

SOIXANTE-SIXIEME SESSION

Affaire EL BOUSTANI (No 3)

Jugement No 958

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la troisième requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), formée par M. Fouad El Boustani le 1er août 1988, la réponse de l'Organisation datée du 10 octobre, la réplique du requérant du 10 novembre et la duplique de l'Organisation en date du 20 décembre 1988;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, l'article VI.4 de l'Acte constitutif de l'UNESCO, les articles 2.1 et 4.2 du Statut du personnel de l'Organisation, les dispositions 102.1 a), 104.1 et 104.10 du Règlement du personnel, le paragraphe 7 des Statuts du Conseil d'appel de l'UNESCO, les dispositions du paragraphe 2440 E du Manuel de l'Organisation et l'annexe 24 audit Manuel;

Après avoir examiné le dossier et rejeté la demande d'audition des témoins formulée par le requérant;

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

A. Le requérant, de nationalité égyptienne, entra en 1975 au service de l'UNESCO en qualité de traducteur de grade P.3 à la Section de traduction arabe. Le 1er juin 1980, lui-même et un autre Egyptien, M. El Keiy, travaillant dans la même section, furent promus au grade P.4.

Le poste de chef de section, de grade P.5, devint vacant. Le directeur de la Division des traductions et comptes rendus (COL/T), M. Marqués, décida, en date du 24 septembre 1986, que le requérant et M. El Keiy rempliraient alternativement les fonctions de chef de section jusqu'à ce que le poste fût repourvu. La vacance de poste fut annoncée le 10 novembre. Après avoir examiné les dossiers des dix candidats enregistrés, M. Marqués écrivit le 8 janvier 1987 à M. Keller, sous-directeur général par intérim chargé du soutien du programme, disant que, de l'avis du Secteur concerné, seuls trois candidats étaient qualifiés pour le poste : le requérant, M. El Keiy et un troisième Egyptien, M. Hanna. Par sa note du 19 janvier 1987, M. Keller communiqua au directeur du Bureau du personnel l'ordre de priorité selon lequel il avait établi la liste des candidats retenus : M. Hanna, le requérant et M. El Keiy. Le directeur convoqua, en date du 10 février, la réunion du Comité consultatif du cadre organique (SPAB) qui recommanda d'adopter le même ordre que le Secteur du soutien du programme dont relevait le poste. Le 12 mars, le requérant écrivit à M. Keller pour lui faire part de son intention de former un recours au cas où sa candidature ne serait pas retenue. Le Directeur général ayant décidé, le 19 mai, de nommer M. El Keiy au poste vacant, M. Marqués en informa le personnel le 4 juin.

Le requérant présenta alors une réclamation au Directeur général le 17 juin, conformément au paragraphe 7 des Statuts du Conseil d'appel et, le 20 juillet, saisit le Conseil d'un recours. Dans son rapport du 8 avril 1988, le Conseil précisa qu'il ne voyait aucune raison d'écarter M. El Keiy, mais il recommanda de transformer le poste du requérant en un poste de responsabilité similaire et d'envisager de lui allouer une réparation pour le préjudice moral qu'il avait subi. Dans une lettre du 27 mai 1988, qui constitue la décision attaquée, le Directeur général informa le requérant qu'il rejetait cette recommandation ainsi que son recours.

B. Le requérant soutient que le Directeur général n'a pas exercé régulièrement son pouvoir d'appréciation.

1) La décision était entachée de vices de procédure : a) Pour ce qui concerne la composition du Comité consultatif, le président et deux de ses trois autres membres étaient suspects de partialité. En tant que militant de l'Association du personnel (STA), le requérant s'était attiré l'inimitié, non seulement de l'ancien Directeur général, dont le président du Comité était un partisan, mais aussi d'une association rivale du personnel dans laquelle un des autres membres, M. Nhouyvanisvong, était fort actif. Un autre membre, M. Hochgesand, avait pour supérieur hiérarchique M. Keller et il était donc absolument contraire à l'esprit du règlement intérieur figurant à l'annexe 24 du Manuel de l'UNESCO que ce fonctionnaire fit partie du Conseil. b) Le Conseil n'a ni consigné ses délibérations dans un compte rendu, ni exposé les motifs de sa recommandation, qui n'était, par conséquent, pas valable. Les irrégularités dont était entaché son rapport n'ont pas manqué de vicier la décision.

2) L'article 4.2 du Statut du personnel dispose que les 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". Le Directeur général a manqué à son devoir à cet égard, car il a procédé à une évaluation erronée des mérites respectifs des candidats.

3) Le Directeur général a mal apprécié les faits puisqu'il n'a pas reconnu que le requérant était le meilleur candidat. Le requérant expose dans le détail la nature de ses fonctions, ses réalisations et les appréciations de ses prestations qui, selon sa thèse, sont la preuve évidente de sa supériorité. Il produit, à l'appui de ses allégations, des exemplaires de ses propres rapports d'évaluation et de ceux de M. El Keiy.

4) Il y a eu détournement de pouvoir, car la décision a été dictée par un parti pris à l'encontre du requérant, en raison de ses activités au sein de l'Association du personnel, pour laquelle l'ancien Directeur général éprouvait une grande animosité, de même que pour ses représentants qu'il poursuivait sans relâche de ses tracasseries. De telles violations des droits du personnel constituaient également une erreur de droit. Aucun motif n'ayant été invoqué pour justifier la décision, c'est aux circonstances qu'il faut s'en rapporter pour juger du préjudice causé, en particulier au choix du candidat que le Comité consultatif avait placé en dernier sur sa liste. Si irrégulière que fût la décision, le nouveau Directeur général ne pouvait plus supplanter M. El Keiy, pour des raisons d'ordre pratique et autres.

Le requérant demande au Tribunal d'annuler la décision litigieuse et d'ordonner au Directeur général de reprendre la procédure de promotion ou de le promouvoir, ou, sinon, de lui accorder une indemnité pour tort matériel et moral. Il demande également que lui soient alloués les dépens.

C. Dans sa réponse, l'Organisation donne sa propre version des faits. Elle fait remarquer que ni le Secteur, ni le Comité consultatif n'ont considéré qu'il était le meilleur candidat, à en juger par la liste des noms retenus, et que sa note du 12 mars 1987 n'était qu'une tentative répréhensible d'obtenir une décision en sa faveur.

1) La procédure suivie était régulière. Le Comité consultatif était régulièrement constitué conformément à la disposition 104.1 du Règlement du personnel et après consultation des associations du personnel. M. Hochgesand n'appartenait pas à la même division que le requérant et il n'y a pas de preuve donnant à conclure que M. Keller cherchait à l'influencer. Les critiques du requérant au sujet de la participation au SPAB de M. Nhouyvanisvong, dont le nom figurait sur la liste des membres des comités consultatifs des cadres, procèdent d'allégations gratuites et injurieuses. Le président avait été investi de ses fonctions conformément à la disposition 104.1 g) du Règlement car il était le directeur adjoint du Bureau du personnel et que, d'après la disposition 104.1 f), il n'avait même pas le droit de vote. L'impartialité du Comité est au-dessus de tout soupçon : sa recommandation, qui a été approuvée par le membre sur l'objectivité duquel le requérant n'émet aucun doute, a été prise à l'unanimité et, de plus, elle est la même que celle du Secteur. Le règlement intérieur des comités consultatifs ne renferme aucune disposition prévoyant qu'ils doivent motiver leurs recommandations, même si, de temps à autre, il arrive au Directeur général de trouver utile une telle motivation. Toutefois, cela aurait été inutile en l'espèce puisque la recommandation du Secteur contenait un exposé des motifs.

2) L'article 4.2 du Statut du personnel ne restreint pas le large pouvoir d'appréciation du Directeur général en la matière et ne confère à personne un droit à la promotion. Le Directeur général a apprécié correctement tous les éléments du dossier. L'exposé par le requérant de ses propres mérites est sans objet puisque le Tribunal ne saurait substituer son appréciation des qualités respectives des candidats à celle du Directeur général. Celui-ci a choisi, parmi les trois candidats les plus qualifiés, celui qui lui paraissait avoir les qualités professionnelles et personnelles requises. D'une part, comme M. Keller l'a précisé dans sa note du 19 janvier 1987, M. El Keiy donnait plus de garantie pour "surmonter les tensions" qui s'étaient produites dans la Section. L'Organisation proteste contre la production, par le requérant, de rapports d'évaluation confidentiels des prestations de M. El Keiy et demande au Tribunal d'en ordonner le retrait du dossier. Le Directeur général n'a pas tiré du dossier une conclusion manifestement erronée.

3) Le Directeur n'a pas non plus outrepassé son pouvoir d'appréciation. L'absence de motivation de la décision ne saurait constituer un indice de détournement de pouvoir : l'administration n'est pas tenue d'expliquer les raisons pour lesquelles une candidature n'a pas été retenue. Quoi qu'il en soit, le requérant, qui dispose de tous les éléments du dossier, connaît les motifs pour lesquels sa candidature a été repoussée. Le Directeur général a fait son choix dans l'intérêt du service. Il n'existe pas de preuve d'une violation des droits du requérant en tant que membre de l'Association du personnel, ni d'un lien quelconque de causalité entre ses activités syndicales et la décision.

Comment le requérant peut-il prétendre avoir été défavorisé alors qu'il a obtenu une promotion en 1980 et le renouvellement de son engagement de durée déterminée en mars 1987 ?

Du moment que la décision était légale, il n'y a pas matière à réparation, d'autant moins que le requérant n'a subi aucun préjudice moral grave pour lequel l'UNESCO pourrait être tenue responsable.

D. Dans sa réplique, le requérant cherche à réfuter les arguments de l'Organisation. Il décrit l'atmosphère d'intrigue et l'esprit anti-syndical dans lesquels la décision a été prise et qui font planer des doutes sur l'impartialité de l'administration à l'époque. Il souligne le fait que le Conseil d'appel a effectivement critiqué le laconisme du rapport du Comité consultatif et qu'il a considéré le requérant comme étant le candidat le plus qualifié selon tout critère objectif.

Il dénonce dans le détail les vices dont sont entachés les procédés du Comité consultatif et sa composition. Si l'avis du Comité concordait avec celui du Secteur, c'est parce que le Comité craignait lui aussi de déplaire au Directeur général. L'interprétation que l'Organisation donne du pouvoir d'appréciation du Directeur général est trop large. Il existe un principe général de droit selon lequel il est nécessaire de motiver une décision du genre de celle qui fait l'objet du présent litige. Le requérant était manifestement le meilleur candidat car il avait pleinement démontré, à de nombreuses occasions, qu'il possédait les qualités professionnelles et personnelles requises pour le poste. Il a eu accès en toute légalité aux rapports d'évaluation de M. El Keiy lorsqu'il remplissait lui-même les fonctions de chef de section, et ces rapports, qui, d'ailleurs, ont été soumis au Conseil d'appel, sont évidemment pertinents. Il réitère ses accusations de détournement de pouvoir, en soutenant que les véritables intérêts de l'Organisation auraient dû interdire la nomination de quelqu'un qui était, comme tout le monde le savait, moins bien qualifié. Il était de notoriété publique que l'ancien Directeur général se méfiait des syndicalistes actifs et que le requérant était par conséquent mal vu. Le requérant conteste l'opinion selon laquelle il offrait moins de garantie que M. El Keiy pour "surmonter les tensions", point auquel l'Organisation attache d'ailleurs trop d'importance. Il demande au Tribunal, s'il l'estime justifié, d'ordonner à l'Organisation d'apporter des preuves à l'appui de ses allégations et de permettre au requérant de formuler ses observations à leur sujet.

Il maintient ses conclusions.

E. Dans sa duplique, l'UNESCO développe ses moyens. Elle maintient que la version du requérant est tendancieuse et dans une grande mesure hors de propos. Elle répète que la décision n'est entachée d'aucun vice de procédure ou de fond et qu'elle a été prise par le Directeur général objectivement, dans l'intérêt du service et dans l'exercice régulier de son pouvoir d'appréciation tel qu'il est défini par la jurisprudence. Elle demande à nouveau au Tribunal d'ordonner que l'on retire du dossier les rapports concernant M. El Keiy que, prétend-elle, le requérant s'est procurés de façon irrégulière. Elle relève que dire que M. El Keiy était plus apte à apaiser les tensions n'était pas diffamatoire à l'égard du requérant.

CONSIDERE :

1. Le requérant entra au service de l'UNESCO le 14 août 1975 comme traducteur procès-verbaliste au grade P.3 à la Section de traduction arabe. Le 1er juin 1980, il fut promu au grade P.4 dans les fonctions de réviseur. Le 4 novembre 1986, il posa sa candidature au poste COL-275 de réviseur principal et chef de la Section. Le 10 février 1987, le Comité consultatif du cadre organique (SPAB) recommanda au Directeur général pour ledit poste une liste de trois candidats, y compris le requérant qui y figurait en deuxième position.

De son côté, le directeur du Bureau du personnel transmit, le 11 mai 1987, au Directeur général une proposition de M. Keller, sous-directeur général par intérim chargé du soutien du programme et représentant du Secteur du soutien du programme, comportant une liste identique. Le 12 juin 1987, le requérant fut informé du rejet de sa candidature et de la nomination d'un autre candidat. En effet, c'est M. El Keiy qui avait été nommé par décision du 19 mai 1987.

Le requérant forma immédiatement une réclamation contre la décision de refus de le nommer et saisit ensuite le Conseil d'appel du rejet de sa réclamation. Le Directeur général, après examen du rapport du Conseil d'appel du 8 avril 1988, estima le 27 mai 1988 que la nomination de M. El Keiy était légalement justifiée et rejeta les recommandations du Conseil en faveur du requérant. C'est contre cette décision qu'est dirigée la présente requête.

Sur la demande de retrait d'une pièce

2. Se fondant sur la disposition 104.10 du Règlement du personnel et le point 2440 E.3 et 4 du Manuel de l'UNESCO, ainsi que sur la règle de la confidentialité des notes professionnelles des fonctionnaires, l'Organisation invite le Tribunal à ordonner le retrait de la pièce intitulée "Tableaux comparatifs des notes professionnelles périodiques de MM. El Keiy et El Boustani de 1975 à 1986", que le requérant a jointe à son mémoire introductif.

Pour statuer sur la présente requête, point n'est besoin de prendre en considération le document dont le retrait est demandé. En effet, les tableaux incriminés se réfèrent à des rapports périodiques dont l'essentiel figure dans d'autres éléments de la cause, plus particulièrement dans les notes d'évaluation technique des candidatures au poste COL-275 et les commentaires d'appréciation respectifs de M. Keller et d'un directeur.

Dans ces conditions, eu égard aux renseignements contenus dans le dossier, le Tribunal s'abstient de faire état de la pièce litigieuse. Il donne ainsi satisfaction à l'Organisation, sans porter atteinte aux intérêts du requérant; aussi est-il inutile de se prononcer sur la conclusion formée par l'Organisation et tendant au retrait de la pièce.

En tout état de cause, le Tribunal estime que le dossier contient des éléments suffisants pour lui permettre de se prononcer sur le bien-fondé de la requête.

Sur le pouvoir d'examen du Tribunal

3. Il résulte, tant des dispositions statutaires de l'UNESCO que des principes généraux de la fonction publique internationale, que le Directeur général dispose d'un large pouvoir d'appréciation pour nommer, muter et promouvoir le personnel dans l'intérêt du service dont il a la responsabilité. Ce pouvoir n'est cependant pas absolu car le Tribunal est compétent pour contrôler la légalité des décisions prises en ce domaine.

Mais la compétence du Tribunal, qui ne saurait s'immiscer dans le fonctionnement même d'une administration, est limitée. Elle consiste en effet à examiner si la décision attaquée est entachée de vices de forme ou de procédure, ou fondée sur des motifs de droit erronés ou sur des faits inexacts, ou si des éléments de fait essentiels n'ont pas été pris en considération, ou encore si des conclusions manifestement erronées ont été tirées des pièces du dossier, ou enfin si un détournement de pouvoir est établi.

C'est en appliquant les principes énoncés ci-dessus que le Tribunal examinera les moyens de la requête, qui portent tant sur la procédure et sur la forme que sur le fond.

Sur les moyens de la requête

4. Bien que le requérant vise à mettre en cause tous les éléments de la procédure interne qui lui sont défavorables, y compris la décision du 12 juin 1987, seule la dernière décision, signée par le Directeur général le 27 mai 1988, peut faire l'objet d'un recours contentieux. Or cette décision ne fait que confirmer celle du 12 juin 1987.

5. La question centrale de la thèse du requérant réside dans l'allégation que si sa candidature n'a pas été retenue pour le poste COL-275, c'est bien parce que le Directeur général avait un parti pris contre lui du fait de sa qualité de membre actif d'une des deux associations du personnel, la STA, et de sa participation directe dans de nombreuses confrontations avec les autorités dirigeantes de l'Organisation. A l'appui de cette assertion, il s'emploie à faire l'historique détaillé de la lutte syndicale menée au sein de l'Organisation durant la période 1982-1987 et à décrire longuement le contexte dans lequel la décision attaquée aurait été arrêtée.

En matière d'allégation de parti pris, le Tribunal a déjà eu maintes fois l'occasion de souligner que d'ordinaire le parti pris n'est pas apparent, si bien que son existence doit être déterminée par induction. Lorsque, dans un cas, le dossier est suffisamment solide pour l'établir, les éléments d'appréciation suffisent, dans l'affaire sur laquelle le Tribunal est appelé à se prononcer, à éveiller le soupçon de partialité et il est inutile d'étudier d'autres cas. Mais il se peut que les faits ne permettent de dégager qu'un simple soupçon, sans que le bien-fondé de l'allégation puisse être absolument prouvé. En pareille occurrence, il y a pertinence si l'on prouve l'existence d'un soupçon analogue dans des cas similaires. Soupçonner veut dire que les faits dont on a inféré le soupçon peuvent être interprétés de manière à établir soit la culpabilité, soit l'innocence. Conclure à l'innocence peut être crédible dans un cas et cesser de l'être si l'on recourt à la même explication pour toute une série de cas analogues; on peut ainsi dissiper un doute qui avait empêché de prouver le parti pris dans un cas pris isolément. Lorsqu'il n'existe pas la moindre preuve de la partialité dans le cas de l'espèce, on ne peut en établir l'existence en invoquant la partialité dont on a pu fournir les preuves dans d'autres affaires.

A la lumière de ces principes, le Tribunal commencera par examiner s'il existe, dans le cas particulier, des éléments suffisamment solides pour étayer le soupçon de partialité, et ce n'est que dans la négative qu'il appréciera l'allégation de l'existence de soupçon analogue dans des cas similaires.

6. La première et la meilleure des sauvegardes contre les mesures dictées par le parti pris réside dans les règles de procédure qui ont essentiellement pour objet d'empêcher que des influences indues ne pèsent sur une décision administrative.

En l'espèce, le requérant prétend précisément que la décision entreprise a été prise à la suite d'une procédure irrégulière à un double titre : d'une part, la composition du Comité consultatif du cadre organique (SPAB), appelé en vertu de la disposition 104.1 du Règlement du personnel à donner un avis au Directeur général au sujet de toute proposition de promotion, serait sujette à caution; d'autre part, son rapport n'est pas motivé.

7. Le requérant critique la présidence du Comité confiée à M. Roosens ainsi que la présence, parmi les trois autres membres, de M. Hochgesand et de M. Nhouyvanisvong, dont l'objectivité serait très douteuse.

En ce qui concerne M. Roosens, l'objection du requérant ne paraît pas sérieuse. C'est en tant que directeur adjoint du Bureau du personnel, et conformément à la disposition 104.1 g) du Règlement du personnel, que M. Roosens a présidé à la qualité le Comité et, en vertu de la disposition 104.1 f), il n'avait pas droit de vote. Or l'avis émis par le Comité a été voté à l'unanimité des autres membres. Certes, M. Roosens aurait pu influencer ce vote dans un sens défavorable au requérant. Mais rien au dossier ne permet de penser qu'il ait agi ainsi. S'il l'avait fait, l'observateur de la STA, dont le requérant était un membre actif, n'aurait pas manqué de le signaler dans ses commentaires adressés, le 12 février 1987, au président de cette association. Or il n'en est rien. D'ailleurs, l'observateur n'a pas non plus critiqué l'attitude des deux autres membres du Comité que le requérant suspecte de partialité.

La décision du Directeur général d'"écarter" M. Roosens, le 19 novembre 1987, du Bureau du personnel ne saurait, en aucune façon, être interprétée comme une sanction de la manière dont il a dirigé le Comité dans le cas particulier : dans sa lettre du 27 mai 1988, le Directeur général a formellement reconnu la régularité de la procédure de recrutement pour le poste COL-275, y compris, par conséquent, celle des débats et de l'avis du Comité consultatif des cadres.

De ce chef, le moyen de la requête ne peut donc qu'être rejeté.

8. Dans le cas de M. Hochgesand, la requête allègue une violation non pas tant de la lettre que de l'esprit du paragraphe 1 du Règlement intérieur du Comité consultatif des cadres qui interdit la présence, au sein du Comité, d'un membre du même département que celui du membre dont la promotion y est examinée. Selon le requérant, M. Keller, qui a présenté au nom du secteur les candidats au poste COL-275, était, en sa qualité de Sous-Directeur général par intérim chargé du soutien du programme, supérieur hiérarchique à la fois du requérant et de M. Hochgesand.

Cet argument ne saurait être retenu.

Comme le requérant le souligne lui-même, il ne fait nullement partie de la même division (nouvelle appellation du département) que M. Hochgesand. Le seul problème est de savoir si en tant que supérieur hiérarchique de M. Hochgesand, M. Keller pouvait, consciemment ou inconsciemment, influencer la libre volonté d'un fonctionnaire placé, dans l'organigramme du secteur, sous son pouvoir hiérarchique. Pour le requérant, la réponse est affirmative, car pour lui un agent de grade P.4 peut difficilement tenir tête à un sous-directeur général.

C'est là, aux yeux du Tribunal, une manière assez singulière de raisonner de la part d'un fonctionnaire de grade P.4 qui a fourni dans son dossier de multiples exemples d'une attitude indépendante vis-à-vis de ses supérieurs hiérarchiques, y compris du Directeur général.

En tout état de cause, si M. Keller a pu exercer une influence quelconque sur M. Hochgesand, cela aurait été dans un sens favorable au requérant, comme il résulte des commentaires de l'observateur de la STA qui a assisté à la réunion du Comité. Il y est indiqué que M. Keller a reconnu que le requérant était le plus qualifié des trois et que ses performances étaient meilleures que celles de M. El Keiy. Il y est encore souligné que M. Keller n'a nullement écarté la nomination du requérant, en dépit de la présence de son épouse dans la Section de traduction arabe.

Le grief relatif au défaut de manque d'objectivité de M. Hochgesand manque donc en fait.

9. Pour suspecter M. Nhouyvanisvong de partialité, le requérant fait état du fait que celui-ci était un ancien dirigeant et un membre actif de l'association du personnel rivale de celle à laquelle il appartient.

Certes, cette circonstance était de nature à nourrir le soupçon de parti pris à l'égard de l'intéressé. Mais étant donné que rien dans le dossier ne vient étayer l'allégation de partialité - le mémorandum en date du 30 août 1983 auquel le requérant fait cas ne concerne nullement Mme El Boustani mais M. B. - et que le vote intervenu au sein du Comité était unanime, on voit mal en quoi une attitude hostile de M. Nhouyvanisvong à l'encontre du requérant aurait pu lui porter préjudice.

Pas plus que le précédent, le Tribunal ne peut accepter l'argument de la requête à ce sujet.

10. Un autre grief du requérant porte sur l'avis même du Comité : celui-ci s'est borné, en effet, à recommander par ordre de priorité : 1. M. Hanna, 2. M. El Boustani et 3. M. El Keiy, sans motiver ce choix.

Le requérant soutient qu'une telle recommandation est contraire aux prescriptions du Règlement intérieur du Comité, dont le paragraphe 13 stipule que les avis et recommandations sont constitués par le rapport signé des débats, et le paragraphe 11 que le rapport énonce les conclusions formulées par le Comité et comporte, "le cas échéant", un exposé des motifs.

Le requérant reconnaît que, en raison de l'étendue du mandat du Comité, "il est probable que l'auteur du Règlement a voulu laisser au Comité une certaine latitude (inutilité de la motivation dans les cas non problématiques)", mais que "la motivation s'impose dans les cas difficiles, notamment lorsque l'avis du Comité diffère de celui du Secteur, ou lorsque la décision de celui-ci ne ressort pas clairement du dossier". Dans sa réplique, le requérant ajoute aux cas difficiles toutes les affaires concernant les membres actifs d'une association du personnel.

Bien que cette dernière affirmation gagne à être nuancée, c'est à tort que l'Organisation s'élève à son encontre sous prétexte qu'elle est contraire aux écrits antérieurs du requérant. Il n'est pas excessif de penser que, lorsqu'il est confronté à un cas mettant en cause un candidat particulièrement exposé, en raison de ses activités syndicales, à l'attention, voire à la vindicte de la haute direction, le Comité choisisse, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, de motiver sa recommandation. Toutefois, dans le cas particulier, le Comité a pu estimer qu'en votant à l'unanimité en faveur des propositions du Secteur, il en adoptait par là même les motifs et qu'il n'apparaissait pas, dès lors, indispensable de les reprendre dans son propre avis. Le Comité a pu, par ailleurs, estimer que l'appartenance du requérant à la STA n'avait aucun impact significatif sur sa décision.

11. Quoi qu'il en soit, la finalité de la procédure consultative étant de permettre au Directeur général de se forger une opinion en toute connaissance de cause, il importe de voir si tel a été le cas en l'espèce. Or il résulte du dossier que, pour prendre sa décision, le Directeur général disposait non seulement de l'avis du Comité consultatif, mais aussi du mémorandum de M. Keller en date du 19 janvier 1987, transmis par le directeur du Bureau du personnel le 11 mai, avec un exposé complet de tous les éléments d'appréciation disponibles concernant les trois candidats proposés.

Il ne fait pas de doute que le Directeur général s'est estimé en mesure, dans le cadre de son pouvoir d'appréciation, de se déterminer au vu de ces documents. Autrement, il avait la possibilité, en vertu du paragraphe 13 du règlement intérieur des Comités consultatifs des cadres, de renvoyer la question pour nouvel examen à un Comité composé, dans la mesure du possible, des mêmes membres.

En tout état de cause, le Tribunal considère que le requérant n'a pu subir aucun préjudice du fait de l'absence de motivation de l'avis du Comité car celui-ci n'a pas modifié l'ordre de préférence des candidatures proposé par le Secteur, plaçant la sienne devant celle de M. El Keiy.

En outre, le requérant a été parfaitement tenu au courant de la position des représentants du Secteur, grâce à la note sur l'examen des candidatures du 12 février 1987, adressée par l'observateur de la STA au président du Comité. Même si le Conseil d'appel s'est étonné de ce que le Comité se soit contenté de proposer trois noms sans aucune appréciation ni motivation, cela ne saurait influencer sur la régularité de la recommandation du Comité, dès lors que, comme il a été exposé ci-dessus, celle-ci restait conforme aux prescriptions réglementaires et à la pratique constante des Comités consultatifs.

En définitive, le Tribunal n'a pu déceler aucune irrégularité de forme susceptible de vicier la procédure consultative

et considère comme sans consistance les moyens de la requête invoqués de ce chef.

12. Plus sérieuses apparaissent les allégations du requérant relatives aux vices affectant la légalité interne de la décision attaquée.

Le requérant soutient, à cet égard, que cette décision est entachée d'erreur de droit et d'une erreur manifeste d'appréciation des éléments tirés du dossier, et procède d'un détournement de pouvoir. Ces irrégularités auraient été commises en raison des sentiments d'animosité et d'hostilité manifestés par le Directeur général à l'endroit de la STA et de ses dirigeants, dont le requérant, tenus pour des fauteurs de troubles et des créateurs de tensions et de confrontations au sein de l'UNESCO. Le requérant cite à l'appui de cette allégation un certain nombre d'affaires illustrant l'attitude de parti pris adoptée par la Direction de l'Organisation vis-à-vis de membres de l'association en question.

13. Le requérant reproche tout d'abord au Directeur général le non-respect de l'obligation, imposée par l'article VI.4 de l'Acte constitutif de l'UNESCO et l'article 4.2 du Statut du personnel, "d'assurer à l'Organisation les services des personnes qui possèdent les plus hautes qualités de travail, de compétence et d'intégrité".

Selon le requérant, cette règle cardinale n'a pas été respectée car le Directeur général a commis une erreur manifeste d'appréciation dans l'évaluation des mérites des candidats et s'est laissé guider par des considérations extérieures au souci de nommer le candidat le plus qualifié, ce qui est caractéristique du détournement de pouvoir.

14. Si les qualifications exigées par les textes susvisés s'imposent au Directeur général, elles ne sont pourtant pas les seules à entrer en ligne de compte; en effet, le chef exécutif devra prêter l'attention qu'il jugera appropriée, dans l'intérêt du service, à d'autres facteurs prévus dans les dispositions réglementaires. Il se déterminera, non pas sur un seul critère, mais sur un ensemble d'éléments qu'il lui appartient de peser, dans chaque cas spécifique, dans le cadre de son pouvoir d'appréciation, avant de prendre une décision. Ce n'est que s'il pouvait être établi qu'un facteur avait été volontairement négligé que le Tribunal pourrait envisager d'accueillir favorablement la requête.

15. Il ressort du dossier que le Directeur général avait reçu proposition de nomination au poste COL-275 de l'un des candidats suivants classés par ordre de préférence, et choisis par les supérieurs hiérarchiques du Secteur sur une liste de dix candidatures :

1. M. Hanna (Egypte)

2. M. El Boustani (Egypte)

3. M. El Keiy (Egypte)

Ces trois noms avaient été retenus parce que, à la suite de l'évaluation technique de leurs dossiers, ils avaient été considérés comme les plus qualifiés pour le poste et qu'une analyse détaillée des trois candidats montrait, aux yeux de M. Keller, que chacun d'eux répondait très bien, avec des accents différents, aux exigences du poste. Cependant, selon M. Keller, s'ils étaient tous trois des réviseurs chevronnés et avaient un bon potentiel de direction, M. El Boustani se distinguait peut-être le plus à cet égard et pouvait faire valoir en outre une grande expérience en matière de gestion. Ces appréciations ont été confirmées par les représentants du Secteur devant le Comité consultatif, où ils ont reconnu, selon l'observateur de la STA, que M. El Boustani était le plus qualifié des trois.

Dans le cadre du pouvoir conféré au Directeur général en vertu de l'article 2.1 du Statut et de la disposition 102.1 a) du Règlement du personnel, les autorités hiérarchiques ont établi, pour juger de l'aptitude à remplir la fonction, d'autres critères tenant notamment à l'âge, à l'ancienneté, aux fonctions de réviseur et à la capacité de réduire les tensions au sein du service. Or, comme ils en avaient le devoir, les chefs hiérarchiques ont entendu privilégier ce dernier critère, considéré comme très important pour le choix à faire à ce stade. A cet égard, ils ont estimé que M. El Keiy et notamment M. Hanna donnaient plus de garantie pour surmonter les tensions qui s'étaient produites à la Section. En transmettant ces propositions, avec l'avis du Comité consultatif, au Directeur général, le directeur du Bureau du personnel s'est déclaré pouvoir s'y rallier avec des nuances en suggérant la nomination de M. Hanna ou, à défaut, de M. El Keiy.

En retenant la candidature de ce dernier, le Directeur général a donc voulu, sans préjudice des qualités des deux autres candidats sur le plan professionnel et technique, accorder une importance prépondérante à la capacité de réduire les tensions au sein de la Section.

Le requérant ne nie pas l'existence des tensions, mais il allègue qu'elles ne le concernaient ni de près, ni de loin, et qu'il s'est toujours tenu soigneusement à l'écart. Il ajoute que ses supérieurs hiérarchiques lui ont reconnu le meilleur potentiel de gestion parmi les candidats en lice.

Le Tribunal se doit de souligner que l'affirmation du requérant selon laquelle il est étranger aux tensions paraît difficilement conciliable avec la relation qu'il fait lui-même des événements de 1985-86 et qui montre clairement la participation directe de la STA, dont il était l'un des dirigeants, aux manifestations et arrêts de travail qui, selon ses propres termes, ont créé de très vives tensions au sein de l'UNESCO. L'argument de la reconnaissance, à son actif, d'un meilleur potentiel de gestion reste de ce fait sans pertinence quant à sa capacité de réduire effectivement les tensions auxquelles il a pris une part active.

En rejetant la candidature du requérant, "après une analyse approfondie de tous les facteurs entrant en ligne de compte", le Directeur général ne saurait donc se voir reprocher d'avoir commis une erreur de droit ou d'avoir tiré du dossier des conclusions manifestement erronées.

16. Reste que pour le requérant, il ne s'agirait que d'une apparence de légalité, car, à ses yeux, la décision de l'évincer n'a pas pu être prise dans l'intérêt du service mais procède d'un parti pris constitutif du détournement de pouvoir. Il voit la confirmation de ce parti pris dans l'absence de motivation de la décision elle-même et il croit pouvoir en apporter la preuve en se référant aux faits qui se trouvent à la base de quelques affaires ayant mis aux prises le Directeur général et d'autres fonctionnaires de l'Organisation.

17. Le requérant soutient que la décision attaquée aurait dû être motivée pour deux raisons : d'une part, en application d'un principe général, et d'autre part, afin de lui permettre, au cours de la procédure, de présenter utilement ses vues.

Cette argumentation est dénuée de pertinence.

Comme le Tribunal a déjà eu à le souligner, bon nombre de décisions émises dans les organisations internationales et déferées au Tribunal ne contiennent pas de motivation. Tel est le cas, notamment, des décisions prises dans l'exercice du pouvoir d'appréciation. Les fonctionnaires intéressés ne sont pas pour autant entravés dans la défense de leurs droits. Les motifs qui ne figurent pas dans la décision attaquée résultent soit de lettres échangées avant cette dernière par les parties, soit, à tout le moins, du mémoire que l'Organisation dépose en réponse à la requête et sur lequel le requérant est invité à s'expliquer dans une réplique. Dès lors, sauf disposition dérogatoire, il n'y a pas lieu d'imposer aux organisations l'obligation, contraire à leur pratique, de motiver toutes leurs décisions. Il suffit de s'assurer que l'absence de motifs de la décision attaquée ne cause aucun préjudice au requérant.

Dans le cas de l'espèce, le requérant a annexé à sa requête les notes d'évaluation technique des candidatures de ses supérieurs hiérarchiques datées des 8 et 19 janvier 1987, ainsi que la recommandation conforme du Comité consultatif des cadres du 10 février 1987 et les commentaires de l'observateur de la STA en date du 12 février 1987. Sur la base de ces documents, le requérant pouvait déjà s'exprimer en connaissance de cause. En outre, il a complété son premier mémoire en répliquant à la réponse de l'Organisation. Dans ces conditions, il n'a nullement pâti du défaut de motivation de la décision attaquée et ne saurait encore moins en tirer argument pour prouver l'existence du parti pris.

18. Le requérant développe par ailleurs, de manière plus sérieuse, la thèse selon laquelle plusieurs autres affaires éclairent d'un jour particulier la présente cause et confirment qu'en écartant sa candidature, le Directeur général a commis un détournement de pouvoir. Le requérant affirme que durant les années 1984-1987, la STA, ses dirigeants et ses militants ont été en butte à de multiples tracasseries et il cite en exemple les cas de son épouse, de M. Zyss et de Mlle Laporte. Deux autres affaires impliquant M. de Padirac et M. Solomon présenteraient un caractère symbolique. Enfin, le requérant se réfère aux cas de M. Klajman, de M. Marqués, de M. Najman et de M. Zeid.

19. En ce qui concerne M. Marqués, M. Najman et M. Zeid, le requérant n'a pas allégué que ces fonctionnaires aient appartenu à la STA, ni prouvé qu'ils aient fait l'objet de mesures procédant du détournement de pouvoir. Le Tribunal ne voit donc aucune similitude entre ces affaires et le cas du requérant. Quant à l'affaire de M. Solomon, qui relève de ce groupe de cas, le requérant semble avoir renoncé à en tirer argument, puisqu'il n'en fait plus mention dans sa réplique.

Certes, les autres affaires citées mettent directement en cause des membres de la STA. Le Tribunal constate

cependant que ni Mme El Boustani, ni Mlle Laporte, ni M. Zyss n'ont formé une requête devant le Tribunal de céans. Le requérant en est donc réduit à fournir, au sujet de ces affaires, des éléments de preuve éparpillés dans différents dossiers. Une telle manière de procéder, contre laquelle s'élève à juste titre l'Organisation, a déjà été, quand l'occasion s'en est présentée, jugée irrecevable par le Tribunal.

20. Les seuls cas ayant fait l'objet de jugements du Tribunal de céans sont ceux de M. de Padirac (jugement No 911) et de M. Klajman (jugement No 791), impliquant des dirigeants de la STA.

Mais dans le premier cas, le Tribunal a reconnu, dans son jugement, que "dans les circonstances de l'affaire, le Directeur général de l'UNESCO, saisi en 1986 de graves problèmes de caractère financier, a pris la mesure contestée dans la limite de son pouvoir d'appréciation", et il a estimé que, "notamment, le moyen tiré d'un détournement de pouvoir n'est pas établi".

Quant à M. Klajman, membre du Comité exécutif de la STA de 1981 à 1983, il s'est vu à plusieurs reprises refuser toute promotion et son cas peut donc se rapprocher le plus de celui du requérant. Mais le Tribunal a rejeté sa requête en rappelant, en principe, que "le détournement de pouvoir est une mesure qui est prise pour des motifs étrangers à ceux dont son auteur devait s'inspirer", et en jugeant que, "dans le cas particulier, il y aurait détournement de pouvoir si le Directeur général avait nommé la personne choisie uniquement pour la favoriser", et que "rien ne le prouve". Le Tribunal en a donc déduit que la preuve du détournement de pouvoir n'était pas établie.

Dans le cas du requérant, le Conseil d'appel n'avait pas manqué de souligner, dans son avis du 8 avril 1988, qu'il ne pouvait être reproché à l'administration d'avoir voulu favoriser le candidat nommé, M. El Keiy.

21. De ce qui précède, le Tribunal conclut que la référence à d'autres cas ne renforce pas la crédibilité de l'allégation de partialité à l'égard des membres de la STA. D'autres éléments ressortant du dossier semblent au contraire militer dans le sens opposé. Preuve en est, notamment, la décision prise le 18 mars 1987 par le Directeur général de prolonger l'engagement du requérant pour une période de deux ans.

Le moyen tiré du détournement de pouvoir, pas plus d'ailleurs que le grief corrélatif d'atteinte à la liberté d'association, ne peut donc être retenu.

Sur le sort de la requête

22. Il s'ensuit qu'aucun des moyens de la requête n'est fondé. Par voie de conséquence, il échoit de rejeter les conclusions du requérant tendant à l'annulation de la décision contestée, à la réparation du prétendu préjudice matériel et moral, ainsi qu'au remboursement des dépens.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

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

Prononcé à Genève, en audience publique, le 27 juin 1989.

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