

QUATRE-VINGT-UNIEME SESSION

Affaire NDEDI

Jugement No 1560

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), formée par Mlle Gisèle Ndédi le 29 novembre 1995, la réponse de l'UNESCO du 27 janvier 1996, la réplique de la requérante en date du 1er mars et la duplique de l'Organisation du 5 avril 1996;

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. La requérante, ressortissante du Cameroun née en 1958, a été engagée par l'UNESCO, après un stage effectué de mai à septembre 1991 au Bureau du personnel (PER), comme surnuméraire au Bureau du contrôleur financier de février 1992 à septembre 1993. Elle s'est alors portée candidate à un poste (PER-239) d'administrateur chargé des questions de salaires, de grade P.3, à la Division de la politique et des procédures en matière de personnel (PPR), au Bureau du personnel.

Chargé d'examiner la situation de la requérante, le Comité consultatif des cadres des services organiques, dénommé le SPAB d'après son titre anglais, se prononça le 15 septembre 1993 en faveur de sa nomination. Le même jour, l'Organisation lui accorda un contrat de surnuméraire sur ledit poste d'une durée de deux mois à compter du 20 septembre.

Par lettre du 18 novembre, le chef de la section du recrutement l'informa que la procédure de recrutement pour le poste PER-239 avait été arrêtée à la suite d'une décision de reclasser ce poste au niveau P.4.

Toutefois, après s'être entretenu avec le chef de PPR, le Directeur général fit part au directeur du Bureau du personnel, par une note manuscrite du 20 décembre 1993, de sa décision de nommer la requérante au poste PER-239. Elle devait avoir le grade P.3. Sur la demande du directeur du Bureau du personnel formulée dans un mémorandum daté du 4 janvier 1994, le Directeur général donna finalement son accord pour réafficher le poste PER-239 au grade P.4. Dans ce mémorandum, le directeur avait proposé, en cas d'impossibilité d'identifier un autre poste vacant pour la requérante, de créer un poste de grade P.3 à PER, correspondant à ses qualifications et à son expérience. C'est ainsi que la requérante fut nommée, le 7 février 1994, au poste PER-238 d'administrateur en planification de grade P.3, aux termes d'un engagement temporaire d'une durée de six mois. Durant cette période, ses services furent globalement jugés satisfaisants. Son contrat fut prolongé de six mois.

Le 30 octobre 1994, un avis de vacance portant sur le poste occupé temporairement par la requérante fut publié. Par un mémorandum daté du 4 novembre 1994, la requérante présenta sa candidature "sous réserve de tous [ses] droits".

Convoquée par le chef de la Division de l'administration (PER/ADM) le 25 janvier 1995, elle apprit que son contrat ne serait prolongé que de vingt-deux jours et prendrait ainsi fin le 28 février 1995. Il lui communiqua cette décision par écrit le même jour au moyen du formulaire de "demande en vue d'un mouvement de personnel". Par mémorandum du 6 février 1995, un administrateur du personnel confirma ladite décision.

Par lettre du 7 février 1995, la requérante adressa au Directeur général une réclamation contre les "trois ... décisions administratives implicites" communiquées par le mémorandum du 6 février, à savoir la décision de ne renouveler son engagement que jusqu'au 28 février 1995, celle de ne pas convertir son engagement à titre temporaire en un engagement de durée définie, et celle de ne pas confirmer sa nomination au poste PER-238. N'ayant pas reçu de réponse dans le délai réglementaire d'un mois, elle adressa le 8 mars, au secrétariat du Conseil d'appel, un avis d'appel.

Le Conseil d'appel rendit son rapport le 3 juillet 1995, concluant que, au vu de la note manuscrite du Directeur général du 20 décembre 1993 et du mémorandum du directeur du Bureau du personnel du 4 janvier 1994, la décision de ne pas proroger le contrat de la requérante au-delà du 28 février 1995 était contraire aux instructions du Directeur général. Il recommanda en conséquence à ce dernier de rapporter cette décision et d'examiner les possibilités soit de prolonger l'engagement de la requérante, soit de le convertir en un engagement de durée déterminée.

Par lettre du 10 octobre 1995, qui constitue la décision entreprise, le Directeur général confirma "la décision de ne pas prolonger [l']engagement à titre temporaire [de la requérante] au-delà du 28 février 1995 et de ne pas convertir cet engagement en un engagement de durée déterminée".

Par lettre du 21 décembre 1995, l'Organisation informa la requérante du rejet de sa candidature au poste PER-238.

B. La requérante soutient que les décisions contestées ont été prises par une autorité non compétente. Selon elle, les pouvoirs que le Sous-directeur général avait reçus du Directeur général par une note du 21 novembre 1994 ne pouvaient être délégués à d'autres membres du personnel en vertu du principe *delegatus non potest delegare*.

La défenderesse aurait en outre violé le principe de la bonne foi en ne respectant pas la "promesse implicite de mettre la requérante dans la même situation [que celle où] elle aurait dû se trouver si elle avait été nommée au poste PER-239". Au lieu de mettre fin à son engagement, l'Organisation aurait dû appliquer la disposition 104.8 b) du Règlement du personnel selon laquelle : "Un engagement à titre temporaire peut, à la discrétion du Directeur général, être prolongé ou transformé en un engagement de durée définie..."

La requérante invoque d'autres irrégularités telles que l'absence de motivation des décisions contestées, un détournement de pouvoir, l'omission de consulter le SPAB, et la violation des règles d'équité et de justice naturelle.

Elle réclame l'annulation des décisions attaquées; sa réintégration avec effet rétroactif au 1er mars 1995 dans le poste PER-238 ou dans un autre poste de grade P.3, aux termes d'un engagement d'une durée de deux ans à compter de la date du prononcé du présent jugement ou, à tout le moins, aux termes d'un engagement de durée définie; une somme de 100 000 francs français pour le dédommagement du préjudice matériel et moral subi; ainsi que le remboursement de ses dépens, qu'elle évalue à 30 000 francs français.

C. Dans sa réponse, la défenderesse conteste l'existence de décisions administratives implicites de ne pas convertir l'engagement temporaire de la requérante en un engagement de durée déterminée et de ne pas confirmer sa nomination au poste PER-238. Une décision implicite supposerait en effet que, conformément à la jurisprudence, le fonctionnaire ait adressé au préalable une demande formelle à l'administration. Or la requérante a omis de le faire.

Pour ce qui concerne la conclusion de la requête dirigée contre la décision de ne renouveler l'engagement de la requérante que jusqu'au 28 février 1995, la défenderesse en conteste le fondement. Elle ne s'était pas engagée à recruter la requérante au poste PER-239; et la procédure de recrutement avait été interrompue car le poste devait, dans l'intérêt du service, être reclassé au niveau P.4. Elle n'avait pas non plus donné à la requérante l'assurance qu'elle serait titularisée dans le poste PER-238 ou qu'elle bénéficierait d'un contrat de durée définie, même si l'accord donné par le Directeur général à la proposition de créer un poste de classe P.3 à son intention pouvait être considéré comme une promesse.

L'Organisation conteste l'allégation d'incompétence de l'auteur de l'acte contesté. En effet, conformément à la jurisprudence, les délégations de pouvoir constitueraient "le moyen normal de l'exercice de l'autorité hiérarchique au sein d'une administration". D'ailleurs, le Directeur général avait indiqué, dans une note du 26 février 1988, que l'autorité qu'il avait déléguée aux Sous-directeurs généraux devait "se répercuter, en cascade, à tous les niveaux du personnel".

L'UNESCO fait par ailleurs observer que, selon l'article 4.3.2 du Statut du personnel, les membres du personnel sont recrutés par voie de concours dans toute la mesure du possible. Elle invoque également le paragraphe 20 de la circulaire administrative 1722 du 8 novembre 1990, selon lequel la transformation d'un engagement à titre temporaire en un engagement de durée définie ne peut intervenir qu'après un recrutement à un poste établi vacant en suivant les procédures normales. La mise au concours du poste PER-238 ne procédait donc d'aucun parti pris.

La défenderesse soutient enfin qu'elle n'avait pas l'obligation de consulter le SPAB, conformément à la disposition 104.1 b) (iii) du Règlement du personnel, la durée des engagements à titre temporaire successifs de la requérante au

cours des deux années précédentes ne dépassant pas douze mois.

D. Dans sa réplique, la requérante soutient que le mémorandum du 6 février 1995, confirmant la décision de ne renouveler son contrat que jusqu'au 28 février 1995, contenait également les deux "décisions implicites" dont elle a fait état dans sa réclamation du 7 février 1995 adressée au Directeur général. Le silence de ce dernier a entraîné implicitement la confirmation de ces trois décisions. Elle conteste en outre qu'une demande formelle préalable soit nécessaire pour qu'une décision implicite existe. D'ailleurs, le fait que le Directeur général ait confirmé, dans sa lettre du 10 octobre 1995, la décision de ne pas convertir son engagement en engagement de durée définie le prouve.

Elle fait observer que la délégation de pouvoir octroyée par le Directeur général aux Sous-directeurs généraux concernait exclusivement l'exécution du programme pour 1988-89, comme cela ressort d'une note du Directeur général en date du 14 décembre 1987. Elle affirme que la défenderesse a commis une erreur de droit en soutenant que son engagement ne pouvait pas être transformé en un engagement de durée définie. Le directeur du Bureau du personnel avait d'ailleurs lui-même émis le souhait d'éviter une procédure de recrutement en nommant la requérante au poste PER-238, dans un mémorandum du 11 janvier 1994 adressé au Directeur général adjoint par intérim. Elle demande enfin que l'Organisation fournisse certaines informations relatives aux nominations de personnes bénéficiant d'un engagement à titre temporaire et aux conversions d'engagements de ce type en engagements de durée définie.

E. Dans sa duplique, l'UNESCO maintient son argumentation. Elle soutient que le silence du Directeur général équivalait simplement à un rejet de la réclamation de la requérante dirigée contre la décision de ne pas prolonger son contrat au-delà du 28 février 1995, "avec la conséquence, (et non la décision), que son engagement à titre temporaire ne s'en trouve pas converti en un engagement de durée définie et que sa nomination au poste PER-238 ne s'en trouve pas confirmée". Elle prétend que le principe d'une délégation de pouvoir "en cascade" correspond à une pratique constante au sein de l'Organisation, en toute matière. Elle affirme n'avoir aucune obligation de motiver une décision de non-renouvellement d'un engagement à titre temporaire. Quant au souhait émis par le directeur du Bureau du personnel, dans un mémorandum du 11 janvier 1994, d'éviter une procédure de recrutement, elle ne faisait que justifier la nomination à titre temporaire de la requérante.

CONSIDERE :

1. La requérante a suivi les cours de droit de l'Université de Paris I, où elle a obtenu une licence en droit et une maîtrise en droit en 1984.

De mai à septembre 1991, elle a effectué un stage au siège de l'UNESCO, à Paris, à la section des projets opérationnels, au sein de la Division de l'administration du personnel.

Dès février 1992, elle a été engagée comme surnuméraire à l'UNESCO au Bureau du contrôleur financier (BOC) au grade G.2, échelon 3.

Du 5 février au 5 mai 1993 a été affichée la mise au concours d'un poste, PER-239, d'administrateur de grade P.3, chargé des questions de salaire à la Division de la politique et des procédures en matière de personnel (PPR). La requérante a présenté sa candidature. Le 15 septembre 1993, le Comité consultatif des cadres des services organiques (SPAB), chargé de présenter des recommandations, l'a proposée à une nomination à ce poste.

Le même jour, elle a été mise au bénéfice d'un nouveau contrat de surnuméraire de deux mois à compter du 20 septembre 1993.

La requérante a été informée par lettre du 18 novembre 1993 qu'il avait été décidé de reclasser le poste à pourvoir de P.3 à P.4 et d'interrompre la procédure de recrutement.

Dès le 20 novembre, la requérante cessa son travail à l'UNESCO.

Par une note manuscrite destinée au directeur du Bureau du personnel, datée du 20 décembre 1993, le Directeur général déclara que, suivant la recommandation du SPAB, il avait décidé de nommer la requérante au poste PER-239. Toutefois, il n'est ni allégué ni établi qu'elle aurait alors reçu notification de cette décision, voire qu'elle en aurait eu alors connaissance. Il s'ensuivit le 21 décembre 1993 un entretien entre le chef de PPR et le Directeur général. Par mémorandum du 4 janvier 1994, adressé à ce dernier, le directeur du Bureau du personnel exposa qu'à

son avis le poste PER-239 à repourvoir présentait des exigences techniques P.3, auxquelles Mlle Ndédi ne répondait pas. C'est pourquoi la mise au concours du poste avait été interrompue pour reclasser le poste au grade P.4, ce qui, avec l'accord du Directeur général adjoint, avait donné lieu à une nouvelle mise au concours, pour laquelle le délai d'inscription arrivait à expiration le 8 février 1994. Il était proposé au Directeur général : a) de continuer la procédure de recrutement entamée; b) d'examiner d'autres possibilités d'emploi pour Mlle Ndédi; c) et, s'il n'était pas possible de trouver pour elle un poste vacant, de créer pour elle un poste de grade P.3 au sein du Bureau du personnel. Le Directeur général donna son approbation, par une mention manuscrite "O.K." aux propositions a) et c). Il n'est pas davantage allégué ou établi que ce document aurait été alors communiqué à la requérante.

Par un mémorandum du 11 janvier 1994 adressé au Directeur général adjoint par intérim, le directeur du Bureau du personnel proposa de réactiver un poste PER-238 de rang P.3 à l'intention de la requérante, en ajoutant:

"Afin de prendre action aussitôt que possible et d'éviter la procédure de recrutement, je propose que Mlle Ndédi soit nommée au poste ci-dessus mentionné à titre temporaire pour une période préliminaire de six mois."

Le destinataire manifesta son accord. La requérante fut en conséquence nommée au poste PER-238, au grade P.3, comme administrateur en planification, en vertu d'un engagement temporaire de six mois, dès le 7 février 1994. La requérante manifesta son accord; elle avait conscience du caractère temporaire de l'engagement, mais elle espérait qu'il pourrait ensuite être transformé en un engagement de durée définie. Ses prestations furent soumises à un examen à la suite duquel elle reçut des notes professionnelles C dans une échelle d'appréciation à cinq positions : A exceptionnel, B très bien, C satisfaisant, D passable/suffisant, E insuffisant. Ses notes lui furent communiquées le 30 juin 1994, et elle déclara ne pas vouloir les contester. Son contrat d'engagement temporaire fut prolongé de six mois, dès le 7 août. Par avis de vacance, publié dès le 30 octobre, le poste PER-238 fut mis au concours. Le 4 novembre, la requérante y fit acte de candidature. Lors d'une entrevue du 25 janvier 1995, la requérante fut informée de l'intention du Bureau du personnel de mettre fin à son engagement temporaire. Elle se prononça à ce sujet par mémorandum du 26 janvier 1995, auquel il fut répondu le même jour.

Par mémorandum du 6 février 1995, un administrateur du personnel confirma la volonté de l'Organisation de ne pas prolonger l'engagement temporaire au-delà du 28 février et lui donna des indications concernant les modalités de son départ. Par lettre du 7 février, elle s'adressa au Directeur général, en appelant à sa compréhension et en lui demandant de rapporter la décision qui lui avait été communiquée, dans laquelle elle voyait trois décisions implicites :

- celle de renouveler son engagement seulement jusqu'au 28 février 1995;
- celle de ne pas convertir cet engagement temporaire en un engagement de durée déterminée;
- celle de ne pas confirmer sa nomination au poste PER-238.

A son avis, ces décisions étaient affectées de vices de forme et de fond.

Les fonctions de la requérante prirent fin le 28 février 1995.

Au sujet de sa candidature au poste PER-238 mis au concours, elle fut convoquée à une entrevue qui eut lieu le 10 avril 1995. Le 30 octobre, le SPAB présenta une proposition;

la majorité des membres donna sa préférence à un autre candidat. Le 21 décembre 1995, la requérante fut informée par lettre que sa candidature n'avait pas été retenue; la même lettre l'informait que d'autres postes étaient mis au concours, auxquels elle pouvait s'intéresser. Le Directeur général nomma le candidat proposé. Il n'est ni allégué ni établi que ces décisions auraient été entreprises par la requérante.

Dans son avis du 3 juillet 1995, le Comité d'appel proposa que les pièces soient soumises au Directeur général, en raison des instructions qu'il avait précédemment données pour le traitement du cas de Mlle Ndédi. Il exprima sa sympathie en faveur de la transformation de l'engagement temporaire en un engagement de durée déterminée.

Par lettre du 10 octobre 1995, le Directeur général informa la requérante qu'il maintenait la décision de ne pas prolonger l'engagement temporaire et de ne pas le convertir en un engagement de durée déterminée. Il suggérait en outre à la requérante de s'intéresser aux postes mis au concours.

2. Dans le cadre de la présente procédure, les parties divergent d'opinions quant à la nature juridique de la décision attaquée. La requérante voit dans la décision attaquée, d'une part, une décision de ne pas renouveler son engagement temporaire au-delà du 28 février 1995, d'autre part, une décision implicite de ne pas le convertir en un engagement de durée déterminée, ainsi qu'une décision implicite de ne pas confirmer sa nomination sur le poste PER-238. Dans sa réponse, l'Organisation conteste l'existence de ces deux prétendues décisions implicites.

En réalité, le Directeur général s'est prononcé expressément sur les deux premiers points mentionnés, comme le montre clairement le texte de sa décision du 10 octobre 1995; il ne serait pas conforme à la bonne foi de contester l'existence de cette double décision devant le Tribunal de céans. En revanche, la requérante ne pouvait raisonnablement interpréter la décision du Directeur général comme ayant pour objet de ne pas lui confier le poste PER-238, puisque cette question faisait l'objet d'une procédure séparée de mise au concours, dans laquelle elle s'était portée candidate et qui n'était du reste pas terminée lors du dépôt de la requête au Tribunal; faute d'épuisement des instances internes, cette question ne saurait être soumise au Tribunal : article VII, paragraphe 1, de son Statut.

Le Tribunal doit en conséquence limiter son examen aux deux premiers points mentionnés.

3. La requérante a demandé, à titre de preuve, un rapport sur le nombre de cas pour lesquels une mise au concours aurait été interrompue en vue de reclasser le poste à pourvoir, avec de nouvelles exigences. Il n'est pas nécessaire d'ordonner cette preuve, car elle se rapporte à un fait non décisif : si le procédé utilisé est légal, il importe peu que dans le passé il n'ait pas été utilisé ou ne l'ait été que rarement : voir le considérant 6 ci-dessous.

4. La requérante a été engagée en vertu d'un contrat à titre temporaire. Dans les Statut et Règlement du personnel de l'UNESCO, celui-ci se distingue des engagements de durée indéterminée et de durée définie, sans compter des engagements de stagiaires et de surnuméraires. L'engagement à titre temporaire se distingue plus particulièrement de l'engagement de durée déterminée en ce qu'il est d'emblée conçu comme devant prendre fin après un temps relativement court - au plus après de brèves prolongations - alors que l'engagement de durée déterminée est par nature susceptible de reconductions et peut s'inscrire dans le cadre d'une carrière au service de l'Organisation : voir les jugements 1116 (affaire Diallo), au considérant 5, et 444 (affaire Alexis), au premier considérant. Aussi la disposition 104.8 du Règlement du personnel se lit-elle comme suit :

"a) Un engagement à titre temporaire est un engagement pour une période ininterrompue inférieure à une année et se terminant à une date indiquée dans la lettre d'engagement.

b) Un engagement à titre temporaire peut, à la discrétion du Directeur général, être prolongé ou transformé en un engagement de durée définie; toutefois, il ne donne à son titulaire ni droit à une telle prolongation ou transformation, ni lieu de l'espérer; et sauf prolongation ou transformation, cet engagement expire à l'échéance fixée, sans préavis ni indemnité."

La circulaire administrative 1722, du 8 novembre 1990, précise quelles sont les règles à appliquer à l'"Assistance temporaire et expertise extérieure"; elle mentionne notamment :

"17. Un engagement à titre temporaire est un engagement pour une période continue égale à six mois au moins et inférieure à une année, y compris les éventuelles prolongations.

...

19. La durée totale des engagements à titre temporaire, y compris les éventuelles prolongations, offerts à un individu par l'ensemble des unités du Secrétariat ne peut être supérieure à vingt-quatre mois par période de trente-six mois consécutifs.

20. La transformation d'un engagement à titre temporaire en engagement de durée définie n'est plus possible directement. Une telle transformation ne pourra intervenir qu'après un recrutement à un poste établi vacant en suivant les procédures normales. Cette mesure est nécessaire pour s'assurer que tous les membres du personnel permanents ont été engagés en passant par un recrutement ouvert et compétitif."

5. La requérante demande l'annulation de la décision attaquée, tout d'abord au motif que le fonctionnaire qui a décidé d'accorder une prolongation de l'engagement jusqu'à la fin février 1995 mais pas au-delà - soit le chef de la

Division de l'administration (PER/ADM) - n'était pas compétent pour prendre une telle décision, faute d'une délégation valable.

Si le grief est recevable - voir en particulier les jugements 292 (affaire Molloy) au considérant 18, 869 (affaire Hill), 1184 (affaire Mangeot) et 1185 (affaire Mermier) - il n'apparaît pas fondé, comme le Tribunal l'explique ci-après.

Dans une note du 26 février 1988, le Directeur général invitait les délégataires à déléguer à leur tour les pouvoirs reçus lorsque les circonstances le justifiaient. S'agissant du pouvoir de se prononcer sur la prolongation d'engagements, le Directeur général, dans sa note 94/45 du 21 novembre 1994, l'a délégué au Sous-directeur général pour la gestion et l'administration (ADG/MA). Ce dernier l'a à son tour délégué au directeur du Bureau du personnel (PER) par une note du 25 novembre 1994. Le directeur du Bureau l'a pour sa part délégué au chef de la Division de l'administration (PER/ADM) par une note du 19 janvier 1995.

La requérante propose divers arguments pour montrer que soit les délégations n'étaient pas valables, soit elles ne déployaient pas d'effets.

Elle fait valoir que le principe *delegatus delegare non potest* interdirait une sous-délégation et que la note du Directeur général du 26 février 1988 se rapportait à un exercice antérieur. Ces arguments n'apparaissent pas convaincants. Le problème de la délégation ne se pose en l'espèce qu'à propos d'actes administratifs et non point d'actes de caractère normatif. A ce sujet, la jurisprudence a relevé dans son jugement 805 (affaires Aras et consorts) que les délégations de pouvoir constituent le moyen normal de l'exercice de l'autorité hiérarchique; la nécessité en est proportionnelle à la dimension de l'administration. S'il est exact que la note du Directeur général du 26 février 1988 a été émise en relation avec le programme pour 1988-89, son titre ("Efficacité du Secrétariat") et son contenu montrent qu'elle a une portée générale qui ne doit pas se limiter à la période alors en cours. Il en résulte qu'une sous-délégation pour l'accomplissement d'actes administratifs n'était point prohibée et qu'elle était admissible au moment des différentes délégations indiquées ci-dessus.

Selon la requérante, la sous-délégation du Sous-directeur général, du 25 novembre 1994, ne serait pas valable, car prononcée à un moment où le Sous-directeur n'avait pas encore reçu sa délégation du Directeur général, celle-ci portant effet au 1er décembre 1994.

L'argument n'apparaît pas sérieux, dès lors qu'il était évident que la sous-délégation devrait déployer ses effets au moment de l'entrée en vigueur de la délégation.

La sous-délégation du Sous-directeur général était conditionnelle - elle faisait une exception pour les "cas difficiles" - et la condition ne serait pas avenue - en raison du cas délicat de la requérante. Le Bureau du personnel n'a pas abusé de son pouvoir d'appréciation en considérant que le cas de la requérante n'était pas délicat, car il s'inscrivait dans le cadre de la pratique et des instructions relatives à la fin d'un engagement temporaire et à sa transformation éventuelle en un engagement de durée définie.

La requérante fait encore valoir, en relation avec cet argument, que non seulement le cas aurait été délicat, mais encore qu'il aurait dû être soumis au Directeur général lui-même pour décision, attendu que ce dernier avait personnellement ordonné sa nomination au poste PER-238, selon le principe du parallélisme des formes. Les pièces produites ne montrent pas que la décision de nomination pour un engagement temporaire ait formellement été prise par le Directeur général, même s'il a donné des instructions à ce sujet; de toute manière, l'engagement avait été accordé à titre temporaire - ce qui montrait son caractère précaire - et la décision de ne pas prolonger un tel engagement n'impliquait pas une annulation de la décision d'engagement, de sorte qu'il n'était pas nécessaire qu'elle fût prise par le même supérieur. Le Bureau du personnel n'a donc pas été à l'encontre de la volonté exprimée par le Directeur général. Du reste, ultérieurement, le Directeur général a confirmé la décision du Bureau du personnel, en rejetant la réclamation de la requérante.

La requérante soutient, enfin, que le chef de la Division de l'administration (PER/ADM) n'aurait reçu du directeur du Bureau du personnel que les pouvoirs de "prolonger un engagement" et d'accorder une "promotion", mais non pas ceux de mettre fin à un engagement. Elle joue sur les mots, dès lors que l'octroi d'une prolongation d'un engagement implique son extinction à la fin de la prolongation et qu'il en est de même en cas de refus de la prolongation désirée. La mesure mise en cause n'excédait donc pas le cadre de la délégation.

6. La requérante se prétend la victime d'un détournement de pouvoir de la part du directeur du Bureau du personnel, confirmé par ses supérieurs. A son avis, la décision attaquée serait dépourvue de motifs raisonnables; elle n'aurait été prise que pour lui porter pièce et avantager un tiers, ce qui serait démontré par l'insuccès de ses candidatures aux postes PER-239, puis PER-238, et l'identité de la personne nommée au poste PER-238.

Cependant la procédure suivie par l'Organisation peut se fonder sur des motifs légitimes.

La mise au concours du poste PER-239 fut interrompue du fait que le Bureau du personnel était parvenu à la conclusion que ce poste était très technique et qu'il était douteux que Mlle Ndédi soit à même d'en exercer la charge; pour éviter un mauvais fonctionnement du service, il parut indiqué d'augmenter les exigences du poste et de le reclasser en vue d'une nouvelle mise au concours. Ce mode de procéder était conforme à la disposition 2415.D.7 d) du Manuel de l'UNESCO. La requérante ne prétend ni ne démontre que le motif invoqué serait inexact. On ne saurait donc reprocher à l'Organisation un détournement de pouvoir.

L'engagement temporaire de la requérante au poste PER-238 n'a pas été attaqué. Il ne présente rien non plus de suspect. Il était conforme à l'intérêt de l'Organisation de ne pas nommer la requérante de manière définitive à ce poste, en vue de permettre de trouver le meilleur candidat, à la suite d'une mise au concours. Cet engagement temporaire ne conférait à l'intéressée aucune expectative légitime d'être engagée ultérieurement.

Il en est de même de la mise au concours de ce poste. Celle-ci n'a pas non plus été attaquée; la requérante y a au contraire présenté sa candidature. Le mode de procéder était conforme à la circulaire administrative 1722 dont l'objectif ne prête pas le flanc à la critique.

Il était aussi conforme à la nature et à la finalité de l'engagement temporaire qu'il y soit mis un terme après une période ne dépassant guère une année, d'autant que le poste était alors à repourvoir par un autre type d'engagement.

Enfin, si ultérieurement la candidature de Mlle Ndédi n'a pas été retenue pour le poste PER-238, l'Organisation l'explique par le fait que cette candidate ne répondait pas à l'exigence d'une parfaite connaissance du français et de l'anglais, ce que la requérante ne conteste pas. A cet égard, le choix d'un autre candidat ne présente donc rien d'anormal.

Le moyen se révèle donc mal fondé.

7. Contrairement à ce que prétend la requérante, l'Organisation lui a exposé les motifs de sa décision, à l'occasion de l'entrevue qu'elle a eue avec le chef de la Division de l'administration ainsi que de la correspondance qui s'en est suivie : il était mis fin à l'engagement temporaire en raison de la nature de celui-ci, de la durée déjà écoulée, du fait que le poste avait déjà été mis au concours, que la requérante y avait fait acte de candidature et qu'elle y disposait des mêmes chances que les autres candidats. Ces explications permettaient à l'intéressée de connaître les motifs de l'Organisation et de se déterminer juridiquement de façon utile à ce sujet.

8. Aux termes de la disposition 104.1 b) du Règlement du personnel :

"Les Comités consultatifs des cadres donnent, chacun pour la catégorie de personnel qui le concerne, ... des avis sur...

iii) les renouvellements d'engagement à titre temporaire des membres du personnel dont les engagements successifs totalisent plus de douze mois au cours des deux années précédentes."

Lorsque le Règlement du personnel exige impérativement l'avis d'un Comité consultatif, cette formalité essentielle doit être respectée avant que la mesure ne soit ordonnée (jugement 1525 de ce jour, affaire Bardi Cevallos).

Dans le cas particulier, la requérante est de l'avis que le SPAB aurait dû être consulté, faute de quoi la décision entreprise serait viciée. Pour l'Organisation, les conditions d'application de cette disposition ne seraient pas remplies puisque "au cours des deux années précédentes, c'est-à-dire au cours des années 1993 et 1994," la requérante n'aurait pas obtenu des engagements à titre temporaire successifs totalisant plus de douze mois.

Selon cette interprétation de la disposition susmentionnée, l'expression "au cours des deux années précédentes" se rapporterait aux deux années civiles ayant précédé la décision à prendre. Elle n'est toutefois point convaincante. Ce texte se comprend davantage comme définissant les deux années pleines (soit les sept cent trente ou sept cent trente

et un jours) ayant directement précédé le moment déterminant. Ce sens est le seul qui évite une inégalité de traitement suivant le moment de l'année où la décision doit être prise; il se comprend aussi en raison de la définition de l'engagement temporaire - selon la disposition 104.8 a) du Règlement du personnel, "un engagement à titre temporaire est un engagement pour une période ininterrompue inférieure à une année" - et de l'opportunité de prendre en compte également le temps écoulé durant l'année courante.

Par ailleurs, il est évident que l'engagement à prendre en considération est celui convenu à titre temporaire, à l'exclusion de services fournis comme stagiaire ou surnuméraire. En outre, le jour déterminant est celui pour lequel se pose la question de la cessation ou de la reconduction de l'engagement; il importe peu, à cet égard, qu'à ce moment-là une prolongation soit encore accordée avant la cessation définitive de l'engagement.

Ainsi comprise, la disposition 104.1 b) (iii) du Règlement du personnel n'exigeait point la consultation du SPAB puisque, le 6 février 1995, la durée totale de l'engagement de la requérante à titre temporaire ne devait pas avoir dépassé douze mois.

Le moyen n'est donc pas fondé.

9. La requérante se prétend la victime d'une violation des règles de la bonne foi de la part de l'Organisation. La manière dont la mise au concours du poste PER-239 a été interrompue, alors que le SPAB recommandait sa nomination, précisément pour éviter cette nomination et l'octroi en compensation du poste PER-238, lui permettait légitimement d'escompter une nomination définitive telle qu'elle l'aurait obtenue sans l'intervention du Bureau du personnel; elle pouvait donc escompter l'octroi d'un engagement équivalent.

Selon la jurisprudence du Tribunal, rendue depuis le jugement 782 (affaire Gieser) au considérant 1, la bonne foi exige que des promesses soient tenues, moyennant certaines conditions; il faut notamment : que la promesse reçue soit effective, c'est-à-dire qu'elle consiste dans l'assurance de faire, de ne pas faire ou de tolérer un acte; qu'elle émane d'une personne compétente ou censée compétente pour la donner; que la violation de la promesse soit préjudiciable à celui qui s'en prévaut; que l'état de droit n'ait pas changé entre la date de la promesse et le moment où elle doit être honorée. En revanche, peu importe la forme de la promesse.

Or, en l'espèce, on cherche en vain quelle promesse l'Organisation aurait faite, qu'elle n'aurait pas tenue. A cet égard, les déclarations internes faites dans le cadre de l'Organisation ne sont pas décisives, car elles n'ont pas été communiquées à la requérante en tant que déclarations de l'Organisation. Dans la procédure de mise au concours du poste PER-239, la requérante n'avait pas de droit à une nomination, mais seulement au respect des règles de la procédure. Sa déconvenue lorsque la mise au concours fut interrompue, alors qu'elle était proposée par le SPAB, est compréhensible, quand bien même la procédure ne fut pas irrégulière; il est aussi compréhensible que le Directeur général ait entendu faire accorder à la requérante une certaine compensation pour cela. Finalement, elle fut accordée sous la forme de l'octroi d'un engagement temporaire. La requérante s'en est contentée à l'époque et elle n'a point attaqué la décision lui octroyant cet avantage. Rien d'autre ne lui fut alors accordé; en particulier, l'Organisation ne lui fit alors aucune promesse, notamment quant à une transformation de l'engagement temporaire en un engagement définitif. Il était du reste conforme à la politique suivie par l'Organisation et à une saine gestion de l'entreprise de tâcher de s'assurer les meilleurs collaborateurs possibles, grâce à une mise au concours. Cela correspondait aux directives contenues dans la circulaire administrative 1722 pour la transformation d'un engagement temporaire. La requérante ne pouvait donc interpréter le comportement de l'Organisation comme impliquant la promesse qu'elle bénéficierait à terme d'un engagement d'un autre type.

Il est du reste significatif que la requérante ne s'est pas élevée contre la mise au concours du poste PER-238.

Les éléments d'une promesse font donc défaut.

Le moyen doit être rejeté.

10. Aux dires de la requérante, le non-renouvellement de son engagement lui porterait une grave atteinte, en compromettant son avenir professionnel, de sorte qu'il devrait être tenu pour illicite ou mériter à tout le moins une réparation.

La disposition 109.7 g)(ii) du Règlement du personnel exclut le paiement d'une indemnité de licenciement à un membre du personnel quand l'engagement à titre temporaire prend fin à la date fixée dans la lettre d'engagement : voir le jugement 1114 (affaire Romain) au considérant 11.

De toute manière, les arguments de la requérante ne sauraient être suivis. Les inconvénients sans doute réels dont elle se plaint ne peuvent être attribués à l'Organisation. L'engagement à titre temporaire, qui lui avait été accordé, n'impliquait par nature absolument aucune assurance qu'elle pourrait être mise plus tard au bénéfice d'un engagement plus durable; elle devait se rendre compte que l'octroi d'un tel engagement était subordonné à un examen effectué par l'Organisation. La mise au concours des postes auxquels elle s'est intéressée - même si elle en occupait un déjà à titre temporaire - était prévisible et ne saurait être reprochée à l'Organisation. Elle a pu sans doute être déçue par l'interruption de la mise au concours du poste PER-239, pour laquelle elle bénéficiait d'une recommandation du SPAB en sa faveur; toutefois, tant que la décision de nomination n'avait pas été prise, elle ne pouvait se prévaloir d'aucune assurance; en outre, elle ne saurait reprocher à l'Organisation d'avoir violé les règles applicables. Si le poste PER-238 ne lui a pas été attribué durablement sans concours et si, postérieurement à la décision attaquée, elle n'a pas été choisie lors de la mise au concours du poste PER-238, elle ne saurait davantage le reprocher à des fautes de l'Organisation.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par Sir William Douglas, Président du Tribunal, M. Edilbert Razafindralambo, Juge, et M. Jean-François Egli, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 11 juillet 1996.

William Douglas
E. Razafindralambo
Egli
A.B. Gardner