

**106<sup>e</sup> session**

**Jugement n° 2790**

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. K. B. le 5 septembre 2007 et régularisée le 9 octobre 2007, la réponse de l'Organisation en date du 4 février 2008, la réplique du requérant datée du 12 mars et la duplique de l'UNESCO du 30 juin 2008;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII du Statut du Tribunal;

Après avoir examiné le dossier, la procédure orale n'ayant été ni sollicitée par les parties ni ordonnée par le Tribunal;

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

A. Le requérant, ressortissant algérien né en 1948, est entré au service de l'UNESCO en 1980 à la classe P-5 à Port-au-Prince (Haïti). Il fut ensuite affecté à Dakar (Sénégal) puis à Beyrouth (Liban). Le 1<sup>er</sup> février 1998, il fut promu à la classe D-1. Le requérant fut peu après transféré au Siège de l'Organisation en tant que directeur de l'Unité de l'assistance éducative d'urgence au Secteur de l'éducation.

Conformément à l'invitation de la Conférence générale et du Conseil exécutif de l'UNESCO, le Directeur général procéda en juillet 2000 à un exercice de rationalisation de la structure du Secrétariat entraînant la suppression de plusieurs postes de la classe de directeurs, dont celui du requérant. Une période transitoire était envisagée

jusqu'au 31 décembre 2001 afin de permettre de trouver des solutions appropriées à la situation des fonctionnaires concernés, comprenant une nomination à classe égale à un poste vacant de directeur, un redéploiement à un poste de niveau inférieur ou une cessation de service. Le 1<sup>er</sup> octobre 2000, le Directeur général publia une liste de postes de directeur à pourvoir par recrutement interne et invita tous les directeurs dont le poste avait été supprimé à se porter candidats; la candidature du requérant ne fut pas retenue. En novembre 2000, le Directeur général suggéra à ce dernier un transfert à classe égale en Jordanie, mais celui-ci refusa, préférant rester au Siège pour des raisons d'ordre familial. Le requérant fut avisé en juillet 2001 que, si un poste approprié n'était pas trouvé, il serait transféré à un poste de classe immédiatement inférieure. Par courrier du 22 novembre 2001, il fut informé de la décision du Directeur général, prenant effet le 1<sup>er</sup> janvier 2002, de le maintenir dans son poste mais à la classe P-5; une indemnité lui était octroyée afin de préserver le niveau de sa rémunération. Le requérant accepta cette offre le 30 novembre 2001. Il continua à se porter candidat à plusieurs postes de classe D-1 sans que sa candidature soit retenue.

Le 22 juin 2004, le requérant demanda au Directeur général de réexaminer sa situation. Le 29 décembre, il fut informé que la décision de supprimer des postes répondait à des impératifs de restructuration, que la décision de placer des directeurs à la classe P-5 était de portée générale et que la procédure de recrutement avait bien été suivie. Il saisit le Conseil d'appel le 20 janvier 2005. Dans son rapport du 12 décembre 2005, ce dernier estima que l'appel était irrecevable et en recommanda le rejet. Il recommanda également que des mécanismes soient établis afin d'assurer qu'un comité de sélection puisse déterminer de façon appropriée si un candidat interne possède des qualifications égales à des candidats externes et, le cas échéant, lui accorder priorité. Enfin, il recommanda que les mérites du requérant soient examinés avec attention dans l'hypothèse où un système de promotion basé sur le mérite serait rétabli. Le Directeur général accepta ces recommandations et en informa le requérant par courrier du 16 janvier 2006.

Après avoir demandé le 11 avril à la directrice du Bureau de la gestion des ressources humaines quelles suites étaient réservées à cette décision, le requérant fut informé le 23 mai que la promotion fondée sur le mérite n'existant pas à l'UNESCO, différentes options étaient en cours d'examen afin de faire des recommandations au Directeur général.

Quelques semaines plus tard, le requérant apprit que son poste au Siège serait supprimé et, le 20 novembre 2006, le Directeur général adjoint lui confirma sa mutation à classe égale vers un autre département avec effet au 1<sup>er</sup> décembre 2006. Le 11 avril 2007, le requérant fut informé que son titre avait changé. Il s'adressa au Directeur général le 10 mai 2007 pour lui demander de réexaminer sa situation et de le placer à la classe D-1 à des fins de pension du 1<sup>er</sup> avril 2005 jusqu'à la date de son départ à la retraite, le 31 mars 2008. Il fut informé, le 22 juin 2007, que le Directeur général estimait ne pouvoir faire droit à sa demande car il considérait que cela équivaldrait à lui accorder une promotion à titre personnel, dont le régime avait été aboli. Telle est la décision attaquée.

B. Le requérant souligne que, pendant ses vingt-sept années d'activité, il a servi l'UNESCO avec dévouement, intégrité et engagement. Il fait valoir que c'est par loyauté envers le Directeur général, l'Organisation et ses Etats membres qu'il s'est abstenu de créer un contentieux lors de la mise en place des mesures de restructuration. Il dit avoir pensé que son cas «n'était qu'un accident de parcours» puisque ces mesures visaient, selon lui, des nominations récentes. Or il avait été promu à la classe D-1 le 1<sup>er</sup> février 1998 et a agi, pendant plusieurs années, comme directeur par intérim.

En outre, il estime ne pas avoir eu la possibilité de refuser le déclassement de son poste. Il avance que les circonstances dans lesquelles celui-ci s'est effectué en font un détournement délibéré de procédure, réalisé par des moyens de pression coercitifs, intimidants, injustes et contraires aux principes de la fonction publique internationale et aux droits de la personne. Il rappelle à ce titre que, dans le courrier du 22 novembre 2001, il lui était spécifiquement

demandé de s'engager à ne pas formuler de contestation de quelque nature que ce soit ni exercer son droit de recours contre l'UNESCO, notamment devant le Tribunal de céans. Il affirme que la décision de déclassement de son poste s'apparente à une sanction disciplinaire déguisée, appliquée avec rigueur depuis six ans sous forme d'acharnement administratif et de harcèlement moral caractérisés par le démantèlement méthodique de ses programmes et de ses moyens d'action, le refus de lui accorder des missions et l'isolement professionnel dans lequel il a été placé.

Le requérant soutient que, par abus de pouvoir, la défenderesse lui a dénié le droit légitime de bénéficier d'un développement de carrière et d'un avancement. L'application des dispositions statutaires et réglementaires, du principe de l'égalité de traitement et de la règle des droits acquis lui a été systématiquement déniée pour ses sept candidatures à une nomination dans des postes de classe D-1 dont il remplissait, selon lui, largement les conditions. Il prétend que l'administration attendait manifestement de lui un départ anticipé à la retraite dans le cadre de sa politique de rajeunissement du personnel et qu'elle n'a pas respecté le principe de la continuité du service public.

Par ailleurs, il estime que la plupart des mesures prises à son encontre sont de nature humiliante et vexatoire et portent atteinte à sa dignité de fonctionnaire et de personne humaine, à sa réputation et à son honneur. A ses yeux, ces mesures ne peuvent s'expliquer que par ses activités syndicales, son intégrité, ses prises de position éthiques vis-à-vis du mandat de l'Organisation et des valeurs des Nations Unies, et par son franc-parler.

Il qualifie d'«immense» le préjudice administratif, professionnel, moral et familial qu'il a subi et souligne que l'indemnité personnelle qui lui a été accordée après son déclassement n'a pas été reconnue aux fins du calcul de sa pension.

Le requérant demande sa «réhabilitation» et sa réintégration à la classe D-1, le rétablissement de ses droits administratifs et financiers et le paiement de 90 000 euros en réparation du préjudice moral subi.

C. Dans sa réponse, l'UNESCO fait valoir l'irrecevabilité de la requête à deux titres. D'une part, le requérant n'a pas respecté la règle de l'épuisement des voies de recours interne, telles qu'elles sont prévues par les Statuts du Conseil d'appel et, d'autre part, la requête n'identifie pas la décision attaquée mais se réfère à plusieurs courriers différents. Elle soutient en outre que certaines des conclusions formulées par le requérant sont nouvelles.

C'est à titre subsidiaire que la défenderesse répond sur le fond. Elle insiste sur le fait que la décision d'abolir le poste du requérant a été prise de manière régulière, le Directeur général étant en droit de procéder à une réorganisation du Secrétariat. En outre, cette réorganisation s'est opérée conformément aux décisions des organes directeurs de l'Organisation et les fonctionnaires concernés ont été informés de ses modalités, de ses conséquences et des possibilités qui s'ouvraient à eux.

L'UNESCO souligne que la mutation du requérant à un poste de classe inférieure était conforme au Statut et au Règlement du personnel. Il a refusé un transfert à classe égale hors Siège mais a accepté de rester dans son poste de classe inférieure tout en conservant l'intégralité de son salaire.

L'Organisation soutient que l'intéressé n'avait pas de droits acquis à son poste de directeur et que la décision de supprimer ce dernier était de nature discrétionnaire. Elle fait valoir également que le requérant se méprend lorsqu'il voit dans la décision attaquée une sanction déguisée, puisque la suppression de son poste résultait d'un exercice de rationalisation au cours duquel plusieurs postes de directeur ont été supprimés indépendamment des mérites et de la personnalité de leur titulaire. L'UNESCO rejette l'allégation du requérant selon laquelle le droit à l'égalité de traitement lui aurait été systématiquement dénié, ses candidatures ayant toujours fait l'objet, comme toutes les autres candidatures, d'un examen attentif. Il ne possédait cependant pas les qualifications minimales requises pour bénéficier d'une préférence par rapport aux autres candidats. En outre, conformément aux recommandations du Conseil d'appel, l'administration a redoublé de vigilance pour veiller à ce que les dispositions accordant la priorité aux

candidatures des membres du personnel en cas de vacance de poste soient respectées.

En ce qui concerne la demande d'indemnisation du préjudice moral et financier que le requérant aurait subi, l'UNESCO affirme que non seulement elle n'a pas fait l'objet d'une demande antérieure mais encore que l'intéressé n'a pas prouvé l'existence d'un préjudice et son lien avec un fait illicite.

D. Dans sa réplique, le requérant considère qu'il a épuisé les moyens de recours mis à sa disposition et que la décision contestée est bien la décision définitive du Directeur général du 22 juin 2007. En outre, il affirme que ses conclusions sont identiques à celles présentées lors du recours interne. Il rectifie les faits exposés dans la réponse et qualifie d'«innommable» l'assertion de la défenderesse selon laquelle il n'aurait pas possédé les qualifications minimales requises pour bénéficier d'une préférence lors des nominations dans les postes auxquels il était candidat. Il réitère ses moyens et maintient par ailleurs que le fait que l'indemnité personnelle qu'il a perçue ne soit prise en compte ni dans l'ajustement de poste ni dans le calcul de pension lui cause un préjudice considérable.

E. Dans sa duplique, l'UNESCO maintient sa position. Sur la recevabilité, elle précise notamment que, si la décision contestée est celle du 22 juin 2007, elle aurait dû faire l'objet de la procédure de recours interne prévue par les Statuts du Conseil d'appel. Quant au fond, l'Organisation rappelle que la clause de renonciation à toute contestation ou à tout recours à son égard faisait partie des conditions de l'offre que le requérant a acceptée. Elle précise en outre que, lors de l'examen de candidatures, la priorité n'est donnée aux candidats internes que s'ils sont qualifiés pour occuper les postes en cause et possèdent des aptitudes au moins égales à celles des autres candidats. Le profil du requérant ne correspondait pas aux postes de classe D-1 devenus vacants, ce qu'il n'a d'ailleurs jamais contesté lors des nominations aux postes auxquels il s'était porté candidat.

CONSIDÈRE :

1. Le requérant avait été successivement affecté à Port-au-Prince et à Dakar avant d'exercer les fonctions de chef du Bureau régional d'éducation pour les Etats arabes à Beyrouth. Ce dernier emploi ayant fait l'objet d'un reclassement, l'intéressé fut promu à la classe D-1 à compter du 1<sup>er</sup> février 1998, puis muté au Siège de l'Organisation, à Paris, en qualité de directeur de l'Unité de l'assistance éducative d'urgence au Secteur de l'éducation.

Cependant, à la suite de l'adoption par la Conférence générale de l'UNESCO, le 15 novembre 1999, d'une importante résolution qui invitait le Directeur général à procéder à une restructuration des emplois du Secrétariat de l'Organisation et, en particulier, à une réduction du nombre de postes de rang supérieur, le poste occupé par le requérant fut supprimé.

L'intéressé se vit alors proposer une nomination à un poste relevant de cette même classe en Jordanie, mais dut décliner cette offre pour des raisons d'ordre familial. Il se trouva donc conduit à accepter, conformément à la proposition qui lui fut faite par un courrier du 22 novembre 2001, d'être maintenu dans son emploi, et ainsi reclassé à P-5 à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2002, moyennant le versement d'une indemnité attribuée à titre personnel afin de lui permettre de conserver sa rémunération antérieure.

2. Bien que le requérant eût assorti son accord sur cette proposition de la réaffirmation expresse de son souhait d'être à nouveau nommé dès que possible à un poste de classe D-1 au Siège, il s'avéra cependant qu'aucune des six candidatures qu'il présenta ultérieurement en vue d'accéder à un tel poste ne fut couronnée de succès.

Par une note du 22 juin 2004, le requérant demanda donc au Directeur général de «réexaminer [s]a situation» en le rétablissant «dans [s]on grade D-1». Cette demande s'étant heurtée à une réponse négative, il porta alors l'affaire devant le Conseil d'appel institué par l'article 11.1 du Statut du personnel. Mais, dans son rapport en date du

12 décembre 2005, cette instance, tout en relevant que les droits de l'intéressé à une éventuelle promotion au mérite devraient être soigneusement examinés lorsqu'un tel mode d'avancement — qui n'était alors plus pratiqué à l'UNESCO depuis plusieurs années — serait de nouveau institué, recommanda le rejet de son recours. Le Conseil d'appel constata en effet, notamment, qu'aucune irrégularité dans les procédures de nomination aux postes de classe D-1 auxquels le requérant s'était porté candidat n'était établie.

Par une décision du 16 janvier 2006, le Directeur général, ayant fait le choix de se conformer intégralement à cette recommandation, prononça le rejet du recours de l'intéressé.

3. A la suite de cette décision, le requérant, dont le poste fut par ailleurs supprimé dans le cadre d'une restructuration du Secteur de l'éducation et qui fut alors réaffecté à partir du 1<sup>er</sup> décembre 2006, à un poste de classe P-5 au sein du Département Afrique, présenta une nouvelle candidature à un poste de classe D-1. Mais cette candidature, qui était ainsi la septième, fut à nouveau écartée.

Constatant qu'il n'avait plus guère de chances d'accéder à un poste de classe D-1 avant la fin de sa carrière, l'intéressé demanda alors au Directeur général, le 10 mai 2007, de «[l]e placer au grade D-1 [...] sur une période de 3 ans (du 1<sup>er</sup> avril 2005 au 31 mars 2008, date de [s]a retraite)». Cette demande était d'ailleurs expressément présentée «à des fins de pension», dans la mesure où l'indemnité versée à l'intéressé pour compenser sa perte de rémunération depuis son reclassement à P-5 n'était, en ce qui la concerne, pas prise en compte dans le calcul de sa pension de retraite. Mais cette demande fut rejetée par une décision en date du 22 juin 2007 notifiée par un memorandum du Directeur général adjoint.

4. Le requérant qui, à la date du présent jugement, a d'ailleurs déjà atteint l'âge de la retraite sans bénéficier de la promotion ainsi sollicitée, demande au Tribunal de céans d'annuler cette dernière décision et d'ordonner «[s]a réhabilitation et [s]a réintégration au grade D-1» avec toutes conséquences de droit.

Il soutient en effet, notamment, que le refus de lui accorder la promotion litigieuse, matérialisé en particulier par le rejet de ses candidatures successives à des postes de classe D-1, méconnaîtrait ses droits acquis et violerait les règles statutaires et réglementaires applicables ainsi que le droit de tout fonctionnaire au bénéfice d'un avancement de carrière et le principe d'égalité de traitement. Il soutient également que cette décision porterait atteinte à sa dignité, à sa réputation et à son honneur, qu'elle constituerait une sanction disciplinaire déguisée et qu'elle caractériserait un comportement d'acharnement administratif et de harcèlement moral à son égard. Il affirme enfin qu'elle serait constitutive d'une discrimination illégale et procéderait d'un abus de pouvoir lié à sa participation à des activités syndicales.

Assortissant la contestation de la décision attaquée de conclusions indemnitaires, il sollicite en outre la condamnation de l'UNESCO au versement d'une somme de 90 000 euros à titre de réparation du préjudice moral qu'il estime avoir subi.

5. L'Organisation oppose à la requête une fin de non-recevoir tirée de ce que la décision attaquée ne serait pas clairement identifiée.

Son argumentation sur ce point n'est pas fondée. Le requérant a clairement indiqué, dans la formule de requête, qu'il entendait contester la décision du 22 juin 2007 intervenue dans les conditions ci-dessus rappelées, et le contenu de ses écritures n'introduit d'ailleurs aucune ambiguïté sérieuse à cet égard.

6. Mais les conclusions à fin d'annulation de cette décision et, corrélativement, celles tendant au rétablissement du requérant dans la classe D-1, sont cependant irrecevables à un autre titre.

En effet, le requérant n'a pas contesté devant le Tribunal de céans, dans le délai de quatre-vingt-dix jours dont il disposait en vertu de l'article VII, paragraphe 2, du Statut du Tribunal, la décision du 16 janvier 2006 qui, ainsi qu'il a été ci-dessus rappelé, avait déjà rejeté une première demande de promotion à la classe D-1 formulée en juin 2004. Cette décision est donc devenue définitive et le requérant n'est

dès lors plus recevable à solliciter à nouveau le bénéfice du même avantage que celui qui lui a été ainsi refusé. Or tel est bien, en réalité, l'objet de la présente requête.

7. Si la nouvelle demande du requérant présentée au Directeur général avait eu un objet distinct de la précédente, la décision de rejet de cette seconde demande aurait elle-même eu une portée différente de celle du 16 janvier 2006. Tel aurait ainsi été le cas, par exemple, si le requérant avait contesté la décision rejetant sa dernière candidature à un poste de classe D-1 ou celle l'ayant réaffecté au 1<sup>er</sup> décembre 2006 à un autre poste de classe P-5. Encore n'aurait-il d'ailleurs été alors recevable à contester la décision de rejet de cette nouvelle demande devant le Tribunal de céans qu'après avoir préalablement formé un recours interne à son encontre selon les règles prévues par les dispositions 111.1 et 111.2 du Règlement du personnel et par le paragraphe 7 des Statuts du Conseil d'appel, ce qui n'a de toute façon pas été le cas s'agissant de la décision présentement contestée.

8. Mais, en l'occurrence, la seconde demande du requérant, qui tendait à ce que lui soit accordé le bénéfice d'une nomination à la classe D-1 prenant rétroactivement effet en 2005, n'avait en réalité guère d'autre objet que celle tendant à une promotion à la même classe dont le rejet avait été précédemment contesté devant le Conseil d'appel. Contrairement à ce qu'estime d'ailleurs la défenderesse, il ne s'agissait donc pas d'une demande nouvelle. Il en résulte que la décision du 22 juin 2007 ayant rejeté cette seconde demande est en réalité purement confirmative de celle du 16 janvier 2006 qui avait déjà écarté la précédente demande du requérant à l'issue de la première contestation. En effet, cette nouvelle décision ne modifie en rien la décision antérieure et lui est en tout point identique sur le fond. Or, selon une jurisprudence constante du Tribunal, telle qu'elle résulte notamment des jugements 698, 2011, 2100 ou 2449, une décision revêtant ainsi un caractère purement confirmatif n'est pas de nature à ouvrir un nouveau délai de recours. De fait, admettre la solution inverse reviendrait à faire artificiellement renaître les possibilités de contestation de la décision initiale et, en permettant ainsi de remettre

en cause une décision devenue définitive, serait directement contraire à l'impératif de stabilité des situations juridiques.

9. Il est vrai qu'en vertu de cette même jurisprudence une seconde décision ayant un objet identique à celui d'une décision antérieure peut néanmoins constituer une nouvelle décision et ouvrir ainsi un nouveau délai de recours, si elle apporte un complément de motivation à la précédente, si elle traite de questions différentes ou encore si elle repose sur de nouveaux motifs.

Mais aucune de ces conditions ne se trouve vérifiée en l'espèce. En particulier, le Tribunal observe que si la décision du 22 juin 2007 porte plus particulièrement sur la question des possibilités d'accès à la classe D-1 par une promotion au mérite, alors que celle du 16 janvier 2006 traitait davantage de la légalité du rejet des candidatures de l'intéressé à des emplois de classe D-1 mis au concours, les prétentions du requérant au bénéfice d'une promotion au mérite immédiate avaient déjà été clairement écartées par la première décision. De même, la question de l'incidence de la mesure sollicitée sur les droits à pension de l'intéressé avait déjà été soulevée par celui-ci dans son recours devant le Conseil d'appel à l'encontre de la décision de rejet de sa première demande. Enfin, la seconde décision n'apporte pas de complément de motivation à la précédente et ne repose pas davantage sur de nouveaux motifs, étant observé que, dès lors que le Directeur général avait intégralement suivi la recommandation du Conseil d'appel, sa décision du 16 janvier 2006 doit être réputée fondée sur les motifs figurant dans cette recommandation.

10. Au demeurant, le Tribunal constate que les conclusions de la présente requête sont — mise à part la demande de condamnation indemnitaire dont il sera traité ci-après — identiques à celles du recours qui avait été formé par le requérant devant le Conseil d'appel à l'encontre de la décision de rejet de sa première demande et que ces diverses conclusions reposent sur une argumentation très similaire, ce qui confirme que la contestation de la décision du 16 janvier 2006 et

celle de la décision du 22 juin 2007 ont bien, en réalité, un seul et même objet.

11. Quant à la conclusion du requérant tendant au versement d'une indemnité de 90 000 euros, celle-ci n'avait, pour sa part, jamais figuré dans les demandes formulées par l'intéressé auprès de l'Organisation ou du Conseil d'appel. Elle n'était donc, par définition, pas visée par la décision de rejet du 16 janvier 2006. Mais, n'ayant pas été soumise, préalablement à l'introduction de la présente requête, aux organes de recours institués par le Statut et le Règlement du personnel, elle se heurte, en ce qui la concerne, à l'irrecevabilité pour défaut d'épuisement des voies de recours interne prévue par l'article VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal.

12. La requête étant ainsi irrecevable dans son ensemble, elle ne peut qu'être rejetée sans qu'il y ait lieu pour le Tribunal de se prononcer sur son bien-fondé.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé, le 13 novembre 2008, par M. Seydou Ba, Président du Tribunal, M. Claude Rouiller, Juge, et M. Patrick Frydman, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 4 février 2009.

SEYDOU BA  
CLAUDE ROUILLER  
PATRICK FRYDMAN  
CATHERINE COMTET