

## SOIXANTE ET ONZIEME SESSION

### Affaire BOURGI

#### Jugement No 1129

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. Albert Bourgi le 19 mars 1990 et régularisée le 5 juin, la réponse de l'UNESCO du 10 août 1990, la réplique du requérant du 7 mars 1991 et la duplique de l'Organisation du 2 mai 1991;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, l'article 9.1 du Statut du personnel de l'UNESCO, la disposition 104.1 c) i) du Règlement du personnel de l'UNESCO, et le paragraphe 7 des Statuts du Conseil d'appel de l'UNESCO;

Après avoir examiné le dossier;

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

A. Le requérant, ressortissant français né en 1942, a été engagé le 7 octobre 1987 aux termes d'un contrat de durée déterminée pour une période de deux ans au siège de l'UNESCO à Paris. Il a occupé le poste No REX-011 en qualité de directeur de la Division d'analyse, de coordination et d'évaluation (ACE), Secteur des relations extérieures et de l'information (REX), au grade P.5/D.1.

En 1987, l'UNESCO s'est trouvée confrontée à des difficultés budgétaires graves et, au mois de novembre de cette année, sa Conférence générale a adopté une résolution No 24C/21 invitant le Directeur général à maintenir toute augmentation des dépenses de personnel dans les limites du budget approuvé pour 1988-89. Ayant résolu en conséquence de réduire ces dépenses, le Directeur général a décidé de geler tout recrutement ordinaire. En décembre, il a institué un groupe de travail placé sous la responsabilité du Directeur général adjoint chargé d'établir la liste des postes proposés pour le gel ou l'abolition. Dans une note du 17 décembre 1987 adressée aux Sous-Directeurs généraux, le Directeur général adjoint fixait à la mi-janvier 1987 le délai imparti pour formuler des propositions détaillées sur les postes à déclarer vacants à partir du mois de juillet 1988.

Par une note du 14 janvier 1988, le directeur par intérim du Bureau du budget a informé le Sous-Directeur général chargé de REX que onze postes permanents de REX devraient être déclarés vacants à partir du mois de juillet.

Dans une note du 21 janvier adressée au Directeur général adjoint, le Sous-Directeur général a établi une liste de onze postes budgétaires à déclarer vacants à REX. Par note du 5 février adressée au Directeur général sur la réforme de REX, il a proposé de supprimer la Division REX/ACE. Dans une annexe à un rapport du 19 février 1988 sur la structure de REX et d'un autre secteur, l'Inspection générale a également proposé de supprimer l'ACE et de confier la tâche de coordination à deux assistants exécutifs de grade P.5 et P.1/2, sous l'autorité du directeur de l'unité restructurée.

Dans une note du 22 février 1988 adressée aux fonctionnaires supérieurs, le Directeur général adjoint a fixé la liste des postes budgétaires qui devaient être déclarés vacants, et ceux de REX incluaient le poste du requérant; il ajoutait que la période de gel s'étendait du 1er juillet 1988 au 31 décembre 1989. Le 23 février 1988, par circulaire administrative No 1583, il a informé le personnel des mesures qui étaient prises et de l'institution d'organes paritaires pour garantir l'examen équitable et objectif de la situation de tous les agents qui se trouvaient sous la menace de perdre leur emploi. Il établissait un Comité paritaire de concertation pour examiner les propositions et lui faire des recommandations et un Comité de médiation appelé à connaître des demandes de révision formulées par les membres du personnel au sujet de ses décisions.

Le 25 mars, le Comité paritaire de concertation a écrit au Sous-Directeur général responsable du Secteur de la culture et de la communication pour lui proposer le transfert du requérant à un poste de spécialiste de programme

dans ce secteur, mais le Sous-Directeur général a répondu que le requérant n'était pas qualifié pour ce poste. Par contre, il a suggéré au Comité de proposer le requérant pour un poste de chef de section dans le secteur; toutefois, dans un rapport du 30 mars, le Comité a déclaré à son tour que le requérant ne convenait pas non plus pour ce poste et qu'il ne voyait pas d'autre solution.

Par note du 30 mai 1988, le directeur par intérim du Bureau du personnel a offert au requérant la possibilité d'un départ par consentement mutuel, ce qui lui aurait permis d'obtenir une indemnité de cessation de fonctions plus importante. Le requérant a décliné cette proposition.

A la mi-juin 1988, le Directeur général a soumis au Conseil consultatif du cadre organique, conformément à la disposition 104.1 c) i) du Règlement du personnel, une proposition de licenciement du requérant pour cause de suppression d'emploi aux termes de l'article 9.1 du Statut du personnel.

Par note du 24 juin, le directeur du Bureau du personnel par intérim l'a informé qu'après avoir consulté le Comité consultatif, le Directeur général avait décidé de mettre fin à son engagement en application de l'article 9.1 du Statut du personnel, avec effet au 23 septembre 1988.

Entre-temps, le Directeur général a soumis son cas au Comité de médiation, mais, dans un rapport présenté au Directeur général le 12 juillet 1988, le Comité déclarait qu'il n'avait pas identifié de poste susceptible de convenir au profil du requérant et recommandait un départ négocié.

Le 21 juillet, le requérant a adressé au Directeur général une réclamation en vertu du paragraphe 7 a) des Statuts du Conseil d'appel; le directeur du Bureau du personnel par intérim l'a informé, le 29 août, que le Directeur général l'avait rejetée; entre-temps le requérant avait introduit, le 22 août, un avis d'appel aux termes du paragraphe 7 c) des Statuts.

Dans son rapport du 27 novembre 1989, le Conseil a recommandé la confirmation de la décision et, par lettre du 29 décembre 1989, le Directeur général par intérim l'a informé du rejet de son recours. Telle est la décision attaquée.

B. Le requérant donne une description détaillée des faits qui ont conduit à la décision qu'il attaque. Il présente deux moyens principaux. Le premier est que la procédure suivie dans son cas n'était pas conforme à la procédure fixée par le Directeur général, et le second qu'il y a eu détournement de pouvoir en ce sens que la décision n'a pas été prise dans l'intérêt véritable de l'Organisation fondé sur des motifs objectifs, mais en raison d'une hostilité personnelle à son égard en tant que proche conseiller de l'ancien Directeur général.

Il soutient qu'il y a eu vice de procédure en ce sens que la proposition de supprimer son poste à REX n'a pas été faite par le Sous-Directeur général chargé de son secteur qui, conformément aux dispositions figurant dans la circulaire du 23 février 1988, était la seule autorité compétente pour faire une telle proposition.

Il allègue qu'il est clairement établi qu'une discrimination a été exercée à son égard parce que l'Organisation était déterminée à se débarrasser de lui à tout prix et à écarter les quelques possibilités qui existaient de lui trouver un emploi de remplacement susceptible de lui convenir.

Enfin, il fait observer qu'aucune des fonctions qu'il exerçait à REX n'a été supprimée et qu'elles ont été simplement transférées dans une autre unité.

Il demande l'annulation de la décision attaquée et sa réintégration.

C. Dans sa réponse, l'UNESCO donne sa propre version détaillée des faits de la cause et s'emploie à corriger ce qu'elle considère comme une présentation erronée ou une déformation des faits par le requérant, ou une appréciation fautive de la situation. Elle soutient qu'aucun de ses moyens n'est fondé.

En premier lieu, l'ensemble de la Division ACE, y compris le poste de directeur occupé par le requérant, a été supprimé conformément à une proposition formulée par le Sous-Directeur général compétent, et ce pour des raisons évidentes et objectives, à savoir des changements radicaux dans la structure du Secteur REX et des réductions drastiques du nombre des fonctionnaires employés dans ce secteur.

En second lieu, le poste du requérant a été supprimé pour des raisons budgétaires à la suite d'une décision de la Conférence générale. Cette décision devait avoir des répercussions sur l'ensemble du secrétariat de l'Organisation et

a donné lieu à un vaste exercice de redéploiement et de compression du personnel, dont le licenciement du requérant n'a constitué qu'un élément entre beaucoup d'autres. Les deux organes paritaires institués pour sauvegarder les droits et les intérêts du personnel n'ont épargné aucun effort en vue de trouver un poste susceptible de convenir au requérant, mais se sont accordés à constater qu'il n'en existait aucun pour lequel il eût l'expérience et les qualifications requises.

Enfin, le requérant n'apporte pas la moindre preuve à l'appui des allégations selon lesquelles il s'est heurté à l'hostilité personnelle des fonctionnaires supérieurs de l'administration. Tous les témoignages confirment au contraire que son licenciement a été décidé pour des raisons financières objectives, dans le cadre de la réforme de l'ensemble du secrétariat.

L'UNESCO prie le Tribunal de rejeter sa requête comme dénuée de fondement.

D. Dans sa réplique, le requérant insiste sur plusieurs points de fait soulevés dans la réponse et développe ses principales assertions. L'UNESCO a négligé de suivre la procédure qu'elle avait fixée dans ses propres circulaires. La proposition de supprimer son poste n'est pas venue, comme cela aurait dû être le cas, du Sous-Directeur général chargé de REX, mais du Directeur général adjoint lui-même. Après la suppression de ce poste, un autre poste comportant les mêmes fonctions a été créé dans le secteur. Il y a également eu détournement de pouvoir en ce sens que la décision n'a pas été dictée dans l'intérêt bien compris de l'Organisation, mais dans l'intention arbitraire de le destituer de ses fonctions parce qu'il avait été un proche conseiller de l'ancien Directeur général.

E. Dans sa duplique, l'Organisation développe les arguments avancés dans sa réponse. Elle maintient en particulier que la décision de supprimer le poste du requérant a été prise par l'autorité compétente; que le nouveau poste créé à REX auquel le requérant fait référence ne comportait pas les mêmes fonctions que son ancien poste; que l'on s'est efforcé de lui trouver un autre emploi et de le traiter avec considération; et que la décision était motivée par le désir d'agir dans l'intérêt bien compris de l'Organisation, rien ne pouvant laisser supposer que les motifs invoqués n'avaient pas un caractère objectif.

#### CONSIDERE :

1. Le requérant est entré au service de l'UNESCO au siège, à Paris, le 7 octobre 1987 en vertu d'un engagement de durée déterminée. Il occupait le poste de directeur de la Division d'analyse, de coordination et d'évaluation (ACE) dans le Secteur des relations extérieures et de l'information (REX), au grade P.5/D.1. Il a été mis fin à son engagement par décision du 24 juin 1988, après un préavis de trois mois, à compter du 23 septembre 1988, en raison de la suppression de son poste et dans les circonstances qui sont résumées sous A ci-dessus. Ses recours internes ayant été rejetés, il attaque la décision définitive qui lui a été notifiée par le Directeur général par intérim dans une lettre du 29 décembre 1988 pour confirmer la cessation de son engagement.

La demande de procédure orale formulée par le requérant

2. Les parties ont eu tout le loisir d'aborder dans leurs écritures tous les points de fait et de droit que le Tribunal estime importants et de répondre à leurs arguments respectifs. C'est la raison pour laquelle la procédure orale n'aurait pas de raison d'être, et la demande du requérant sollicitant une telle procédure, y compris l'audition de témoins, est rejetée.

Les moyens du requérant

3. Le requérant présente deux moyens principaux à l'appui de ses demandes d'annulation de la décision attaquée et de réintégration. En premier lieu, il allègue que la procédure suivie pour aboutir à la décision n'était pas conforme aux directives que l'administration avait elle-même édictées dans des circulaires et d'autres textes. En second lieu, il invoque un détournement de pouvoir.

L'allégation de violation des règles de procédure

4. Le requérant cite le paragraphe 3 de la circulaire administrative No 1583 du 23 février 1988, aux termes de laquelle les Sous-Directeurs généraux avaient été invités à identifier les postes à supprimer le 1er juillet 1988. Il déclare que, le 22 février 1988, ayant appris que son nom figurait sur la liste des fonctionnaires à licencier, il avait demandé à son supérieur, le Sous-Directeur général chargé de REX, comment on avait été amené à prendre une telle décision. Le Sous-Directeur général aurait répondu que, pour sa part, "il n'avait fait aucune proposition par

écrit". Le requérant en conclut que la décision de le licencier ne respecte pas les termes du paragraphe 5 de la circulaire No 1583, en vertu duquel les décisions définitives de supprimer des postes doivent être fondées sur les propositions des Sous-Directeurs généraux, puisque le Sous-Directeur général compétent n'avait jamais inscrit son nom sur la liste à établir conformément à la procédure fixée dans la circulaire.

5. Le 21 janvier 1988, le Sous-Directeur général chargé de REX a adressé au Directeur général par intérim une note comportant une liste de onze postes du secteur qu'il proposait de "libérer pour juillet 1988". Cette liste était incomplète parce que l'objectif concernant ce secteur était de supprimer onze postes au titre du programme ordinaire et deux au titre d'un programme dénommé COCA, de sorte qu'il s'agissait maintenant d'ajouter deux autres postes à la liste. Dans ce mémorandum, le Sous-Directeur général proposait en outre d'attendre les conclusions d'une étude effectuée par l'Inspection générale sur les fonctions de REX, étant donné que cette étude servirait à identifier les deux autres postes en question.

Dans une note du 5 février 1988, le même Sous-Directeur général a soumis au Directeur général une série de suggestions détaillées touchant la réforme de REX. L'une d'elles était la suivante :

"... il est proposé de supprimer la Division REX/ACE, la situation actuelle et future nécessitant des services différents de ceux d'hier ... deux ou trois professionnels, assistés d'un petit nombre de fonctionnaires de grade GS, pourront faire face à la charge de travail."

L'Inspection générale a remis le 19 février 1988 l'étude attendue sur la structure de REX (et d'une autre division). Elle recommandait la solution déjà proposée par le Sous-Directeur général le 5 février, à savoir la suppression d'ACE, déclarant que la fonction de coordination pouvait être "assumée par les assistants exécutifs du Directeur" d'un nouveau Bureau des relations extérieures. Elle proposait que ce directeur soit assisté de deux fonctionnaires, l'un au grade P.5 et l'autre au grade P.1/2. Elle ne formulait pas de proposition visant à créer un poste quelconque correspondant au grade P.5/D.1 du requérant. A la suite de la proposition du Sous-Directeur général et de la recommandation de l'Inspection générale, le poste de chef d'ACE du requérant a été ajouté, le 22 février 1988, à la liste des postes à supprimer et, dans une note adressée au Directeur général adjoint le 30 mars 1988, le Directeur général a approuvé le projet de restructuration de REX et la suppression d'ACE.

Le Tribunal est convaincu, après examen du dossier, que l'UNESCO a respecté les conditions fixées dans la circulaire No 1583. Le fait que le Sous-Directeur général compétent n'ait pas identifié expressément le poste du requérant dans une proposition écrite adressée au Directeur général adjoint est sans importance. L'essentiel est que, dans sa note du 5 février 1988, il ait proposé de supprimer ACE dans son ensemble, parce que cela impliquait une proposition de supprimer aussi le poste du requérant, qui était celui de directeur de la division. C'est ce qui est confirmé par l'inscription du poste sur la liste après que le rapport de l'Inspection générale eut recommandé à son tour l'abolition de la Division REX/ACE.

6. Le requérant réplique qu'une telle interprétation de la proposition du Sous-Directeur général suppose à tort qu'il suggérait la suppression de tous les postes du Secteur REX. Mais l'argument n'est pas convaincant : les postes autres que celui du directeur peuvent être plus facilement transférés à d'autres unités de l'UNESCO, et c'est pourquoi leur suppression n'était pas la conséquence inévitable de la proposition visant à supprimer ACE, alors que le poste du directeur ne pouvait subsister que s'il y avait une division à diriger. La circulaire n'avait pas pour objet de proposer le licenciement de fonctionnaires nommément désignés, mais bien la suppression de postes.

L'allégation de détournement de pouvoir

7. Le second moyen du requérant est que la principale raison de ne pas le maintenir à un poste de responsabilité était qu'il avait été un conseiller proche et écouté de l'ancien Directeur général : étant donné que la décision était inspirée non par le désir d'agir dans l'intérêt bien compris de l'Organisation mais par une hostilité personnelle, elle constituait un détournement de pouvoir. A l'appui de cette accusation, il fait observer que l'UNESCO n'a fait que peu ou pas de véritables efforts pour lui trouver une autre affectation.

8. Il y a détournement de pouvoir lorsqu'une administration agit pour des raisons étrangères aux intérêts bien compris de l'Organisation en vue de réaliser un objectif autre que ceux qu'elle est censée devoir réaliser en utilisant les pouvoirs qui lui sont conférés.

Néanmoins, d'après les éléments du dossier, le Tribunal a acquis la conviction que le requérant n'a pas réussi à

établir l'accusation d'hostilité personnelle. Au contraire, ainsi qu'il ressort des considérations qui suivent, loin de chercher à se débarrasser de lui à tout prix, l'UNESCO s'est donné beaucoup de peine pour suivre la procédure prescrite afin de lui trouver un poste de remplacement.

Le 25 mars 1988, dans une note adressée au Sous-Directeur général chargé du Secteur de la culture et de la communication, le Comité paritaire de concertation a proposé d'affecter le requérant à un poste de spécialiste de programme au secrétariat de la Décennie du développement culturel. Cette affectation n'aurait comporté aucune rétrogradation ni réduction de rémunération et n'excluait aucunement la possibilité d'une réaffectation ultérieure. Mais le Secteur de la culture et de la communication a rejeté la proposition et suggéré de le nommer à la place au poste CC-080 en tant que spécialiste de programme au grade P.5. A son tour, le Comité a rejeté cette proposition au motif que le requérant n'était pas qualifié pour le poste, lequel exigeait une expérience qu'il n'avait pas dans certains domaines. Le Comité ajoutait au demeurant qu'il avait déjà rejeté la candidature de deux autres personnes à ce même poste, bien qu'elles fussent mieux qualifiées que le requérant pour l'occuper. Le fait que le Sous-Directeur général chargé du Secteur de la culture et de la communication ait proposé le requérant pour le poste ne constituait pas une assurance suffisante pour qu'il l'obtienne : la nomination dépend de l'autorité compétente.

Le Comité de médiation, l'autre organe créé pour tenter de trouver des affectations aux fonctionnaires dont les postes ont été supprimés, n'a pu trouver, lui non plus, aucun poste susceptible de convenir au requérant, et c'est pourquoi il a recommandé de négocier avec lui les conditions de son départ. Mais M. Bourgi n'a pas accepté et, au lieu de cela, a recouru devant le Conseil d'appel, qui ne s'est pas prononcé en sa faveur.

Le Tribunal conclut que l'administration a fait tout ce qu'elle a pu pour se conformer aux termes de la circulaire No 1583 et trouver un poste susceptible de convenir au requérant, et que la procédure suivie a été conforme aux règles pertinentes.

9. A l'appui de son allégation de détournement de pouvoir, le requérant fait observer que, bien que son propre poste de directeur d'ACE (REX-011) ait été supprimé, un autre poste d'assistant exécutif - REX-051 - comportant les mêmes responsabilités a été créé. Toutefois, s'appuyant sur l'analyse comparative des deux postes que la défenderesse a fournie avec sa réponse, le Tribunal a acquis la conviction que cet argument manque en fait; ces deux postes ne comportent pas les mêmes responsabilités. L'ancien poste du requérant était au grade P.5/D.1, alors que le nouveau est au grade P.5. Le titulaire de REX-011 était "responsable" de l'analyse, de la coordination et de l'évaluation des activités de REX, alors que le fonctionnaire affecté au poste REX-051 n'était chargé que d'"assister" le Sous-Directeur général dans la coordination et la planification de ces activités. Le directeur de REX avait dix-sept subordonnés alors que l'assistant exécutif n'en a aucun.

10. L'engagement ultérieur du requérant en qualité de consultant démontre bien que ses accusations d'hostilité personnelle sont fausses.

11. En résumé, rien ne prouve que le requérant ait été licencié pour toute autre raison qu'une raison objective et pertinente, à savoir la nécessité d'agir au mieux des intérêts de l'UNESCO et la crise financière que l'Organisation traversait à cette époque.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par M. Jacques Ducoux, Président du Tribunal, Tun Mohamed Suffian, Vice-Président, et M. José Maria Ruda, Juge suppléant, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 3 juillet 1991.

(Signé)

Jacques Ducoux  
Mohamed Suffian  
José Maria Ruda

