preuve de bonne foi à son égard.

4. Le requérant met en cause, par ailleurs, l'interprétation qu'aurait donnée l'administration de l'article 1.2 du Statut sur l'étendue du pouvoir d'appréciation du Directeur général. Il rappelle que ce pouvoir a pour but de servir l'intérêt de l'Organisation. Or, poursuit-il, la volonté affichée par l'Organisation de donner en priorité un "nouveau visage" aux relations entre l'administration et le personnel, dans l'intérêt du service, ne serait qu'un prétexte pour lui infliger une sanction déguisée, et sa mutation constituerait, par conséquent, un détournement de pouvoir.

Le Tribunal hésitera d'autant plus à censurer la décision attaquée lorsque l'intérêt du service en constitue le seul critère que le Directeur général doit normalement être considéré comme le meilleur juge de cet intérêt.

Il importe, à cet égard, de se référer à l'article 1.1 du Statut, qui dispose notamment qu'"En acceptant leur nomination, [les membres du secrétariat] s'engagent à remplir leurs fonctions et à régler leur conduite en ayant exclusivement en vue l'intérêt de l'Organisation".

Le requérant s'emploie à montrer que le transfert dont il a fait l'objet ne répondait pas à l'intérêt de l'Organisation. Celle-ci soutient, au contraire, que les véritables raisons de la mutation du requérant, comme de celle d'autres fonctionnaires, dont son propre chef hiérarchique, résident dans une situation objective tenant aux changements et réformes décidés par le Directeur général.

Dans ces conditions, en invoquant l'intérêt du service comme fondement de la décision attaquée, l'Organisation ne paraît pas, de l'avis du Tribunal, avoir excédé les limites normales du pouvoir d'appréciation dévolu au Directeur général ni commis un détournement de pouvoir. Bien que la mesure litigieuse puisse être considérée comme ayant été particulièrement rigoureuse à l'égard du requérant, elle ne revêt pas le caractère d'une sanction déguisée.

5. Le requérant allègue le contraire, en se prévalant de la disproportion entre son ancien poste de directeur adjoint du Bureau du personnel et celui de spécialiste du programme auquel il a été muté. A ses yeux, sa nouvelle affectation ne correspondrait pas à l'ensemble de ses capacités et porterait atteinte à sa dignité. Bref, il s'agirait d'une rétrogradation de facto.

Cette thèse ne saurait être retenue. Certes, la décision attaquée a pu avoir pour conséquence de placer le requérant à un poste de moins grand prestige. Mais, en vertu de l'article 4.2 du Statut, les mutations visent à assurer à l'Organisation les services de personnes possédant les plus hautes qualités de travail, de compétence et d'intégrité. Rien n'empêche le Directeur général, en agissant dans cet objectif, de prendre une mesure de mutation à condition qu'elle se fonde, conformément à l'article 1.1 du Statut, sur l'intérêt du service, sans pour autant négliger les capacités et les intérêts particuliers du fonctionnaire intéressé. Si l'intérêt de l'Organisation lui paraît prépondérant, le Directeur général agira en conséquence et le fonctionnaire devra normalement s'incliner, quitte à résilier son engagement.

Dans les circonstances de l'espèce, le Tribunal ne trouve rien d'anormal à ce que l'Organisation ait considéré que l'intérêt du service primait sur celui de l'intéressé. Si l'article 1.2 du Statut impose au Directeur général l'obligation de tenir compte des titres, capacités et expériences des fonctionnaires, il n'exige pas que l'affectation doive y correspondre exactement. En l'espèce, le poste auquel le requérant a été réassigné était, comme il le reconnaît, du même genre que celui qu'il avait occupé plusieurs années auparavant. Il ne peut donc, en fait, arguer d'une prétendue méconnaissance de ses titres et capacités.

Aucun des griefs allégués par le requérant de ce chef n'est fondé.

6. Les considérations qui précèdent postulent l'inanité du moyen tiré par le requérant du caractère "fictif" du poste auquel il a été affecté. Son argumentation fait d'ailleurs preuve d'une certaine incohérence à cet égard, car tantôt il parle de poste fictif, tantôt il admet qu'il s'agissait de poste temporaire.

Quoi qu'il en soit, comme l'Organisation le relève avec raison, ce n'est pas parce que sa mutation n'a été régularisée que le 1er juillet 1988, avec effet rétroactif au 19 novembre 1987, que le poste en question était fictif, puisque les documents de l'Organisation le qualifient de temporaire.

7. Plus sérieux apparaît le reproche fait à l'Organisation de ne pas lui avoir notifié une description de poste concernant sa nouvelle affectation.

Même si l'article 4.1 du Statut énonce in fine les conditions d'engagement qui sont valables en matière de mutation, il se borne à se référer à la nature et à la désignation du poste auquel l'intéressé est nommé. Certes, aucune disposition statutaire ou réglementaire n'exige la notification d'une description de poste à un fonctionnaire préalablement à la mutation dont il fait l'objet. Mais on peut penser que les termes "conditions d'engagement" englobent implicitement la description de poste de manière à ce que les fonctions proposées soient acceptées en connaissance de cause. De toute façon, il semble que le requérant n'ait pas reçu notification de la description du poste auquel il était muté.

L'Organisation affirme qu'avant que le requérant ait effectivement occupé son nouveau poste, les tâches y relatives lui ont été décrites oralement par son supérieur hiérarchique. Le requérant conteste cette affirmation, en ajoutant que les caractéristiques de son nouveau poste n'ont été évoquées que bien postérieurement.

N'ayant aucune raison d'accorder plus de crédit aux simples déclarations de l'une plutôt que de l'autre partie, le Tribunal doit procéder à l'analyse des documents du dossier.

C'est le Conseil d'appel lui-même qui a relevé d'office l'absence de description de poste au titre de ce qu'il considérait comme des irrégularités entachant la décision de mutation.

Dans ses écritures déposées tant devant le Conseil d'appel que devant le Tribunal, le requérant reconnaît que sa mutation dans les fonctions de spécialiste du programme revient à un retour en arrière dans les mêmes fonctions qu'il occupait en 1966. L'allégation du requérant selon laquelle il n'avait pas connaissance des caractéristiques du poste qui lui était confié paraît donc sujette à caution. Sans doute les attributions de ce poste ne devaient pas être identiques à celles des postes qu'il avait occupés en 1966 au grade P.4, puis en 1970 au grade P.5, et qui relevaient de divisions différentes. Mais l'Organisation soutient que la détermination des tâches relatives au nouveau poste était aisée, d'autant plus que le requérant devait reprendre en partie les activités d'un autre fonctionnaire. Or, il ne pouvait pas ne pas avoir eu connaissance de la nature de ces activités en sa qualité de directeur adjoint du Bureau du personnel étant donné que, en vertu du point 2205, paragraphe C, du Manuel, le Bureau du personnel était chargé d'approuver les descriptions des principales fonctions et responsabilités attachées à chaque poste.

De ce qui précède, le Tribunal conclut que, si le requérant n'a pas reçu au moment de sa mutation une description de ses nouvelles fonctions, il connaissait déjà l'essentiel de celles-ci, ce qui explique sans doute qu'il ne semble pas avoir réclamé une description de son nouveau poste dans ses recours internes et qu'il a pu accomplir normalement ses nouvelles tâches.

Le grief invoqué de ce chef apparaît donc mal fondé et doit être rejeté.

8. Le requérant conteste encore la suite donnée par le Directeur général à l'avis du 13 février 1989 du Conseil d'appel qui avait recommandé d'envisager la possibilité d'accorder au requérant, à titre personnel, une promotion de fin de carrière.

Dans sa décision du 6 avril 1989, le Directeur général a répondu qu'il avait défini les critères selon lesquels de telles promotions peuvent être accordées en fin de carrière et qu'il était prêt à examiner avec toute l'attention voulue une demande formée dans ce sens. Toutefois, par une décision du 14 juin, il informait le requérant qu'il ne remplissait pas les conditions requises pour une promotion en fin de carrière. Cette décision procéderait, selon le requérant, d'une erreur de fait et d'une violation du principe de bonne foi.

C'est à juste titre que l'Organisation soulève l'irrecevabilité de ce grief en ce qu'il est dirigé, non pas contre la décision attaquée du 6 avril 1989, mais contre celle du 14 juin 1989.

En effet, la décision du 14 juin 1989 n'est pas, comme le prétend implicitement le requérant, une décision confirmative de la précédente, mais bien une décision nouvelle, intervenue à la suite d'une nouvelle instruction et fondée sur des éléments inconnus du Directeur général à la date de la décision attaquée. Des griefs allégués à l'encontre de la nouvelle décision sont donc nécessairement irrecevables à l'encontre de la première. Il en est d'autant plus ainsi que la requête conclut à l'annulation de la décision de mutation, alors que les griefs soulevés visent le refus de promotion à titre personnel, c'est-à-dire une question tout à fait étrangère à la mutation.

9. Quant au reproche fait à l'Organisation par le requérant d'avoir porté atteinte à sa dignité par la publicité donnée à sa "rétrogradation", il ne saurait être admis car, comme elle l'affirme sans être contredite, elle n'était pas à l'origine d'une telle publicité.

10. Point n'est besoin d'entrer dans les autres détails de l'argumentation de la requête, soit parce qu'ils ne sont pas pertinents, soit parce qu'ils apparaissent surabondants. Quoi qu'il en soit, aucun des moyens de la requête n'est fondé.

Les demandes d'indemnité et d'octroi des dépens

11. Le rejet des conclusions principales entraîne nécessairement celui de ses demandes d'indemnisation et de paiement des dépens.

La demande de procédure orale

12. Enfin, le Tribunal rejette la demande du requérant tendant à la tenue d'une procédure orale et à l'audition de témoins. En effet, de telles mesures d'instruction n'apporteraient aucun élément nouveau, les parties ayant pu développer longuement leurs argumentations respectives grâce à un échange complet de mémoires, appuyés des documents pertinents.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par M. Jacques Ducoux, Président du Tribunal, Mme Mella Carroll, Juge, et M. Edilbert Razafindralambo, Juge suppléant, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 26 juin 1990.

Jacques Ducoux
Mella Carroll
E. Razafindralambo
A.B. Gardner