

VINGT-NEUVIEME SESSION ORDINAIRE

Affaire TEWFIK

Jugement No 196

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), formée par le sieur Tewfik, Salah El Din, en date du 8 novembre 1971, rectifiée le 9 décembre 1971, la réponse de l'Organisation datée du 10 février 1972, la réplique du requérant du 27 avril 1972 et le mémoire en duplique de l'Organisation date du 26 juin 1972;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, l'article 1.2 du Statut du personnel de l'UNESCO, les dispositions 102.3, 104.14, 104.3, 104.6, 111.1 et 112.2 (b) du Règlement du personnel, la disposition 2205 H du Manuel de l'UNESCO et les paragraphes 7 et 8 des Statuts du Conseil d'appel de l'UNESCO;

Après avoir procédé à l'examen des pièces du dossier, la procédure orale n'ayant été ni sollicitée par les parties ni ordonnée par le Tribunal;

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

A. Le sieur Tewfik a été engagé par l'UNESCO, le 1er décembre 1967, en qualité de Directeur du Centre régional de science et de technologie pour l'Asie du Sud et sur la base d'un contrat venant à expiration le 30 novembre 1969. Cet engagement fut ensuite prolongé jusqu'au 30 novembre 1971, puis jusqu'au 31 décembre 1972. Transféré au siège de l'Organisation, à Paris, le 1er janvier 1971, le requérant obtint que ce départ soit différé jusqu'au 1er avril 1971. Dans une lettre du 20 novembre 1969, le Directeur général, confirmant un entretien qu'il avait eu avec lui quelque temps auparavant, lui avait fait savoir que lors de son transfert au siège, à Paris, il occuperait un poste de même grade que celui qui était le sien à New Delhi; mais, le 23 février 1971, il lui apprit que le poste de Paris auquel il avait été muté était un poste de l'Unité de planification des activités sur le terrain et de coordination à des postes de coopération scientifique de grade P.5, en précisant que l'intéressé conserverait néanmoins son grade de D.1 et que le traitement correspondant à ce dernier grade serait maintenu. A titre exceptionnel, il fut entendu que le sieur Tewfik conserverait aussi le titre de directeur. Le 17 mars 1971, le Directeur général avisa le requérant qu'ayant consulté le Conseil exécutif au sujet de ce transfert et de cette nomination, il était en mesure de la confirmer et d'annoncer que l'engagement du requérant serait prolongé jusqu'au 31 décembre 1972.

B. Par un télégramme daté du 29 mars 1971, le sieur Tewfik, mécontent de cet arrangement, pria le Directeur général de reconsidérer sa décision ou de la renvoyer pour avis au Comité consultatif du classement, conformément à la disposition 102.3 du Règlement du personnel, et, enfin, demanda qu'il lui soit permis de porter le différend devant le Tribunal administratif sans en saisir auparavant le Conseil d'appel. Le Directeur général répondit, le 1er avril 1971, qu'il était possible au requérant de demander le reclassement de son poste jusqu'au 31 mai 1971, mais refusa de l'autoriser à saisir directement le Tribunal de céans. Le 7 avril 1971, le sieur Tewfik fit parvenir au Directeur général, par le canal de son supérieur hiérarchique, un appel en vertu de l'article 11.1 du Statut du personnel et de la disposition 111.1 du Règlement du personnel dirigé contre la décision administrative, prise par le Directeur général le 17 mars 1971, de le transférer à un poste de catégorie et de grade inférieurs. Le même jour, il adressa une demande d'audience au secrétaire du Conseil d'appel, tout en lui signifiant qu'il avait adressé au Directeur général, par le même courrier, une protestation officielle acheminée par la voie appropriée.

C. Le 27 avril 1971, le requérant saisit le Conseil d'appel d'une demande tendant à ce que son poste soit reclassé ou qu'il soit réaffecté à son ancien poste à New Delhi et que son engagement soit renouvelé pour six années jusqu'en mars 1977. Il exigeait, en outre, des excuses et le paiement d'une réparation appropriée pour le dommage causé à sa carrière de fonctionnaire international et de fonctionnaire détaché de la fonction publique de l'Egypte. Ecartant l'exception d'irrecevabilité soulevée par l'Organisation, le Conseil d'appel émit l'avis, le 19 juillet 1971, que le requérant devait être autorisé à introduire une demande de reclassement de son poste par la voie administrative habituelle, nonobstant le dépassement éventuel des délais statutaires, et que le surplus des demandes du requérant devait être rejeté. Le 11 août 1971, le Directeur général avisa le sieur Tewfik qu'il acceptait cet avis en formulant toutefois des réserves quant à la recevabilité, et lui fixa un délai d'un mois pour présenter sa demande de reclassement.

D. Le 10 septembre 1971, le requérant fit cette demande de reclassement, puis le 8 novembre il saisit le Tribunal de céans d'un recours l'invitant à ordonner à l'Organisation défenderesse :

a) de reclasser au grade D.1 le poste auquel il avait été transféré ou de le muter à tout autre poste D.1 compatible avec son expérience et ses qualifications;

b) de lui garantir un déroulement normal de sa carrière future,

ou bien de lui verser une indemnité équitable en réparation du préjudice subi. Il expliquait, dans sa lettre, que sa requête était indispensable à la conservation de ses droits étant donné qu'il ignorait combien de temps pourrait prendre la procédure de reclassement qu'il avait entamée.

E. Dans sa réponse, l'Organisation conclut à l'irrecevabilité de la requête et au rejet au fond. En vertu des paragraphes 7 et 8 des Statuts du Conseil d'appel, le requérant aurait dû d'abord faire une demande de réexamen au Directeur général et attendre la réponse de celui-ci ou, en l'absence de réponse, attendre que trente jours ouvrables se fussent accolés avant de saisir le Conseil d'appel. Or il avait fait la demande de réexamen au Directeur général et avait saisi le Conseil d'appel le même jour, soit le 7 avril 1971. Le Conseil d'appel a estimé à tort, maintient l'Organisation, que le délai avait commencé à courir à compter du 23 février 1971, date de la lettre du Directeur général, dont la décision du 17 mars ne serait, selon le Conseil d'appel, qu'une confirmation. L'Organisation considère, en conséquence, que du fait de cette erreur de procédure qu'il a commise le requérant était forclos devant le Conseil d'appel et que, dès lors, il n'a pas épuisé les moyens de recours internes et ne peut saisir valablement le Tribunal.

F. L'Organisation présente subsidiairement sa défense sur le fond. En acceptant son engagement, le sieur Tewfik savait qu'en vertu de l'article 1.2 du Statut du personnel le Directeur général avait le pouvoir de l'assigner à l'un quelconque des postes de l'Organisation, compte dûment tenu de ses titres et aptitudes et de son expérience; or le poste auquel il a été muté à Paris répond à ceux-ci. De plus, l'intéressé a été prévenu longtemps à l'avance qu'il serait transféré. L'affectation à un poste de classe inférieure est expressément prévue par la disposition 104.14 du Règlement du personnel. Les larges pouvoirs du Directeur général en la matière se fondent sur les nécessités du programme et budget et sur les exigences d'une bonne administration. Le poste qu'occupait le sieur Tewfik en Inde ayant été supprimé dans le Programme et budget de 1971-1972 et un autre ayant été créé dans le secteur des sciences au siège, il y a été transféré dans le cadre d'une réorganisation administrative consécutive aux décisions de la Conférence générale. D'autre part, la classe d'un poste hors siège est souvent plus élevée que celle d'un même poste au siège. D'ailleurs, dans les conclusions de sa requête, le sieur Tewfik n'a pas demandé l'annulation de la décision de transfert, mais seulement le reclassement de son poste. Pour ce qui est de cette demande de reclassement, le Tribunal, de par sa propre jurisprudence, ne substitue jamais son appréciation à celle du Directeur général lorsqu'il s'agit de la classification des postes. L'Organisation souligne que le requérant n'a subi du fait du transfert aucun préjudice matériel, moral ou professionnel. Il a été maintenu dans la classe D.1 avec le traitement correspondant et sans perte d'échelons annuels. Enfin, l'intéressé ne saurait invoquer aucune obligation de l'Organisation lorsqu'il demande au Tribunal de décider que celle-ci devrait le transférer à un autre poste D.1. En ce qui concerne la demande du requérant tendant à ce que son avenir professionnel lui soit garanti, l'Organisation rappelle que les conditions régissant le renouvellement des engagements de durée définie sont fixées par la disposition 104.6 du Règlement du personnel, à ceci près qu'à partir du grade D.1 les fonctionnaires ne reçoivent plus d'engagements de durée indéterminée et que les propositions de renouvellement de leurs contrats font l'objet d'une procédure de consultation du Conseil exécutif. L'Organisation conclut à l'absence de fondement de toutes les prétentions du requérant et, en conséquence, au rejet également de sa demande de compensation au titre du préjudice qu'il prétend avoir subi.

G. En ce qui concerne l'exception d'irrecevabilité soulevée par l'Organisation, le requérant fait remarquer, dans sa réplique, que s'il est vrai qu'il a saisi à la fois le Directeur général et le secrétaire du Conseil d'appel le 7 avril 1971, le Directeur du personnel lui a fait savoir le 15 avril que le recours au Directeur général était rejeté, cependant que le 14 avril le secrétaire du Conseil d'appel l'invitait à envoyer une requête détaillée audit Conseil. En faisant cette communication, le secrétaire était donc au courant de la décision du Directeur général. Le but des paragraphes 7 et 8 des Statuts du Conseil d'appel, qui est de donner la faculté au Directeur général de revoir sa décision avant que le Conseil d'appel ne s'en saisisse a donc été atteint en l'espèce. De plus, dès le 29 mars 1971, le requérant avait invité le Directeur général à reconsidérer sa décision, et le Directeur général avait refusé par une communication datée du 5 avril 1971. Au fond, le sieur Tewfik soutient que la lettre d'engagement du 26 septembre 1967 constitue le contrat

qui l'a lié à l'Organisation. Or cette lettre disait : "J'ai le plaisir de vous offrir, pour une période initiale de deux années, le poste de directeur D.1 du Centre régional de science et de technologie pour l'Asie du Sud et de chef de mission en Inde." Dans sa lettre du 20 novembre 1969, le Directeur général a annoncé à l'intéressé : a) que son engagement était renouvelé jusqu'au 30 novembre 1971; b) que son intention était de le transférer à un poste au siège d'un grade égal à celui qu'il occupait à New Delhi. Le requérant estime que les parties a) et b) sont indivisibles et constituent le second contrat d'engagement, qui confirmait son droit à un poste D.1. Le requérant soutient, d'autre part, que son transfert a été décidé uniquement dans le but de le déplacer, un successeur lui ayant été désigné. En effet, contrairement aux affirmations de l'Organisation dans sa réponse, ce n'est pas son poste qui a été supprimé à New Delhi, mais bien le poste de "Directeur des opérations sur le terrain en Inde", dont le titulaire était placé sous ses ordres; après son départ pour Paris, le titulaire de ce poste supprimé fut promu à celui que le requérant avait laissé vacant. La mesure dont il a fait l'objet constitue donc une rétrogradation délibérée portant atteinte à sa carrière au sein de l'Organisation et dans son pays. Elle a été prise sur la base d'un échange de correspondance entre le Directeur général et les membres du Conseil exécutif dont ni le Conseil d'appel ni lui-même n'ont eu connaissance, l'Organisation ayant soutenu à tort que cette correspondance était confidentielle. La rétrogradation équivalait à une sanction disciplinaire et c'est donc sans fondement que l'Organisation tente de la justifier en invoquant la disposition 104.14 du Règlement du personnel relative aux pouvoirs du Directeur général en matière de transfert et la disposition 112.2 (b) du Règlement du personnel relative aux exceptions que le Directeur général peut faire à l'application du Règlement. Cette dernière disposition prévoit expressément que les dérogations ne peuvent pas porter atteinte aux droits acquis. Le fait que le dernier renouvellement de l'engagement soit pour une année seulement montre bien qu'il s'agissait d'une rétrogradation. Depuis le dépôt de sa requête, le requérant a d'ailleurs appris que son poste sera effectivement supprimé le 31 décembre 1972, date au-delà de laquelle son contrat ne sera pas prolongé. Ainsi donc, en transférant le requérant à ce poste, on a abrégé sa carrière à l'UNESCO. Le requérant ajoute que depuis l'introduction de l'instance, sa demande de reclassement a été rejetée le 24 février 1972. Pourtant, s'il est vrai que le Conseil d'appel avait simplement recommandé qu'il lui soit donné la possibilité de faire une demande de reclassement, il avait bien reconnu, dans son rapport, que les prétentions du requérant à la reclassification de son poste étaient fondées. Le requérant relève aussi que lorsque, le 25 février 1971, le Directeur du personnel lui a fait savoir que le poste qu'il occuperait à Paris serait de grade P.5, il avait précisé, dans sa lettre, que la disposition 104.14 du Règlement du personnel "ne s'appliquerait pas à son cas puisque le Directeur général avait décidé de lui conserver son grade de D.1". Sur la base de cette affirmation, le requérant n'avait pas demandé, comme il aurait pu le faire, le bénéfice des conditions de cessation de service prévu par les dispositions 104.14 et 109.5 du Règlement du personnel. Quant à la remarque de l'Organisation selon laquelle les postes au siège sont souvent de grade inférieur à ceux des postes hors siège équivalents, elle n'est vraie, affirme le requérant, que dans le cas d'un transfert à partir du siège : le fonctionnaire muté est alors mis au bénéfice d'un grade supérieur pendant la durée de son détachement hors siège. Or le requérant avait, lui, été nommé directement à un poste hors siège de grade D.1. Le sieur Tewfik considère que l'Organisation déclare à tort qu'il n'a pas demandé l'annulation de la décision de transfert dans les conclusions de sa requête, car en priant le Tribunal d'ordonner à l'Organisation de l'affecter à un poste correspondant à son grade, il l'a invité implicitement à ordonner l'annulation de la mutation à un grade inférieur. Enfin, les arguments que l'Organisation tire de la jurisprudence du Tribunal en matière de classement de postes sont sans pertinence, car il ne s'agit pas, en l'espèce, de vérifier si les tâches du poste de Paris sont ou non du niveau du grade D.1 puisque le Conseil d'appel a constaté qu'il "existait une équivalence indubitable entre les deux postes" (le poste de New Delhi et celui de Paris). Le requérant n'a pas demandé au Tribunal de procéder à une telle comparaison mais de lui faire octroyer un poste de grade correspondant au sien. Pour toutes ces raisons, le requérant maintient qu'il a subi un préjudice matériel réel, car le transfert a été en fait une mesure disciplinaire camouflée portant atteinte à sa réputation et à ses chances futures, d'autant plus que dans les explications qu'il a données par écrit aux membres du Conseil exécutif qui s'étaient étonnés de ce transfert à un poste inférieur, le Directeur général a mis en doute la compétence professionnelle de l'intéressé. Le sieur Tewfik termine en présentant de nouvelles conclusions tendant à la recevabilité de la requête et demandant l'annulation du transfert à un poste inférieur et son retour à son ancien poste de New Delhi avec un nouvel engagement d'une durée équivalant aux réengagements les plus longs qui ont été accordés à la suite de la consultation du Conseil exécutif du 26 janvier 1971 ou, si son poste n'est pas reclassé au grade D.1 ou s'il est supprimé après reclassement, qu'il soit transféré à un autre poste D.1, ou encore qu'une indemnité appropriée lui soit versée.

H. Dans sa duplique, l'Organisation constate que la décision du 24 février 1972 refusant le reclassement n'a pas été contestée par le requérant non plus que celle du 15 mars 1972 relative à la suppression de poste du requérant et au non-renouvellement de son engagement. Ces deux décisions sont dès lors devenues définitives. Elle estime que les documents et la correspondance relatifs à la consultation du Conseil exécutif sont sans pertinence et de caractère

strictement privé. Elle nie que le Directeur général eût fait exception au Règlement, que ce soit pour garder au requérant le titre de "directeur" ou pour le muter à un poste inférieur. Elle cite plusieurs cas où des fonctionnaires nommés directement dans des bureaux décentralisés ont été mutés au siège à des postes inférieurs. Elle maintient les arguments de sa réponse et conclut au rejet des conclusions du requérant, qu'il s'agisse de celles de la requête du 8 novembre 1971 ou de sa réplique du 27 avril 1972.

CONSIDERE :

Sur les conclusions de la réplique :

1. Le Tribunal ne peut aller au-delà des conclusions que le requérant lui a présentées dans le délai de quatre-vingt-dix jours fixé par l'article VII, paragraphe 2, de son Statut. Par conséquent, il ne connaît des conclusions formulées postérieurement par le requérant, en réplique ou dans un autre mémoire, que si elles ne sortent pas du cadre des conclusions émises en temps utile. Une solution contraire priverait d'effet la règle qui oblige le requérant à agir dans les quatre-vingt-dix jours sous peine d'irrecevabilité.

Par sa requête, le sieur Tewfik a demandé dans le délai prescrit : le reclassement de son poste actuel en classe D.1 ou son transfert à un poste de cette classe, ainsi que des garanties quant à son avenir professionnel; subsidiairement, une indemnité équitable en raison du dommage qui lui a été causé.

Dans sa réplique, après l'expiration du délai prévu, il conclut : à l'annulation de son transfert à son poste actuel, avec effet rétroactif au 1er avril 1971; à sa réintégration à son ancien poste pour une durée équivalant à celle des plus longs engagements d'autres fonctionnaires; éventuellement, pour le cas où son poste actuel ne serait pas reclassé ou serait supprimé, à son transfert à un poste D.1 au siège de l'Organisation pour la durée indiquée ci-dessus; éventuellement, pour le cas où les conclusions précédentes seraient rejetées ou pour celui où ses fonctions prendraient fin, à l'allocation d'une indemnité.

Ainsi qu'il résulte de l'examen de ces conclusions, ou bien celles de la réplique se recouvrent avec celles de la requête, ou bien elles dépassent le cadre de ces dernières. Dès lors, elles sont sans objet dans le premier cas, et irrecevables dans le second.

Sur la recevabilité des conclusions présentées au Conseil d'appel :

2. Selon l'article VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal, la recevabilité d'une requête adressée à ce dernier est subordonnée à l'épuisement des moyens de recours mis à la disposition du requérant par le Statut du personnel de l'organisation à laquelle il appartient. En l'espèce, l'Organisation soutient que la décision contestée a été prise le 17 mars 1971, qu'en vertu des paragraphes 7 et 8 des Statuts du Conseil d'appel, elle ne pouvait être soumise à cet organisme avant d'avoir été confirmée par le Directeur général à la suite d'une demande de nouvel examen, et qu'en saisissant à la fois, le 7 avril 1971, le Directeur général et le Conseil d'appel, le requérant n'a pas agi valablement devant ce dernier, au mépris de la règle de l'épuisement des instances internes. Certes, si la décision contestée ne date que du 17 mars 1971, la démarche faite le 7 avril 1971 auprès du Conseil d'appel était prématurée, faute d'avoir été précédée d'une décision du Directeur général sur une requête de reconsidération. Toutefois, la réclamation adressée au Directeur général le 7 avril 1971 a été rejetée le 15 avril 1971 déjà. Dès lors, quelle que soit la date à laquelle la décision contestée a été rendue, le requérant était en droit de former utilement un appel à partir du 15 avril 1971. Aussi les conclusions qu'il a présentées au Conseil d'appel le 27 avril 1971 étaient-elles recevables. Peu importe que la demande d'être entendu par le Conseil d'appel soit antérieure au 15 avril 1971, celle-ci étant impliquée par les conclusions prises ultérieurement. Il est donc erroné de se fonder sur l'irrecevabilité de l'appel pour invoquer la méconnaissance du principe de l'épuisement des voies de droit internes.

Sur la demande de reclassement de poste :

3. La conclusion tendant au reclassement du poste actuel du requérant est irrecevable, parce que présentée contrairement à ce principe. Avant d'être soumise au Tribunal, elle devait être portée devant le Comité consultatif du classement selon la disposition 2205 H du Manuel de l'Organisation. D'ailleurs, conformément aux recommandations du Conseil d'appel et à la décision attaquée par la présente requête, elle a été effectivement émise devant ledit Comité le 10 septembre 1971. Dans ces conditions, en invitant le Tribunal par la présente requête, soit le 8 novembre 1971, à se prononcer sur le reclassement de poste avant d'avoir obtenu successivement deux décisions du Directeur général, la première sur avis du Comité consultatif du classement, et la seconde sur avis du

Conseil d'appel, le requérant n'a pas respecté la règle de l'épuisement des moyens de recours internes.

S'il est vrai que la demande adressée au Comité consultatif du classement a été rejetée, suivant l'avis de cet organisme, par une décision communiquée le 24 février 1972, il n'appartient pas au Tribunal de statuer sur cette dernière, qui n'est pas l'objet de la présente requête. Au surplus, faute d'avoir été contestée par les voies de droit internes, ladite décision est devenue définitive; elle échappe donc à la censure du Tribunal.

Sur la demande de transfert :

4. La demande de reclassement étant maintenant définitivement rejetée, il y a lieu d'examiner la conclusion alternative qui vise au transfert du requérant à n'importe quel poste D.1 répondant à ses qualifications et à son expérience. Or, telle qu'elle est formulée, cette conclusion doit être également écartée. En principe, toute nomination suppose que l'organe appelé à y procéder ait eu la possibilité de choisir entre d'éventuels candidats. Dès lors, si le requérant a le droit d'attaquer le refus de lui attribuer une fonction déterminée qui a été mise au concours, il ne saurait prétendre occuper un poste D.1 quelconque, sans que l'autorité de nomination ait été en mesure d'apprécier les candidatures susceptibles de lui être présentées. Une autre solution ne se justifierait que si le requérant avait été privé de son emploi après avoir servi l'Organisation pendant une période particulièrement longue; tel n'est cependant pas le cas.

Sur la demande de garanties :

5. Présentée prématurément, la conclusion visant à procurer au requérant des garanties quant à son avenir professionnel est irrecevable. Le Tribunal, dont la compétence se limite au contrôle des décisions du Directeur général, ne peut se saisir d'une requête que si elle se dirige contre une telle décision. Or, au jour où la demande de garanties a été adressée au Tribunal, le Directeur général n'avait pas encore pris de décision sur le maintien du requérant au service de l'Organisation après le 31 décembre 1972, date d'expiration de l'engagement en cours. Aussi le Tribunal ne saurait-il entrer en matière sur cette question.

Assurément, le 15 mars 1972, soit durant la procédure pendante devant le Tribunal, le Directeur général a informé le requérant que, sous réserve de sa nomination à un autre poste, son contrat prendrait fin le 31 décembre 1972 au cas où la proposition de supprimer l'unité placée sous sa direction serait approuvée par la Conférence générale. Cependant, si cette communication a le caractère d'une décision, elle ne peut être attaquée devant le Tribunal, le requérant n'ayant pas utilisé les moyens de recours internes en ce qui la concerne.

Sur la demande d'indemnité :

6. La conclusion en paiement d'une indemnité ne pourrait être admise que si, en violant ses obligations, l'Organisation avait causé un dommage au requérant. Une telle violation n'ayant pas été retenue par le Tribunal, la réclamation pécuniaire au requérant est mal fondée.

Par ces motifs,

DECIDE :

Les conclusions de la requête et de la réplique sont rejetées.

Ainsi jugé par M. Maxime Letourneur, Président, M. André Grisel, Vice-président, et le très honorable Lord Devlin, P.C., Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Spy, Greffier du Tribunal.

Prononcé à Genève en audience publique, le 13 novembre 1972.

M. Letourneur

André Grisel

Devlin

Bernard Spy

