

J.
c.
UNESCO

125^e session

Jugement n° 3939

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. M. J. le 19 octobre 2015 et régularisée le 6 novembre 2015, la réponse de l'UNESCO du 7 mars 2016, la réplique du requérant du 26 avril et la duplique de l'UNESCO du 4 août 2016;

Vu l'article II, paragraphe 5, 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 suivants :

Le requérant conteste la décision de ne pas prolonger son engagement au-delà de l'âge statutaire de départ à la retraite.

Le 8 décembre 2011, le requérant, qui occupait un poste de classe G-6, fut élu trésorier de l'Association internationale du personnel de l'UNESCO (AIPU) pour la période 2012-2013.

Le 13 février 2013, il s'adressa à la Directrice générale pour lui demander que son engagement, qui devait expirer le 30 juin 2013, soit le jour où il devait prendre sa retraite, soit prolongé jusqu'au 31 janvier 2014 afin de lui permettre d'«assumer pleinement» son mandat au sein de l'AIPU jusqu'à son terme, et ce, dans l'intérêt tant de l'Organisation que des membres de l'AIPU. Le 30 mai 2013, la directrice du Bureau de la gestion des ressources humaines lui répondit qu'au regard de

l'article 9.5 du Statut du personnel — aux termes duquel une prolongation d'engagement au-delà de l'âge statutaire de départ à la retraite est accordée lorsqu'une telle mesure sert les intérêts de l'Organisation —, il n'était pas possible de donner une suite favorable à sa demande.

Le 28 juin, le requérant introduisit une réclamation dans laquelle il soutenait que la décision du 30 mai avait été prise «pour un motif occulte ou purement arbitraire», soulignant que le Président de l'AIPU avait lui-même obtenu la prolongation de son engagement au-delà de l'âge de la retraite. Il demandait l'annulation de la décision du 30 mai, la prolongation de son engagement jusqu'à la fin du mois de janvier 2014 et la réparation de l'entier préjudice matériel et moral subi. N'ayant pas reçu de réponse à cette réclamation, le requérant saisit le Conseil d'appel le 25 août 2013. Le 9 septembre, la directrice du Bureau de la gestion des ressources humaines, répondant à la réclamation du 28 juin, indiqua au requérant, qui était parti à la retraite le 30 juin, que la Directrice générale avait décidé, «[à] la lumière de l'ensemble du dossier», de confirmer la décision du 30 mai. Le requérant déposa sa requête détaillée le 19 décembre 2013.

Après avoir entendu les parties, le Conseil d'appel rendit son avis le 26 juin 2015. De son point de vue, le requérant ne bénéficiait pas d'un droit particulier à la prolongation de son engagement du fait de son mandat de trésorier de l'AIPU. Il recommanda, par conséquent, de déclarer que la décision contestée était conforme aux Statut et Règlement du personnel et de rejeter toutes les demandes du requérant. Par courrier du 23 juillet 2015, le requérant fut informé que la Directrice générale avait décidé de se conformer à la recommandation du Conseil d'appel et qu'elle confirmait donc que la date de sa cessation de service était le 30 juin 2013. Telle est la décision attaquée.

Dans sa requête, le requérant demande l'annulation de la décision attaquée et le paiement — avec intérêts — des traitements et indemnités auxquels il aurait eu droit si son engagement avait été prolongé jusqu'à la fin du mois de janvier 2014. Il réclame également le rétablissement dans ses droits à pension pour la période allant du 1^{er} juillet 2013 au

31 janvier 2014, ainsi que la réparation du préjudice matériel et moral qu'il estime avoir subi.

L'UNESCO conclut au rejet de la requête comme dénuée de fondement.

CONSIDÈRE :

1. Le requérant conteste le rejet de la demande de prolongation d'engagement au-delà de l'âge statutaire de départ à la retraite — fixé, dans son cas, à 60 ans — qu'il avait présentée, pour une durée de sept mois, en vue de lui permettre d'achever son mandat de trésorier de l'AIPU.

2. Aux termes de l'article 9.5 du Statut du personnel, dans sa rédaction applicable en l'espèce :

«Les membres du personnel ne doivent pas être maintenus au service de l'Organisation au-delà de l'âge de soixante ans, ou de soixante-deux ans dans le cas des membres du personnel recrutés le 1^{er} janvier 1990 ou après cette date. Toutefois, lorsqu'il estime qu'une telle mesure sert les intérêts de l'Organisation, le Directeur général peut, dans certains cas d'espèce, autoriser le dépassement de ces limites.»

3. En vertu d'une jurisprudence constante du Tribunal, le maintien en activité d'un fonctionnaire au-delà de la limite d'âge, tel que prévu par une disposition de ce type, constitue une mesure dérogatoire de nature exceptionnelle relevant d'un large pouvoir d'appréciation du chef exécutif d'une organisation. Une décision prise en cette matière ne fait ainsi l'objet que d'un contrôle restreint du Tribunal, qui ne la censurera que si elle émane d'une autorité incompétente, si elle est entachée d'un vice de forme ou de procédure, si elle repose sur une erreur de fait ou de droit, s'il a été omis de tenir compte d'un fait essentiel, s'il a été tiré du dossier une conclusion manifestement erronée ou si un détournement de pouvoir a été commis (voir, par exemple, les jugements 1143, au considérant 3, 2845, au considérant 5, 3285, au considérant 10, ou 3765, au considérant 2).

4. À l'appui de sa requête, le requérant soutient d'abord que la décision attaquée serait entachée d'erreurs de droit et de fait quant à l'interprétation et à l'application de l'article 9.5 précité du Statut du personnel. Il estime essentiellement, à cet égard, que, dans la mesure où la prolongation d'activité qu'il sollicitait visait à lui permettre d'exercer jusqu'à son terme son mandat de trésorier de l'AIPU, la Directrice générale ne pouvait user, en l'espèce, du pouvoir d'appréciation dont elle dispose normalement dans ce domaine et était, au contraire, tenue de faire droit à sa demande. Il considère en effet que cette prolongation lui était «du[e] de plein droit» en application de l'appendice 9 B du Manuel des ressources humaines, qui, reproduisant les Statuts de l'AIPU, prévoit ainsi notamment que la durée du mandat de trésorier de l'Association est fixée à deux ans.

5. Mais le Tribunal ne saurait suivre le requérant dans cette thèse.

a) Il importe d'abord de souligner que, contrairement à ce que soutient l'intéressé, la disposition des Statuts de l'AIPU fixant la durée du mandat de trésorier (qui est d'ailleurs le paragraphe 1 de leur article V, et non, comme indiqué par erreur dans ses écritures, le paragraphe 1 de leur article IV) ne constitue nullement une «prescription réglementaire» prise par les autorités de l'Organisation. L'AIPU étant, conformément au principe de la liberté syndicale, une entité distincte de l'administration de l'UNESCO, ses Statuts ne sauraient être regardés — alors même qu'ils sont soumis à l'approbation du Directeur général — comme faisant partie intégrante du droit régissant l'Organisation et le fait que leur texte soit reproduit, par simple souci de commodité pour le personnel, en appendice au Manuel des ressources humaines n'a aucunement pour effet de les y incorporer.

Il en résulte que, contrairement aux affirmations du requérant, la méconnaissance des Statuts reproduits à l'appendice 9 B susmentionné ne saurait en tout état de cause constituer une violation, par l'auteur de la décision attaquée, du principe *tu patere legem quam ipse fecisti*, en vertu duquel les autorités administratives sont liées par les normes qu'elles ont elles-mêmes édictées. De même, l'invocation par l'intéressé, en vue de faire prévaloir lesdits Statuts, du principe

specialia generalibus derogant, selon lequel il y a lieu d'interpréter une norme spéciale comme dérogeant à une norme générale, est sans pertinence, dès lors que celui-ci ne vaut évidemment qu'au sein d'un même ordre juridique.

b) En outre, c'est à tort que le requérant soutient qu'une prolongation d'engagement sollicitée afin d'achever un mandat syndical devrait être accordée de plein droit en vertu de l'article 8.1 du Statut du personnel, aux termes duquel «[l]e Directeur général assure l'Organisation d'une liaison permanente entre le personnel et lui par l'intermédiaire des représentants dûment élus de la ou des associations représentatives du personnel». De fait, cette disposition n'a, à l'évidence, ni pour objet ni pour effet de prévoir que les représentants du personnel qu'elle vise auraient automatiquement droit, par dérogation aux prescriptions de l'article 9.5 précité du Statut, à être maintenus en activité au-delà de la limite d'âge jusqu'au terme de leur mandat.

Le Tribunal observe d'ailleurs que retenir la thèse du requérant conduirait à ce qu'un responsable syndical qui bénéficierait, après avoir obtenu une prolongation d'activité sur ce fondement, de renouvellements ultérieurs de son mandat pourrait alors se voir accorder de plein droit d'autres prolongations et se maintenir ainsi indéfiniment au sein de l'Organisation au-delà de l'âge statutaire de la retraite. Pareille conséquence ne saurait, à l'évidence, être admise, ce qui confirme qu'une telle interprétation des textes applicables est erronée.

6. La Directrice générale aurait certes commis une erreur de droit et omis de tenir compte d'un fait essentiel si elle avait négligé, lorsqu'elle s'est prononcée sur la demande de prolongation d'engagement du requérant, le mandat de trésorier de l'AIPU dont celui-ci était investi. Comme le Tribunal a déjà eu l'occasion de le souligner, il est de l'intérêt d'une organisation internationale que les syndicats ou associations qui représentent son personnel fonctionnent dans de bonnes conditions (voir le jugement 496, au considérant 17). Aussi convient-il, pour apprécier si le maintien en activité d'un fonctionnaire au-delà de l'âge de la retraite répond aux intérêts de l'organisation, que soit prise en considération, le cas échéant, l'activité de représentant du personnel

exercée par l'intéressé (voir, pour un cas d'espèce analogue, le jugement 3521, aux considérants 1 à 3 et 5).

Or, le libellé de la décision du 30 mai 2013, par laquelle a été rejetée la demande de prolongation d'engagement du requérant, et de celle du 9 septembre 2013 ayant écarté la réclamation qu'il avait formée à son encontre, pouvait, à la vérité, faire naître quelques doutes à cet égard. Force est en effet de constater que la motivation de ces décisions, qui se limitait, en substance, à une reproduction littérale du texte de l'article 9.5 du Statut et à l'indication selon laquelle le maintien en activité sollicité n'avait pas été jugé justifié, en l'espèce, au regard de cette disposition, ne comportait aucune allusion à l'exercice du mandat de trésorier de l'AIPU sur lequel l'intéressé avait fondé sa demande. Aussi est-ce non sans une certaine pertinence que le requérant critique, dans sa réplique, l'insuffisance de cette motivation.

7. Mais il ressort clairement des explications fournies par la défenderesse dans ses écritures produites devant le Conseil d'appel, puis à nouveau dans celles soumises au Tribunal, que l'argumentation de l'intéressé relative au mandat dont il se prévalait a bien été prise en compte dans l'appréciation portée par la Directrice générale sur la pertinence de sa demande. L'Organisation a en effet notamment exposé, d'une part, que les difficultés financières auxquelles elle était confrontée à l'époque des faits l'avaient conduite à adopter une politique très restrictive en matière de prolongations d'activité et, d'autre part, que le départ du requérant n'était pas de nature à compromettre, à son sens, le bon fonctionnement de l'AIPU, dès lors que cette dernière pouvait faire en sorte de désigner un nouveau trésorier, ou encore pourvoir la fonction, alors vacante, de trésorier adjoint.

Il en résulte que la Directrice générale n'a pas entaché sa décision d'erreur de droit ni d'omission de prise en compte d'un fait essentiel.

En outre, cette décision ne saurait davantage être censurée à raison de l'insuffisance de sa motivation initiale. La jurisprudence du Tribunal admet en effet que la motivation d'une décision administrative puisse être apportée ou complétée a posteriori dans le cadre d'une procédure de recours (voir, notamment, les jugements 1817, au considérant 6,

2194, au considérant 7, ou 3660, au considérant 3). Or, tel a ainsi été le cas en l'espèce et c'est à tort que le requérant soutient que la défenderesse aurait, en apportant les justifications qu'elle a ultérieurement fournies, modifié les motifs d'origine de la décision litigieuse, alors qu'elle n'a fait que les expliciter.

8. Le fait que la Directrice générale ait considéré qu'il n'y avait pas lieu de faire droit à la demande du requérant, en dépit de l'exercice par celui-ci du mandat dont il se prévalait, relève évidemment de son pouvoir d'appréciation, dont l'usage ne saurait être censuré qu'en cas d'erreur manifeste.

L'intéressé fait certes valoir que la prolongation d'engagement sollicitée lui aurait permis de clôturer la gestion des ressources de l'AIPU et d'établir les rapports de compte rendu de gestion dont la responsabilité lui incombait en tant que trésorier de cette association. Mais, en estimant, pour les motifs ci-dessus rappelés, que le fonctionnement de l'AIPU n'aurait pas été véritablement entravé pour autant et, plus généralement, que le maintien en activité du requérant ne s'imposait pas au regard des intérêts de l'Organisation, la Directrice générale n'a pas, aux yeux du Tribunal, commis d'erreur manifeste d'appréciation.

9. Le requérant soutient qu'il aurait été victime d'un traitement discriminatoire, dès lors que le Président de l'AIPU en fonction à la même époque avait, pour sa part, bénéficié d'un maintien en service au-delà de l'âge statutaire de la retraite. Mais, outre que la prolongation d'activité ainsi accordée ne l'avait pas été, comme demandé par ce dernier, pour la totalité de la durée de son mandat restant à courir, mais seulement pour une période de six mois, en vue principalement de lui permettre d'expédier les affaires courantes, le Président et le trésorier de l'AIPU ne se trouvaient pas dans une situation identique s'agissant de l'application de l'article 9.5 du Statut du personnel. D'une part, en effet, le Président de l'AIPU est investi, en vertu de l'article V des Statuts et de l'article XII du Règlement intérieur de l'Association, de la fonction la plus éminente au sein de l'Exécutif de celle-ci et exerce des responsabilités de nature très différente de celles du trésorier, qui ne

présentent pas un caractère aussi sensible pour cette association. D'autre part, il ressort du dossier que le Président bénéficiait, à la différence du trésorier, d'une décharge d'activité totale, afin de pouvoir se consacrer à plein temps à sa mission au service de l'AIPU, ce qui ne plaçait pas non plus ces deux fonctionnaires dans la même situation au regard de la politique de gestion du personnel de l'Organisation.

Il n'existait donc, tout au plus, qu'une certaine analogie, et non, loin s'en faut, une parfaite identité, entre les cas des deux intéressés, de sorte qu'on ne peut considérer que le sort différent réservé à leurs demandes respectives révélerait une quelconque discrimination.

10. Le requérant soutient que la décision attaquée, qui est intervenue à une époque où l'AIPU entretenait des rapports conflictuels avec les autorités de l'UNESCO, serait entachée de détournement de pouvoir en ce qu'elle procéderait de la volonté de nuire aux intérêts de l'Association et des membres de son Exécutif.

Mais, comme le Tribunal a eu maintes fois l'occasion de l'affirmer, le détournement de pouvoir ne se présume pas et il appartient à celui qui s'en prévaut d'en établir les éléments constitutifs (voir, par exemple, les jugements 2116, au considérant 4 a), 2885, au considérant 12, ou 3543, au considérant 20). Or, s'il ressort certes de diverses pièces produites au dossier qu'il existait alors certaines tensions entre l'AIPU et les services de l'Organisation, cette circonstance ne suffit nullement à établir que le refus de faire droit à la demande du requérant aurait été décidé pour des motifs liés à celles-ci.

Le Tribunal observe, au demeurant, que la thèse défendue par le requérant à cet égard apparaît quelque peu contradictoire avec l'argumentation, évoquée plus haut, selon laquelle celui-ci aurait été victime d'un traitement discriminatoire par rapport au Président de l'AIPU. De fait, on conçoit mal, si la Directrice générale avait entendu, ainsi qu'il le soutient, user de représailles à l'égard des membres de l'Exécutif de l'Association alors en fonction, pourquoi le Président s'était vu octroyer, pour sa part, une prolongation d'engagement.

11. Le requérant n'est pas davantage fondé à soutenir que la décision attaquée constituerait une ingérence illicite dans les affaires internes de l'AIPU, ou encore qu'elle porterait atteinte à la liberté syndicale et au droit d'association. Comme il a déjà été dit plus haut, le fait que la décision attaquée ait eu pour effet d'interrompre le mandat exercé par l'intéressé n'est que la conséquence d'une application normale des dispositions de l'article 9.5 du Statut du personnel et rien ne permet de tenir pour établi que cette décision ait été prise dans le but de nuire à l'Association ou à ses dirigeants.

12. Le moyen, invoqué par le requérant dans sa réplique, selon lequel l'UNESCO aurait manqué à son devoir de sollicitude à son égard, est également voué au rejet.

L'intéressé croit déceler un tel manquement dans le fait que l'Organisation n'a répondu à sa demande de prolongation d'engagement que plus de trois mois après qu'il l'eut présentée. Mais c'est par erreur qu'il soutient, à ce sujet, que cette réponse aurait dû lui être apportée dans le délai d'un mois prévu à l'alinéa *b*) du paragraphe 7 des Statuts du Conseil d'appel. Cette disposition, qui concerne les réponses aux réclamations formées par les fonctionnaires contre des décisions administratives, est en effet ici sans application, dans la mesure où la demande de l'intéressé, qui tendait à l'obtention d'une décision favorable à son égard, ne constituait pas une telle réclamation contre une décision préexistante.

Sans doute l'Organisation n'en était-elle pas moins tenue de répondre à cette demande dans un délai raisonnable. Mais, même s'il eût été préférable, en l'espèce, qu'elle s'astreigne à le faire plus rapidement, on ne saurait considérer qu'elle ait méconnu cette exigence, dès lors que la décision apportant la réponse attendue a néanmoins été prise un mois avant que l'intéressé n'atteigne l'âge statutaire de départ à la retraite et que celui-ci ne soutient pas que cette décision serait intervenue à une date trop tardive pour lui permettre d'organiser convenablement sa vie personnelle dans la période suivant son accession à l'âge normal de la retraite.

C'est par ailleurs à tort que le requérant soutient que le devoir de sollicitude incombant à l'UNESCO aurait fait obstacle au rejet de sa demande, dès lors notamment que, comme il a déjà été dit plus haut, l'interruption de son mandat de trésorier de l'AIPU n'imposait pas, par elle-même, que la prolongation d'activité réclamée lui fût accordée.

13. Enfin, si le requérant critique l'avis rendu sur son recours interne par le Conseil d'appel et met en doute l'impartialité de cet organe, les allégations qu'il formule à cet égard sont dénuées de toute pertinence. Les prétendues erreurs ou omissions qui entacheraient, selon lui, la teneur dudit avis ne sont en effet nullement avérées et la seule circonstance que le Conseil d'appel ait retenu l'argumentation de l'UNESCO n'induit en rien que, comme croit pouvoir l'affirmer l'intéressé, celui-ci se soit «laissé influencer indûment par l'Administration».

14. Il résulte de ce qui précède que la requête doit être rejetée en toutes ses conclusions.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé, le 7 novembre 2017, par M. Patrick Frydman, Vice-président du Tribunal, M^{me} Fatoumata Diakité, Juge, et M. Yves Kreins, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Dražen Petrović, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 24 janvier 2018.

PATRICK FRYDMAN

FATOUMATA DIAKITÉ

YVES KREINS

DRAŽEN PETROVIĆ