

## SOIXANTIEME SESSION ORDINAIRE

### Affaire KLAJMAN

#### Jugement No 791

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. Alain Klajman le 10 janvier 1986, la réponse de l'UNESCO du 14 février, régularisée le 18 février, la réplique du requérant en date du 28 avril et la duplique de l'UNESCO du 20 juin 1986;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII du Statut du Tribunal, les articles 2.1, 4.2 et 4.3.2 du Statut du personnel de l'UNESCO, les dispositions 102.2 et 3, 104.1 (c) et (e) et 104.11 du Règlement du personnel de l'UNESCO, les sections 2205, 2405 et 2415 du Manuel de l'UNESCO et le paragraphe 7 des Statuts du Conseil d'appel de l'UNESCO;

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 allégués suivants :

A. Le requérant, ressortissant français né en 1949, est entré au service de l'UNESCO à Paris en 1971. A partir de 1979, il a été assistant administratif de grade G.5 à l'Unité administrative du Secteur des sciences sociales. Au début de 1983, l'Organisation publia la vacance d'un poste P.3 (No IBE-007) d'administrateur au Bureau international de l'éducation (BIE), organisme affilié à l'UNESCO et établi à Genève. Plus de 110 candidats, dont le requérant, se présentèrent. Ce ne fut qu'en avril 1984 que le requérant apprit qu'une Mme Fombrun avait été nommée à ce poste, reclassé entre-temps à P.4. Le 13 avril 1984, il demanda par écrit au directeur du Bureau du personnel de confirmer que sa propre candidature avait été écartée, de lui dire pourquoi un poste mis au concours à P.3 avait été pourvu à P.4 et de lui donner des détails sur la procédure suivie. Dans une lettre du 16 avril le Bureau du personnel l'informa qu'un autre candidat avait été choisi. Le 14 mai, il présenta une "réclamation" aux termes du paragraphe 7 (a) des Statuts du Conseil d'appel. N'ayant pas eu de réponse dans le délai d'un mois prescrit au paragraphe 7 (b), il envoya, le 13 juillet 1984, un avis d'appel en application du paragraphe 7 (c) puis, le 13 août, il interjeta appel. L'Organisation déposa sa réponse le 12 septembre. Le conseil se réunit à la fin de février 1985 et entendit les parties. Le 1er mars, la secrétaire du conseil écrivit au requérant que cet organisme n'était pas prêt à soumettre son rapport. Le 8 juillet, le requérant protesta par écrit auprès du président du Conseil d'appel et du Directeur général contre ce retard. Le président ne répondit pas; le directeur du Bureau du personnel signala le 9 août qu'il fallait attendre le rapport du conseil pour prendre la décision définitive. Le requérant s'adressa de nouveau, le 9 octobre, au président et au Directeur général. Il n'eut pas de réponse du président; le directeur du Bureau du personnel lui fit savoir le 4 novembre 1985 qu'il ignorait quand le conseil soumettrait son rapport.

B. Le requérant attaque ce qu'il considère être le rejet définitif de ses demandes, rejet qui ressort implicitement du silence du conseil et de l'absence d'une décision du Directeur général.

Le requérant allègue l'inobservation des dispositions réglementaires et, par voie de conséquence, l'omission de prendre en considération des faits essentiels, des vices dans la procédure suivie, le manquement à la bonne foi et le détournement de pouvoir. Il invoque la violation de la disposition 104.1 (c) du Règlement du personnel selon laquelle : "Le Comité consultatif du cadre organique donne des avis au Directeur général en ce qui concerne : i) tous les engagements ... et toutes les propositions de renouvellement d'engagement ... dans le cadre des services organiques ... ", ainsi que de la section 2415 C.2 du Manuel, qui veut que les meilleurs candidats soient examinés par un comité consultatif des cadres. Comme il n'y a jamais eu d'avis de vacance pour le poste reclassé, il y a également eu inobservation de l'article 4.3.2 du Statut du personnel : "Dans toute la mesure du possible, le personnel est recruté par voie de concours." Si un concours s'imposait pour le poste P.3, il s'imposait aussi pour le poste P.4. Au contraire, on a procédé à un choix direct. Le dernier rapport sur le travail du requérant remonte à 1980, alors que la disposition 104.11 du Règlement du personnel exige l'établissement d'un rapport tous les deux ans. L'administration n'était pas saisie de tous les faits pertinents et ne pouvait pas procéder à une nomination vraiment impartiale. L'article 4.2 du Statut du personnel n'a pas été respecté; il est ainsi conçu : "Les nominations, mutations et promotions de membres du personnel décidées par le Directeur général ... visent à assurer à

L'Organisation les services de personnes qui possèdent les plus hautes qualités de travail, de compétence et d'intégrité." En outre, l'Organisation a manqué à la bonne foi : le 16 avril 1984, elle a signalé au requérant qu'elle avait réfléchi avec soin à tous les facteurs pertinents; toutefois, dans sa réponse à l'appel interne, elle a admis avoir renoncé à la procédure originale de sélection, le poste ayant dû être reclassé. En fait, elle avait escompté que le poste serait reclassé avant même d'en publier la vacance. De surcroît, le reclassement lui-même a été irrégulier : d'une part, le Comité consultatif du classement n'a pas été saisi, contrairement à la disposition 102.3 du Règlement. Ce détournement de pouvoir de l'Organisation ressort à l'évidence de son mépris des dispositions réglementaires et de sa sournoiserie. Elle ne donne aucune raison, ni pour la nomination, ni pour le rejet de la candidature du requérant. Elle a été inspirée par un préjugé en faveur de Mme Fombrun, qui n'avait même pas posé sa candidature, et elle n'a pas laissé aux autres candidats une chance équitable. Mme Fombrun s'est vu notamment accorder une indemnité journalière de subsistance pendant plus de treize mois, sur la base d'une application erronée du Règlement du personnel.

Le requérant demande la production de plusieurs textes et d'autres éléments d'information, dont la liste des nominations à des postes du cadre organique à l'IBE au cours des cinq dernières années.

Il prie le Tribunal d'ordonner une nouvelle procédure de sélection, qui tienne dûment compte des mérites des candidats, et de lui allouer des dommages-intérêts et ses dépens.

C. L'Organisation ne demande pas au Tribunal de déclarer la requête irrecevable, bien qu'elle croie que, l'affaire étant encore pendante devant le Conseil d'appel, les moyens de recours internes n'ont pas été épuisés.

En tout état de cause, la requête est mal fondée. Le secteur de l'éducation a examiné tous les candidats, conformément à la section 2415.E du Manuel, et constaté que le requérant n'avait pas les qualifications requises, en raison de connaissances restreintes en matière d'administration du personnel et d'une connaissance insuffisante de l'anglais. Selon la disposition 104.1 (e) (ii) du Règlement du personnel, le Comité consultatif des cadres compétent ne doit pas être consulté sur les contestations relatives à des "engagements à des postes hors siège", tel le poste au BIE. Il n'y a aucune contradiction sur ce point entre le Règlement et le Manuel. L'Organisation disposait d'amples informations sur les qualifications du requérant et elle n'est d'ailleurs pas tenue d'examiner les notes professionnelles d'un candidat. Le reclassement, qui a pris effet le 1er mars 1984 et qui a justifié l'annulation du concours, était dû à une augmentation des attributions afférentes au poste. La procédure de reclassement a respecté les termes de la disposition 102.2 du Règlement et de la section 2205.F.3 du Manuel. Le Directeur général n'était pas tenu par la disposition 102.3 (a) de saisir le Comité consultatif du classement. La procédure correcte a été suivie pour reclasser le poste. L'article 4.3.2 du Statut du personnel n'oblige pas à organiser un concours pour tous les postes et, comme l'affaire était urgente, il y avait des raisons valables parfaitement objectives de procéder à un choix direct. Il n'y a pas eu de détournement de pouvoir en ce qui concerne la nomination de Mme Fombrun, qui s'était déjà acquittée de ce travail de façon satisfaisante. Il était normal qu'elle perçût l'indemnité de subsistance dès lors que, conformément au Règlement du personnel, elle y avait droit en tant que fonctionnaire affectée temporairement hors siège. Il n'y avait aucune nécessité de donner aux candidats les raisons pour lesquelles ils n'avaient pas été retenus. En outre, l'Organisation a fait connaître depuis lors les motifs du rejet de la candidature du requérant, motifs auxquels on ne peut rien reprocher. Enfin, même si les moyens étaient fondés, le requérant n'a pas établi avoir subi un tort.

L'Organisation est disposée à produire certains documents confidentiels pour l'information du Tribunal.

D. Dans sa réplique, le requérant soutient que la recevabilité de sa requête ne fait pas de doute : il aurait préféré que son affaire fût étudiée par le Conseil d'appel, mais on ne pouvait pas escompter le dépôt du rapport de cet organisme dans un délai raisonnable, la procédure ayant été bloquée du fait que le président était mécontent de l'attitude de deux des membres. Il s'étend sur les détails de la question.

Sur le fond, il soutient que la réponse obscurcit les questions de droit en détournant l'attention sur des sujets secondaires. Il développe ses principales thèses : l'Organisation n'a pas examiné pleinement et objectivement sa candidature, elle l'a de nouveau privé de l'examen équitable de son dossier en reclassant le poste de manière irrégulière, ses nombreuses violations de dispositions réglementaires, toute sa façon d'aborder la question et le traitement préférentiel accordé à Mme Fombrun ont constitué des détournements de pouvoir. Le requérant soutient qu'il a subi un tort lui permettant de diriger une requête contre l'Organisation en se voyant privé d'une possibilité de promotion et du droit de faire examiner son appel interne par l'organisme compétent. Il demande à l'Organisation de produire certaines pièces.

E. Dans sa duplique, l'Organisation développe ses moyens antérieurs et aborde plusieurs points de fait et de droit soulevés dans la réplique, en ce qui concerne notamment la procédure du Conseil d'appel. Elle fait observer que le requérant n'avait aucune perspective d'obtenir le poste car il ne réunissait même pas les conditions requises pour être inscrit sur la liste courte, et qu'il n'a donc subi aucun tort, ni matériel ni moral.

CONSIDERE :

1. Au mois de janvier 1983, l'UNESCO a ouvert un concours afin de pourvoir à un emploi d'administrateur, de grade P.3, au Bureau international d'éducation à Genève. Plus de 110 personnes présentèrent leur candidature dont M. Klajman, entré à l'UNESCO en 1971, qui exerçait depuis 1979 les fonctions d'assistant de niveau G.5 à l'Unité administrative du Secteur des sciences sociales.

Alors que l'examen des candidatures se poursuivait au sein du Secteur de l'éducation, celui-ci estima, dans des conditions qui seront examinées ci-dessous, qu'il convenait de transformer le poste mis au concours en poste de grade P.4 et d'y nommer directement un fonctionnaire de grade P.3 qui avait été affecté à titre temporaire à Genève le 1er mars 1983. Le Directeur général accéda à cette proposition. Le reclassement et la nomination ont pris effet le 1er avril 1984. Ces décisions ont eu pour conséquence de rendre sans objet le concours organisé l'année précédente. Le 16 avril 1984, une lettre circulaire fut adressée aux candidats, notamment à M. Klajman. Elle indiquait qu'un "autre candidat" avait été retenu, sans plus de précision.

Le 13 juillet 1984, M. Klajman a introduit un recours interne. Il a saisi le Tribunal le 10 janvier 1986 alors que le Conseil d'appel n'avait pas encore émis d'avis ni le Directeur général pris de décision. Il demande l'annulation de la décision du 16 avril 1984, la reprise de la procédure de nomination au poste mis en concours au mois de janvier 1983 et une indemnité en réparation du préjudice qu'il a subi du fait de l'illégalité de la décision attaquée et du non-aboutissement de la procédure de recours interne.

Sur la recevabilité de la requête

2. Sans soulever de fin de non-recevoir expresse, l'Organisation regrette que le requérant n'ait pas attendu, pour présenter son recours, l'aboutissement de la procédure interne.

En vertu de l'article VII du Statut du Tribunal, une requête n'est recevable que si le requérant a épuisé tous les moyens de recours contre la décision contestée. Or le Statut du personnel de l'UNESCO prévoit une procédure d'appel et a créé, à cet effet, un conseil chargé d'instruire les affaires et de donner un avis au Directeur général. On pourrait donc estimer que la requête est prématurée et par conséquent irrecevable.

La règle qui subordonne la recevabilité d'une requête à l'épuisement des recours internes n'est pas absolue, nonobstant l'absence d'une dérogation prévue par le Statut du Tribunal. Lorsqu'un requérant fait tout ce qui est en son pouvoir pour obtenir une décision et que, malgré tout, il ressort des pièces du dossier qu'aucune décision ne semble pouvoir intervenir dans un délai raisonnable, la justice veut que l'on déroge à la règle posée par l'article VII.

Tel est bien le cas en espèce. Une polémique s'est élevée au sein du Conseil d'appel lors de l'examen de l'affaire, et les deux parties ont longuement argumenté dans leurs écritures sur ce différend, qui a opposé le président du Conseil d'appel au Directeur général et à ses collaborateurs.

Le Tribunal constate que le requérant n'est pas responsable du fonctionnement défectueux de la procédure d'appel. Il ressort au contraire des pièces du dossier que M. Klajman a fait toute diligence pour obtenir une réponse du Directeur général pendant les dix-sept mois qui se sont écoulés entre la date de saisie du Conseil d'appel et l'enregistrement de la requête au Tribunal.

Le Tribunal n'a pas à se prononcer sur une controverse intérieure à l'Organisation. Il déplore cependant que les difficultés qui se sont élevées au cours de la procédure interne le privent de renseignements utiles.

En tout cas, aucune fin de non-recevoir ne peut être opposée au requérant pour non-respect des dispositions de l'article VII du Statut. Il ne s'agit pas d'une mesure bienveillante comme l'indique la défenderesse; la solution inverse constituerait un déni de Justice.

3. Une autre fin de non-recevoir, que l'UNESCO soulève cette fois, doit être examinée. L'Organisation soutient que

du fait du reclassement du poste mis au concours, le requérant n'est plus recevable à contester la régularité de la mutation puis de la nomination du titulaire de ce poste. En admettant même que la procédure qui a conduit à cette nomination ait été irrégulière, le requérant n'a plus intérêt à en contester la légalité.

Cette fin de non-recevoir qui ne porte que sur une partie des conclusions ne peut être admise. Le requérant a été candidat à un concours auquel il n'a pas été reçu. Il est recevable à attaquer toutes les décisions qui ont eu pour effet de rendre sans objet la décision instituant ce concours au mois de janvier 1983.

Sur les conclusions de la requête

4. L'institution d'un concours n'implique pas nécessairement que les épreuves arriveront à leur terme et qu'un des candidats sera nommé. L'Organisation dispose en ce domaine d'un pouvoir d'appréciation qui en principe n'est soumis qu'à un contrôle restreint du Tribunal. Mais en l'espèce l'affaire se présente sous un aspect qui nécessite un examen complet des circonstances qui ont conduit l'UNESCO à nommer au poste de Genève un fonctionnaire qui n'avait pas participé à la sélection ouverte en 1983.

5. Au début de l'année 1983, le Bureau international d'éducation était à la fois privé de son directeur et de tout administrateur. Une telle situation était préjudiciable au bon fonctionnement du service. Comme l'examen des nombreuses candidatures au concours qui avait été ouvert pour pourvoir au poste d'administrateur risquait de prendre un certain temps, l'UNESCO décida de muter à titre provisoire de Paris à Genève, à compter du 1er mars 1983, un administrateur de grade P.3 pour remplir les fonctions. Le caractère provisoire de cette mesure marquait l'intention de l'Organisation de poursuivre la procédure de recrutement par voie de concours.

Ce n'est qu'au mois d'octobre suivant qu'un nouveau directeur fut désigné. Celui-ci, dès son installation, alerta le secteur de l'éducation en faisant valoir que les responsabilités du Bureau s'étaient considérablement accrues. La situation financière du Bureau exigeait la recherche de nouvelles ressources extrabudgétaires. Le déménagement du Bureau dans de nouveaux locaux prévu pour le mois de juin 1984 entraînait de nombreuses démarches auprès des autorités genevoises et même la négociation d'un nouvel accord de siège. Enfin et surtout, au mois d'octobre 1984 devait se tenir sous la responsabilité du Bureau une conférence internationale de l'éducation. Pour toutes ces raisons le directeur demandait instamment que son premier collaborateur soit un administrateur de grade P.4 au lieu de P.3 et qu'une nomination intervienne très rapidement.

A ces considérations s'ajoutaient des arguments tirés de la personnalité de l'administrateur qui exerçait l'intérim. Celui-ci, qui donnait entière satisfaction, estimait que la prolongation d'une situation provisoire lui portait préjudice.

L'Organisation indique en outre dans ses mémoires devant le Tribunal que l'examen des candidatures s'était poursuivi. Aucun des postulants ne présentait les qualités exigées pour remplir avec efficacité les fonctions.

C'est dans ces conditions et pour ces raisons que, compte tenu de l'urgence, le Sous-directeur général pour l'éducation obtint des autres services compétents puis du Directeur général le reclassement du poste et la nomination du fonctionnaire qui exerçait l'intérim, sans avoir à accomplir aucune autre formalité, notamment sans avoir même procédé à un affichage de la vacance ouverte au poste d'administrateur de grade P.4.

6. Le requérant conteste, en premier lieu, la décision portant reclassement du poste. Il soutient à la fois que la procédure suivie a été irrégulière et que les conditions statutaires nécessaires pour permettre un tel reclassement n'étaient pas remplies.

L'article 2.1 du Statut du personnel confie au Directeur général le soin d'assurer "le classement des postes et du personnel suivant la nature des devoirs et des responsabilités, conformément aux décisions de la Conférence générale". Lorsque des événements qui nécessitent la modification de la structure de l'Organisation se produisent entre deux sessions de la Conférence générale, l'article 102.2 du Règlement du personnel et les points 2205.F.3 et 2205.I du Manuel de l'UNESCO donnent au directeur la possibilité de prendre les mesures nécessaires. Ces textes ont été appliqués en l'espèce.

Le requérant met en doute la légalité des dispositions du Manuel, sans d'ailleurs appuyer sa thèse sur des arguments de droit. Le Tribunal ne retiendra pas ce moyen. Il estime que la gestion d'une organisation exige qu'en dehors des sessions de la Conférence générale, le Directeur général puisse faire face à des événements imprévus. Les deux articles appliquent ce principe et posent d'ailleurs des conditions qui limitent l'action du pouvoir exécutif.

Ces conditions sont des conditions de forme et des conditions de fond.

Le point 2205.I du Manuel de l'UNESCO dispose que les demandes de reclassement présentées en cours d'exercice par les sous-directeurs généraux ou les directeurs de bureau doivent être entérinées par le sous-directeur général compétent en la matière et par le Bureau du personnel.

Le moyen tiré par le requérant de la non-consultation de ces personnes manque en fait. Dans sa réponse, l'Organisation produit les pièces justificatives.

Le requérant invoque la violation de l'article 102.3 (a) du Règlement du personnel. Aux termes de cet article, "le Comité consultatif du classement ... donne son avis au Directeur général ... (ii) sur toute description de poste que le Directeur général lui soumet". Ainsi la consultation de ce comité est facultative. En ne procédant pas à cette formalité, le Directeur général a usé normalement de son pouvoir d'appréciation.

Plus délicat est l'examen des conditions de fond. Le point 2205.F.3 du Manuel de l'UNESCO dispose : "Le reclassement d'un poste à une classe supérieure est motivé par un accroissement notable du niveau des fonctions ou des responsabilités attachées à ce poste ..." Le point 2205.I du même Manuel précise que "les demandes de reclassement présentées en cours d'exercice ... ne seront prises en considération par PER [le Bureau du personnel] qu'en cas de modification profonde de la structure ou des responsabilités d'une unité ... et entraînant un changement notable des fonctions et responsabilités assignées au titulaire du poste".

Le requérant a raison de soutenir que ces dispositions constituent des directives dont le respect s'impose au pouvoir exécutif de l'UNESCO. Le pouvoir d'appréciation qui est donné au Directeur général pour organiser ses services est ainsi limité lorsque l'autorité administrative agit au lieu et place de la Conférence générale.

Ce principe étant posé, il convient de rechercher si, en l'espèce, le Directeur général n'a pas commis d'excès de pouvoir.

Les arguments donnés ci-dessus par l'UNESCO pour justifier le classement du poste conduisent le Tribunal à admettre qu'en procédant à ce classement le Directeur général a utilisé dans des conditions régulières son pouvoir d'appréciation. Cette condition est nécessaire et n'est d'ailleurs pas sérieusement contestée. Mais elle n'est pas suffisante.

Le requérant se place sur un autre terrain. Il constate que bien avant l'ouverture du concours les autorités responsables connaissaient la situation du Bureau de Genève, et rappelle qu'au mois de juillet 1982 le Directeur général de l'UNESCO avait été mis au courant. Le requérant invoque ces circonstances pour estimer que le reclassement n'est pas justifié par un "accroissement notable du niveau des fonctions" ou une "modification profonde de la structure ou des responsabilités" de l'unité.

L'UNESCO répond qu'en 1982 il n'avait pas été possible de trouver une compensation budgétaire pour reclasser le poste et qu'à cette époque le Bureau était sans directeur, vacance qui s'est prolongée du 31 mai 1982 au 16 octobre 1983. Cette constatation est certes surprenante. Alors que la situation du Bureau de Genève était connue depuis longtemps, non seulement la nomination du directeur, laquelle, semble-t-il, ne posait aucun problème d'ordre financier puisque le poste existait, n'est pas intervenue, mais encore il a fallu attendre l'arrivée à Genève du titulaire pour que la question soit à nouveau posée.

Ces considérations n'ont pas de conséquences juridiques. Le Tribunal estime que, si la situation du Bureau était connue près de deux ans avant que soit prise la décision reclassant le poste d'administrateur, cette circonstance n'a pas pour effet d'interdire l'utilisation de la procédure prévue par les points 2205.F.3 et 2205.I du Manuel. Certes, l'urgence et l'accroissement des tâches naissent, en principe, d'un événement imprévu qui conduit à prendre des mesures immédiates. Mais ils peuvent résulter aussi d'un changement de politique et même d'erreurs de prévision commises par les autorités responsables.

L'argumentation du requérant ne peut donc, par elle-même, conduire à admettre l'illégalité de la mesure de reclassement.

7. Le requérant soutient également que la nomination du titulaire du poste reclassé est entachée d'irrégularité.

L'article 4.3.2 du Statut du personnel prévoit que "dans toute la mesure du possible, le personnel est recruté par

voie de concours". Après avoir cité cette disposition, le requérant invoque le point 2415.D.2 du Manuel selon lequel les vacances doivent faire l'objet d'une annonce afin de permettre aux candidats éventuels de se manifester. En ne respectant ni l'une ni l'autre de ces prescriptions, le Directeur général aurait méconnu les principes qui ont présidé à la création de l'UNESCO, principes rappelés notamment par l'article 4.2 du Statut du personnel, et selon lesquels toute nomination ou promotion suppose que l'autorité qui nomme ait la possibilité de choisir entre d'éventuels candidats.

Le requérant invoque également un vice de procédure : la non-consultation du Comité consultatif des cadres prévue par la disposition 104.1 du Règlement du personnel.

Ce dernier argument n'a aucune valeur. La disposition 104.1 indique expressément que les comités consultatifs des cadres ne sont pas appelés à donner leur avis "sous réserve d'autres instructions du Directeur général, au sujet d'engagements à des postes hors siège, du renouvellement de ces engagements, de la prolongation de la période probatoire et des promotions de titulaires de tels postes" (disposition 104.1 (e) (ii)). Certes le requérant soutient que le poste d'administrateur au Bureau de Genève n'est pas un poste hors siège. Cette affirmation ne repose sur aucun élément de droit. Le siège de l'UNESCO est à Paris et à Paris seulement.

L'argument tiré de l'absence de concours ne peut non plus être accueillie. L'Organisation a le droit, en vertu même du texte précité, de muter un fonctionnaire, même en prononçant une promotion, sans avoir à organiser un concours. Elle soutient qu'il s'agit d'une pratique assez fréquente qui peut d'ailleurs trouver une justification dans le cas où la nomination s'accompagne d'un changement de résidence.

Plus délicat est le moyen tiré de l'absence de publicité. Il est en effet conforme à l'équité et à l'égalité de chances que les agents intéressés par la création ou le reclassement d'un emploi aient la possibilité de faire valoir leurs droits. Dans un premier temps, les services de l'UNESCO avaient prévu l'affichage du reclassement du poste et de la vacance qui résultait de ce reclassement. Cette formalité n'a pas été retenue en raison de l'urgence. Les autorités supérieures de l'UNESCO ont estimé que les arguments qui étaient invoqués pour justifier le reclassement du poste étaient également valables pour la nomination du titulaire. Il aurait été inutile de procéder d'urgence à la première opération si la seconde n'avait pas suivi immédiatement. Les deux décisions étaient liées et ne se concevaient pas l'une sans l'autre.

Le Tribunal admet cette interprétation sous réserve de l'examen du moyen tiré du détournement de pouvoir.

8. Le requérant part de l'idée d'unité entre les procédures qui ont conduit au reclassement du poste et à la nomination de son titulaire pour soutenir que le Directeur général a utilisé les pouvoirs dont il était investi à des fins autres que celles en vue desquelles ces pouvoirs lui étaient dévolus. En admettant que la lettre de la règle juridique ait été respectée, son esprit a été méconnu.

En premier lieu, le requérant soutient que les faits exposés démontrent par eux-mêmes un parti pris de l'UNESCO. Alors que la situation du Bureau de Genève était bien connue depuis longtemps, il a fallu attendre les protestations de l'agent désigné à titre temporaire pour qu'une procédure accélérée, au mépris de toutes les traditions de l'Organisation, soit instituée.

Le requérant apporte d'autres éléments à l'appui de sa thèse. C'est ainsi qu'il déclare avoir été "frappé par le soin mis à procéder dans le secret, en évitant de donner aux procédures utilisées et aux décisions prises la moindre publicité ou le moindre début de motivation".

Il est exact que l'Organisation n'a pas agi dans la présente affaire avec toute la clarté souhaitable. L'urgence n'exigeait pas que les candidats au concours fussent tenus dans l'ignorance de l'abandon de celui-ci. Le requérant ayant appris par des rumeurs, que le poste avait été pourvu a dû demander une confirmation officielle. La réponse a été pour le moins laconique. Certes, lorsqu'une candidature est repoussée, il n'est pas traditionnel d'indiquer les raisons du rejet. Au moins, l'Organisation aurait-elle pu indiquer que le concours avait été abandonné.

Les incidents qui se sont produits devant le Conseil d'appel n'ont pas permis non plus de connaître avec précision les événements qui se sont déroulés avant le mois d'avril 1984. Il a fallu attendre l'échange des mémoires devant le Tribunal pour avoir une vue suffisante des circonstances de l'affaire.

Le requérant complète son argumentation dans le mémoire en réplique. Il invoque alors des faits postérieurs aux décisions contestées. L'UNESCO soutient que de tels moyens sont irrecevables. Cette exception ne saurait être

retenue s'agissant de détournement de pouvoir. Souvent celui-ci est démontré par l'attitude ultérieure de l'autorité. Il ne s'agit plus d'apprécier objectivement une décision, mais de juger la moralité d'une attitude.

Le requérant fait état, devant le Conseil d'appel, de l'hostilité à son égard du Directeur général Cette attitude, si regrettable soit-elle, ne saurait démontrer un détournement de pouvoir. M. Klajman n'était qu'un candidat parmi d'autres. Si un parti pris existait à son encontre, l'Organisation avait la possibilité de nommer un autre candidat sans avoir à modifier l'ensemble des données du problème à résoudre. Le différend qui oppose le requérant à l'UNESCO ne peut avoir aucune influence sur la régularité des décisions contestées.

Le parti pris invoqué concernerait en réalité l'attitude de l'UNESCO en faveur du fonctionnaire nommé au poste de Genève.

L'UNESCO a indiqué dans son mémoire en défense que pendant l'intérim ce fonctionnaire s'était acquitté d'une manière efficace des tâches qui lui avaient été confiées. Un tel argument milite évidemment en faveur de l'intérêt du service Il n'en est pas de même pour les autres considérations invoquées tirées du préjudice subi par le fonctionnaire du fait de sa mutation à titre provisoire. Mais le dossier ne permet pas d'affirmer que la décision prise ait eu pour premier objet de pallier ses difficultés d'ordre financier. De même, le problème de l'indemnité de subsistance évoqué par le requérant n'apporte aucune justification du détournement de pouvoir.

Les arguments les plus forts en faveur du détournement de pouvoir résultent du mémoire en réplique. Sans entrer dans le détail d'événements concernant un fonctionnaire qui n'a pas été mis en cause dans la présente affaire et qui n'a pu dès lors présenter ses observations, il convient de constater que ce fonctionnaire a quitté son poste très rapidement après y avoir été promu puis nommé. L'UNESCO soutient que ce départ fait partie des mesures de redéploiement et de réduction des effectifs dues au retrait de trois Etats membres de l'Organisation; mais on pourrait également soutenir que le départ rapide après la nomination est le signe d'une manoeuvre.

Le détournement de pouvoir est une mesure qui est prise pour des motifs étrangers à ceux dont son auteur devait s'inspirer. Dans ce cas particulier, il y aurait détournement de pouvoir si le Directeur général avait nommé la personne choisie uniquement pour la favoriser; rien ne le prouve. En tout cas, des raisons tirées du bon fonctionnement du service semblent prédominantes. Le détournement de pouvoir ne se présume pas, même s'il est possible. La preuve doit en être établie par les pièces du dossier. Tel n'est pas le cas en l'espèce. Le moyen doit être rejeté.

9. Le Tribunal estime, en conséquence de ce qui a été indiqué ci-dessus, que le reclassement du poste d'administrateur au Bureau international d'éducation à Genève et la nomination du titulaire de ce poste sont intervenus régulièrement. Dans ces circonstances, le concours institué en janvier 1983 pour pourvoir à ce poste ne pouvait plus aboutir. En outre, le requérant est sans intérêt à soutenir que sa candidature n'a pas été appréciée à sa juste valeur et que la procédure a été irrégulière, aucun des autres candidats ne lui ayant été préféré.

Par conséquent, le requérant n'est fondé ni à demander la reprise de la procédure de concours, ni à demander une indemnité pour réparer le dommage qu'il a subi du fait de l'intervention de la décision attaquée.

10. Le requérant demande également une indemnité en raison du non-aboutissement de la procédure interne. Ces conclusions présentées pour la première fois devant le juge ne sont pas recevables. Elles ne seraient d'ailleurs pas fondées, le retard qui est résulté du fonctionnement défectueux du Conseil d'appel n'étant pas par lui-même de nature à ouvrir droit à indemnité.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi Jugé par M. André Grisel, Président du Tribunal, M. Jacques Ducoux, Vice-président, et Tun Mohamed Suffian, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 12 décembre 1986.

André Grisel

Jacques Ducoux  
Mohamed Suffian  
A.B. Gardner

Mise à jour par PFR. Approuvée par CC. Dernière modification: 7 juillet 2000.