

SOIXANTE ET UNIEME SESSION ORDINAIRE

Affaire NAJMAN (No 5)

Jugement No 810

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la cinquième requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), formée par M. Dragoljub Najman le 19 mars 1986;

Vu l'ordonnance rendue par le Président du Tribunal le 16 avril 1986;

Vu la version régularisée de la requête déposée le 19 mai 1986, la réponse de l'Organisation en date du 20 août, la réplique du requérant du 30 septembre 1986 et la duplique de l'Organisation datée du 9 janvier 1987;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, l'article 1.2 du Statut du personnel, les dispositions 104.14 et 110.1 a) du Règlement du personnel, l'article 54 du Règlement intérieur du Conseil exécutif de l'UNESCO, les dispositions 244 D, 2405 F-2, 2416 I et 2445 A-3 du Manuel de l'UNESCO, et le paragraphe 7 des Statuts du Conseil d'appel de l'UNESCO;

Où en audience publique le 20 février 1987 les plaidoiries de M. Alain Pellet, conseil du requérant, ainsi que de Mme Marie-Claude Dock, de M. Gabriel Mpozagara et de Mme Monique Chemillier Gendreau, représentants de l'UNESCO;.

Vu les pièces du dossier et les plaidoiries d'où ressortent les faits et les allégués suivants :

A. La carrière du requérant a été esquissée dans les jugements Nos 781 et 809, sous A. Le 27 juillet 1984, le directeur du Bureau du personnel l'informa par écrit que le Directeur général l'avait nommé, à compter du 1er août, conseiller spécial au Centre européen pour l'enseignement supérieur à Bucarest; il devait y occuper un poste D.1 créé à cet effet, rester à Bucarest jusqu'à ce qu'une affectation permanente appropriée lui soit trouvée et se rendre en Roumanie dès qu'il serait apte à prendre ses fonctions. (Il était alors en congé de maladie.) Le 31 août 1984, il présenta au Directeur général une réclamation aux termes du paragraphe 7 a) des Statuts du Conseil d'appel de l'UNESCO; n'ayant pas obtenu de réponse, il adressa le 11 octobre un avis d'appel à cet organisme. Le conseil se saisit de cet appel, ainsi que d'un autre, antérieur, en avril 1985. Son président adressa au Directeur général un texte daté du 30 septembre 1985, qui était dit avoir été "adopté à la majorité". Deux des membres du Conseil d'appel avaient présenté une opinion dissidente. Le texte recommandait l'annulation de la décision du 27 juillet 1984, l'affectation du requérant à un poste approprié, le réexamen de la décision de le rétrograder à D.1, la fixation de toute perte de revenu qu'il aurait subie et l'adoption de mesures propres à lui assurer les privilèges et les immunités d'un haut fonctionnaire conformément à l'Accord de siège conclu avec le gouvernement français. Le 30 décembre 1985, le Directeur général écrivit au président en faisant observer que le texte aurait dû être signé par tous les membres du conseil et non pas seulement par le président, et qu'il ne pouvait pas être considéré comme un véritable rapport du conseil. Le 31 décembre, il fit tenir au requérant copie de sa lettre au président en lui précisant que, bien que le rapport ne fût pas valable, il rejetait en tout état de cause les conclusions et l'appel. Telle est la décision attaquée par la présente requête.

B. Le requérant expose longuement les événements ayant conduit à la décision attaquée. Selon lui, cette décision n'est qu'un élément parmi beaucoup d'autres d'une série de tracasseries inspirées par la malveillance et par la rancune dont il a dû s'accommoder pendant des années après avoir éveillé le mécontentement du Directeur général. A titre d'illustration, il mentionne le refus de l'Organisation de l'aider à obtenir le renouvellement de son permis diplomatique de résidence en France et les obstacles mis par le service médical à l'octroi de son congé de maladie. Il peut avoir dû former plusieurs requêtes, mais en fait, il n'y a qu'une seule et même affaire.

a) La décision de le nommer au grade D.1 est entachée de vices de procédure. Du moment qu'elle le rétrogradait au niveau qu'il occupait en 1968, il aurait dû être consulté conformément à la disposition 104.14 du Règlement du personnel, la seule règle matérielle applicable à moins de donner à la décision la valeur d'une sanction : "Un membre du personnel proposé pour une mutation à un poste de classe inférieure peut préférer que son engagement soit résilié; il reçoit alors un préavis de durée égale à celui qui est prévu en cas de résiliation d'engagement ...". Il

aurait fallu consulter le Conseil exécutif de l'UNESCO, l'article 54 de son règlement obligeant le Directeur général à le consulter sur les nominations à des postes de catégorie supérieure inscrits au budget. L'inobservation de la disposition 104.14 du Règlement du personnel constituait également une erreur de droit. Même si le Directeur général agissait dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, il n'était pas libre de faire ce qui lui plaisait. Il n'a pas tenu compte de l'espoir légitime du requérant de voir renouveler sa nomination à un poste de sous-directeur général. Un fonctionnaire international peut non seulement escompter normalement une promotion mais, a fortiori, s'attendre à être protégé contre une rétrogradation non justifiée. Presque tous les fonctionnaires supérieurs bénéficient d'une série de renouvellements. D'ailleurs, la disposition 110.1 a) du Règlement du personnel, comme du reste la pratique de l'Organisation, fait de la rétrogradation une mesure disciplinaire grave. Il n'y avait aucune raison de punir le requérant. C'était une dérision que de feindre la bienveillance alors qu'on l'exilait, à un grade inférieur, dans un emploi fictif hors siège. La décision violait les engagements pris par le Directeur général envers lui dans les lettres du 30 juin 1983 et du 15 mai 1984. Même si on l'assimile à une décision de ne pas renouveler sa nomination de durée déterminée, elle était arbitraire et prise pour des raisons étrangères aux intérêts de l'Organisation. En tout état de cause, elle était illicite parce que, lorsqu'il fut informé de la décision, il était en congé de maladie; le principe général, c'est que le statut d'un fonctionnaire international ne peut être modifié à son détriment alors qu'il est malade.

b) L'affectation à Bucarest était illicite. Elle était contraire à l'article 1.2 du Statut du personnel, qui dispose que le Directeur général assigne les fonctionnaires aux divers postes de l'Organisation, "en tenant dûment compte de leurs titres et aptitudes et de leur expérience". La création du poste à Bucarest n'était pas régulière. La procédure déterminée à la disposition 2416 I du Manuel n'a pas été suivie pour l'établissement du poste. Le Centre pour l'enseignement supérieur ne l'avait pas demandé. La description du poste a été fabriquée de toutes pièces après coup. Les attributions ne répondaient à aucune des exigences du travail de l'Organisation. La description ne parlait guère du Centre et ce qu'elle en disait ne justifiait pas un D.1. Le Directeur du Centre lui-même était D.1 et n'avait nul besoin d'un conseiller spécial du même grade. Le poste disparut aussi vite, dès le 1er février 1986, qu'il avait été créé. Son institution n'avait été qu'un prétexte pour se débarrasser du requérant.

Subsidiairement, le requérant soutient que la procédure suivie pour l'assigner au poste n'a pas été régulière : elle n'a respecté ni la disposition 2445 A-3 du Manuel, qui exige une demande d'affectation émanant du département compétent, ni la disposition 2405 F-2, qui veut un examen médical, ni enfin la disposition 244 D du Manuel, prévoyant la consultation du membre du personnel sur toute affectation à un poste hors siège. Il était également erroné de lui ordonner de reprendre ses fonctions en l'espace de quelques jours seulement. Le Directeur général n'a pas respecté son devoir de tenir dûment compte des intérêts et des souhaits du requérant. Sur les 27 postes de fonctionnaires supérieurs vacants à ce moment, il y en avait 19 au siège, qu'il énumère, et qui lui auraient convenu.

c) La décision dans son ensemble a constitué un détournement de pouvoir. Loin d'avoir à coeur les intérêts de l'UNESCO, le Directeur général s'est laissé guider par l'animosité qu'il éprouvait envers le requérant; aurait-il même agi dans les limites de ses attributions, il s'est rendu coupable de détournement de pouvoir. Le requérant fait valoir qu'il a été invité à aller occuper au bout de quelques jours un poste temporaire pour lequel aucune description n'avait été établie et qui n'entraînait qu'un semblant d'attributions. Nombre d'autres circonstances, dont certaines sont exposées dans les autres affaires, témoignent selon lui de cette animosité : le congé spécial, la perquisition dans son bureau, la perte de son titre, le retrait de son immunité diplomatique, etc., ainsi que d'autres mesures, postérieures à la décision attaquée, puis, brochant sur le tout, son licenciement à compter du 30 avril 1986. Dès le 1er juin 1983, il a été maintenu dans le doute, ce qui l'a usé. L'objet constant de ces manœuvres était de le pousser à démissionner.

Aucune raison n'a été avancée à l'appui des décisions des 27 juillet 1984 et 31 décembre 1985. Depuis lors, l'Organisation a changé de terrain, mais sa grande explication, c'est que le Directeur général avait "perdu confiance" dans le requérant. Les accrochages qu'il peut y avoir eu entre eux n'ont pas ébranlé le Directeur général, avant mai 1982, au point de lui faire refuser de renouveler la nomination du requérant en qualité de Sous-directeur général. Après cette date, le requérant ne peut avoir donné de raison d'agir ainsi puisque, tour à tour, il fut en congé d'études, maintenu dans l'oisiveté, ou en congé spécial, ou en congé de maladie, ou au bénéfice d'une combinaison de congé de maladie et de congé spécial jusqu'à son licenciement en 1986. Tout ce qu'il peut supposer, c'est que le Directeur général a vu, dans un ancien fonctionnaire expérimenté comme lui, un rival personnel à un moment de difficultés politiques pour l'Organisation, où ses chances de lui succéder retenaient l'attention de la presse. Si telle est la vraie explication, et le requérant craint qu'elle ne le soit, elle est tout à fait inadmissible. La décision attaquée était en réalité une sanction déguisée infligée au mépris d'une procédure régulière.

Cette décision a eu de nombreuses conséquences. Ses droits à pension et sa rémunération ont diminué. Il a perdu

ses privilèges et immunités de haut fonctionnaire aux termes de l'accord de siège passé avec le gouvernement français puisqu'il était censé avoir été muté à Bucarest à compter du 1er août 1984. Il a souffert un grave préjudice moral : le Conseil d'appel a jugé l'administration coupable d'un "mépris total du devoir élémentaire de témoigner à chacun la considération et le respect voulus". Sa réputation et sa dignité ont subi des atteintes d'autant plus graves qu'il occupait un rang élevé. Il prie le Tribunal d'annuler la décision en date du 27 juillet 1984, confirmée le 31 décembre 1985. Il sollicite la reconstitution de sa carrière et, à défaut, une indemnité représentative du préjudice subi. Il réclame également une indemnité pour les dommages matériel et moral du fait de l'attitude de l'UNESCO en ce qui concerne son statut juridique vis-à-vis de l'Etat hôte. Il invite le Tribunal à lui accorder une réparation pour le préjudice moral subi, déterminée ex aequo et bono, et à lui allouer ses dépens.

C. Dans sa réponse, l'UNESCO fait valoir que les accusations de malveillance et d'esprit rancunier formulées par le requérant trahissent une nature toujours soupçonneuse et méfiante, ainsi que le refus pur et simple de voir sous leur juste éclairage les tentatives de l'Organisation de respecter ses intérêts. Elle relève de nombreuses déformations des faits, des informations non pertinentes et d'incontestables erreurs dans son exposé. Elle rejette la thèse du maintien de la confiance du Directeur général jusqu'en mai 1982. Dès 1978, le Directeur général lui a fait savoir à maintes reprises, de vive voix et par écrit, qu'il n'était pas satisfait de son comportement et surtout de ses manquements à la loyauté et à la discrétion, au sein de l'Organisation comme à l'extérieur, ainsi que de sa gestion inefficace et laxiste. L'UNESCO donne de nombreux exemples à l'appui des accusations qu'elle formule contre lui. Contrairement à celles du requérant, qu'elle estime dépourvues de tout fondement, elle ne lui a pas fait de difficultés en ce qui concerne le permis de résidence et le congé de maladie. Elle explique pourquoi, à son avis, le Directeur général était fondé à refuser de considérer la lettre signée par le président du Conseil d'appel comme un rapport valable.

Quant à la décision attaquée, l'Organisation soutient que le requérant n'avait droit ni à une promotion à un rang supérieur, ni au renouvellement d'une promotion, le Directeur général jouissant d'un pouvoir d'appréciation particulièrement large dans ces domaines. Un sous-directeur général est une personnalité en qui il doit avoir pleine confiance et, lors d'une nomination, il convient de tenir compte de la répartition géographique des hauts fonctionnaires de ce niveau. C'est pourquoi un sous-directeur général n'a jamais de nomination permanente et n'est pas en droit d'escompter un renouvellement. La durée moyenne d'exercice des fonctions n'est que de quatre ans. Aucun engagement n'avait été pris dans les lettres du 30 juin 1983 ou du 15 mai 1984 de nommer à nouveau le requérant sous-directeur général.

Comme le requérant n'avait pas droit à une promotion, l'octroi du grade D.1 ne constituait pas une rétrogradation. Il avait toujours une classe supérieure à celle de sa nomination permanente, P.5. Il n'avance aucune preuve quand il affirme que la coutume empêche de muter un membre du personnel alors qu'il est en congé de maladie. Devait-elle vraiment le maintenir à son poste hors classe à Bucarest simplement parce qu'il était en congé de maladie et quand bien même il avait contesté la légalité de l'établissement dudit poste ? D'ailleurs, lorsque la décision fut prise, l'Organisation avait des raisons de croire que le requérant, n'étant pas hospitalisé, serait bientôt apte à prendre ses fonctions.

Son affectation à Bucarest était licite. Le Directeur général a un large pouvoir discrétionnaire en la matière aux termes de l'article 1.2 du Statut du personnel, surtout lorsqu'il s'agit d'assigner un poste à un fonctionnaire du rang du requérant et, en l'espèce, il a dûment tenu compte des intérêts de l'Organisation; il voulait oublier d'anciennes querelles, donner au requérant une chance de tourner la page et cesser de lui verser un traitement élevé pour ne rien faire du tout.

Quant à la création du poste, rien n'empêche le Directeur général de décider d'en établir un, ce qu'il a fait en l'espèce. Il n'est pas nécessaire que la description soit rédigée avant que la mutation soit décidée. De surcroît, l'inobservation de la règle applicable à la description des postes ne justifie pas l'annulation d'une décision, à moins que le fonctionnaire intéressé n'ait subi un préjudice. Comment le requérant peut-il soutenir qu'il s'agissait d'un poste fictif, alors qu'il ne l'a jamais rempli ? Quoi qu'il en soit, les attributions étaient bien réelles.

La procédure d'affectation du requérant au poste a aussi été suivie correctement. Il n'était pas tenu de donner son agrément à la mutation et, du moment qu'il avait eu des entretiens avec le Directeur général à ce sujet, par exemple le 17 juin 1983, il a été dûment consulté. Il n'y avait pas lieu de consulter le Conseil exécutif. L'article 54 de son règlement intérieur n'exige sa consultation que lors de la nomination ou d'un prolongement de contrat de fonctionnaires supérieurs. Rien dans les dispositions réglementaires n'obligeait à lui faire subir tout d'abord un examen médical. Il n'a pas reçu l'ordre d'entrer en fonctions dans quelques jours, mais uniquement dès qu'il serait

apte à le faire. Comme il ne soutient pas qu'il n'était pas qualifié pour le poste en question, l'existence de postes vacants au siège, et qu'il dit appropriés, n'est pas pertinente. En outre, il avait lui-même suggéré une mutation hors du siège. Il n'a jamais refusé le transfert et même, le 9 février 1985, il a envoyé au Bureau du personnel une note lui demandant d'organiser son voyage à Bucarest.

Il n'y a pas eu détournement de pouvoir. Bien des éléments prouvent que le Directeur général a agi dans un esprit de conciliation et de bienveillance. Le requérant n'avance aucune preuve solide d'animosité à son égard et ses tentatives d'amalgamer les décisions prises, afin d'établir qu'animosité il y avait, n'ont rien de convaincant. Bon nombre de ces décisions sont étrangères à l'espèce et, même si la décision attaquée était illégale, l'animosité ne serait pas prouvée.

Pour des raisons que l'Organisation explique assez longuement, les allégations du requérant à l'adresse du Directeur général, qui aurait vu en lui un rival, ne résistent pas à l'examen.

Quant à son statut dans le pays hôte, il était l'objet de sa troisième requête, retirée, et le requérant ne peut donc pas demander maintenant réparation à ce titre.

Comme sa mutation à Bucarest était due à ses propres insuffisances et au désaccord avec le Directeur général, l'Organisation ne saurait être tenue pour responsable du préjudice moral qu'il prétend avoir subi.

L'Organisation conclut que le Directeur général n'est pas sorti des bornes de son pouvoir d'appréciation en assignant un poste important à un fonctionnaire supérieur avec lequel il ne s'entendait plus bien, étant donné surtout que la mesure avait pour but d'avoir le temps de chercher une autre affectation appropriée. Elle prie le Tribunal de rejeter la requête en tant que mal fondée.

D. Dans sa réplique, le requérant rappelle les faits et développe les arguments présentés dans sa requête. Il souligne notamment que les nombreuses missions importantes qui lui ont été confiées avant mai 1982 prouvent que l'allégation de "perte de confiance" de la part du Directeur général est totalement dénuée de fondement, au moins avant cette date. De toutes les façons, cette prétendue "perte de confiance" ne saurait justifier la décision litigieuse et le pouvoir totalement arbitraire exercé par la défenderesse dans l'affectation du requérant. Aucune description de poste n'avait été établie, aucune consultation préalable, juridiquement obligatoire, avec l'intéressé n'avait eu lieu. Le requérant rappelle également que le Directeur général n'a pas tenu compte du rapport du Conseil d'appel en date du 30 septembre 1985, bien qu'il ne soit entaché d'aucune irrégularité et qu'il présente une grande importance pour l'appréciation des faits de l'espèce, et a omis de consulter le Conseil exécutif.

Au surplus, il relève que le ton de la réponse, qui est loin d'être celui auquel on peut s'attendre de la part d'un employeur correct, confirme et aggrave l'acharnement de la défenderesse à son encontre. Le préjudice qu'il a subi est à la fois moral et physique. E. Dans sa duplique, l'UNESCO insiste sur la gravité des manquements reprochés au requérant. Elle affirme que les missions confiées à M. Najman, qui étaient des marques de bonnes dispositions et de patience du Directeur général, ne peuvent être interprétées comme des preuves d'une totale confiance. La manière peu satisfaisante de servir de l'intéressé ainsi que les tensions que celui-ci n'a cessé de provoquer au sein de l'Organisation ont justifié la mesure d'affectation prise, et c'est au Directeur général qu'incombait le pouvoir de prendre cette mesure. Le principe d'une affectation hors siège avait été suggéré par le requérant lui-même et la mutation avait été le résultat d'entretiens antérieurs entre le Directeur général et l'intéressé. Pour que la décision de mutation soit valable, le requérant n'a pas à donner son accord, il suffit que la consultation ait eu lieu. En ce qui concerne la consultation du Conseil exécutif, la défenderesse fait remarquer que dans nombre d'organisations internationales des Nations Unies le chef du secrétariat n'a pas l'obligation de consulter les organes délibérants en matière de prolongation, de promotion et de mutation des hauts fonctionnaires de grade D.1 et au-dessus; l'UNESCO ne fait pas exception en la matière.

Le requérant n'a subi aucun préjudice pour ce qui est de sa santé.

L'Organisation prie le Tribunal de déclarer la requête mal fondée et de la rejeter.

CONSIDERE :

1. La carrière du requérant, fonctionnaire de l'UNESCO, est décrite par le jugement No 809 que le Tribunal rend en même temps que son jugement sur la présente affaire. La décision attaquée fait suite à des décisions qui ont placé, entre le 1er juin 1983 et le 31 juillet 1984, le requérant en congé spécial avec pleine rémunération, le traitement

prévu étant assimilé à celui de sous-directeur général.

Quelques jours avant l'expiration de cette période, le 27 juillet 1984, le directeur du personnel de l'UNESCO notifia au requérant, qui était en congé de maladie, la décision du Directeur général de l'appeler aux fonctions de conseiller spécial du Centre européen pour l'enseignement supérieur à Bucarest, poste de classe D.1 créé pour une durée de six mois. La nomination prenait effet le 1er août 1984. L'intéressé était appelé à rejoindre son poste le plus rapidement possible dès que son état de santé le lui permettrait. En outre, la décision insistait sur le fait qu'il s'agissait d'une mesure temporaire en attendant qu'une affectation définitive soit assignée au requérant en fonction de ses qualifications et de son expérience professionnelle. En revanche, elle ne comportait pas la description des fonctions qui n'a été notifiée que le 22 août suivant.

Le requérant n'a pas rejoint son poste, en raison principalement de son état de santé. Il a été licencié le 7 mai 1986.

2. Le requérant a protesté, par lettre du 13 août 1984, contre la situation qui lui était faite. Il présenta une réclamation au sens du paragraphe 7 a) du Statut du Conseil d'appel et demanda en même temps à être affecté à un poste de sous-directeur général.

L'instruction du recours interne fut longue. Ce n'est que le 30 septembre 1985 que le Conseil d'appel donna son avis, qui était largement défavorable à l'Organisation. Certes, le conseil estimait qu'il n'avait pas à proposer l'annulation d'une décision devenue caduque. Mais sans entrer dans le détail d'un avis longuement motivé, il suffit de mentionner quelquesunes de ses recommandations. C'est ainsi que le conseil propose au Directeur général d'affecter le requérant à un poste correspondant mieux aux qualités et à l'expérience de celui-ci, ainsi qu'à l'intérêt de l'Organisation. Il rappelle que l'état de santé du requérant doit être pris en considération dans le choix du lieu d'affectation. Il suggère également de réexaminer la décision de rétrograder le requérant.

Cet avis mentionne qu'il a été adopté à la majorité des votes et indique le nom des deux membres qui ont formulé une opinion dissidente, laquelle est jointe. Seul le président a apposé sa signature sur l'avis proprement dit.

Au nom du Directeur général, le Directeur général adjoint a rejeté le recours interne par décision du 31 décembre 1985. Il souligne que le document transmis par le président du Conseil d'appel ne peut être regardé comme un rapport du conseil en raison des vices de forme dont il est atteint; mais il ajoute que même si ce rapport était rédigé en bonne et due forme, le Directeur général ne pourrait accepter les analyses, conclusions et recommandations relatives au recours dirigé contre la décision du 27 juillet 1984.

Le Tribunal n'aperçoit pas les raisons qui affectent la régularité de l'avis. La circonstance qu'il est signé par le seul président ne constitue pas, par elle-même, une irrégularité. Il n'est pas soutenu que l'avis tel qu'il a été rédigé ne reflète pas l'opinion des membres du conseil appartenant à la majorité. En tout état de cause, cette pièce figure au dossier et constitue, au même titre que les autres productions des parties, un des documents dont il appartient au Tribunal d'apprécier le bien-fondé pour établir sa conviction. Sur les mesures d'instruction sollicitées par le requérant

3. Le jugement relatif aux requêtes Nos 1 et 4 de M. Najman s'est prononcé sur la plupart des mesures d'instruction sollicitées par le requérant. Le Tribunal n'a pas à revenir sur des conclusions déjà examinées. Il se bornera à répondre à la demande tendant à la production, par l'UNESCO, d'un rapport d'expertise établi à la suite d'un examen médical subi par l'intéressé le 20 septembre 1985.

C'est à la suite de cet examen que le requérant a obtenu, par décision du 7 octobre 1985, un congé de maladie pour la période s'étendant du 22 avril au 15 décembre 1985. Cette décision n'est pas en cause devant le Tribunal et le requérant ne soutient pas que le rapport médical puisse avoir une influence sur le débat actuel. La décision confirmative du 31 décembre 1985 prise à la suite du recours interne qui se borne à maintenir la décision initiale ne modifie pas cette situation. Le requérant n'est donc pas fondé à demander la production de ce document.

Sur les conclusions

4. Les parties évoquent de nombreux problèmes au cours de leurs mémoires. Aussi le Tribunal estime nécessaire de rappeler les conclusions de M. Najman telles qu'elles résultent de la requête, en dehors des mesures d'instruction sur lesquelles le Tribunal s'est déjà prononcé.

Le requérant demande en premier lieu de "décider l'annulation de la décision du Directeur général en date du 27

juillet 1984, confirmée le 31 décembre 1985, avec toutes conséquences de droit". Le Tribunal se prononcera uniquement sur la légalité de ces deux décisions. Les autres décisions dont il est fait mention au cours de l'instruction sont en dehors du débat, qu'il s'agisse de décisions relatives à des congés de maladie ou de décisions relatives à la situation administrative du requérant.

Les conclusions du requérant tendent en second lieu à une réparation adéquate. Il sollicite la reconstitution de sa carrière, notamment le rétablissement dans son grade de sous-directeur général à compter de l'entrée en vigueur de la décision attaquée. A défaut, il soutient qu'il a droit à une indemnité représentative du préjudice subi. Il réclame également une indemnité pour les dommages matériel et moral du fait de l'attitude de l'Organisation en ce qui concerne son statut juridique vis-à-vis de l'Etat hôte. Enfin, il soutient qu'il a subi un préjudice moral du fait de l'attitude de l'Organisation à son égard. En troisième lieu, le requérant demande le remboursement de ses dépens.

Sur les conclusions tendant à l'annulation des décisions attaquées

5. Aux termes de l'article 1.2 du Statut du personnel de l'UNESCO :

"Les membres du personnel sont soumis à l'autorité du Directeur général qui peut leur assigner, en tenant dûment compte de leurs titres et aptitudes et de leur expérience, l'un quelconque des postes de l'Organisation."

Il ressort de cette disposition, ainsi d'ailleurs que des principes généraux de la fonction publique internationale, que l'autorité responsable dispose de larges pouvoirs d'appréciation pour affecter dans l'intérêt du service le personnel dont elle a la responsabilité. Ce pouvoir n'est cependant pas absolu. Le Tribunal est compétent pour contrôler la légalité des décisions prises en ce domaine. Mais son pouvoir est limité, car il ne saurait s'immiscer dans le fonctionnement même d'une administration. Il examinera si la décision n'est pas entachée de vices de forme ou de procédure. Il recherchera si cette décision est fondée sur des motifs de droit erronés ou des faits inexacts. Il censurera également la décision si des éléments de faits essentiels n'ont pas été pris en considération, 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. Ceux-ci sont nombreux et invoquent tant des moyens de forme et de procédure que des illégalités de fond, notamment le détournement de pouvoir.

6. Il ressort tant du jugement rendu sur les requêtes Nos 1 et 4 de M. Najman que des pièces du présent dossier que le Directeur général a décidé, le 25 mai 1982, qu'à compter du 1er juin 1983 le requérant serait affecté dans des fonctions autres que celles qu'il exerçait à cette époque. Cette décision n'a pas été respectée totalement puisque le requérant a été mis en congé à compter du 1er juin 1983 et est resté dans cette position jusqu'au 31 juillet 1984. La décision attaquée affecte cette fois le requérant à un poste, mais ce poste n'est créé que pour une durée de six mois. Et la décision reprend la même formule que les décisions de 1982 et de 1983, à savoir que la nomination est effectuée en attendant qu'une affectation définitive soit assignée au requérant en fonction de ses qualifications et de son expérience professionnelle. Ainsi, plus de deux ans après la décision initiale, l'UNESCO a maintenu le requérant dans une position d'attente, malgré les assurances que contenaient les décisions de 1982 et 1983, signées par le Directeur général.

Il est difficile d'admettre qu'une organisation telle que l'UNESCO n'ait pas disposé de postes vacants pendant cette période. Ceux-ci, pourtant, pouvaient exister tant à Paris que hors siège. Si le Directeur général n'avait fait allusion, dans sa décision du 30 juin 1983, qu'à des affectations hors siège, l'Organisation a déclaré, dans ses mémoires présentés au Tribunal, que cette formule ne devait pas être prise à la lettre et qu'une affectation au siège était envisageable. Le Tribunal, dans son jugement No 809, a fait état de cette affirmation pour estimer que sur ce point la décision du 30 juin 1983 ne faisait pas grief au requérant.

Le Tribunal n'a pas eu connaissance du nombre de postes hors siège qui ont été vacants pendant la période en cause. En revanche, le requérant a communiqué une liste de dix-neuf postes vacants au siège qui, selon lui, correspondaient à ses aptitudes. Sans contester ce chiffre, l'Organisation répond que le requérant ne saurait demander au Tribunal de substituer son jugement à celui du Directeur général dans le choix des postes auxquels il convient de l'affecter. Elle ajoute qu'en raison des rapports conflictuels qui avaient existé entre le Directeur général et le requérant, il avait été jugé préférable d'écarter ce dernier du siège pendant un certain temps. La nomination à Bucarest constituait en quelque sorte une étape vers une certaine normalisation. L'affectation dans un poste créé pour une durée de six mois devait permettre au Directeur général d'envisager, si le comportement du requérant devenait satisfaisant, de nommer celui-ci soit directeur du Centre de Bucarest, poste qui est effectivement devenu

vacant le 31 août 1986, soit même au siège. Il s'agissait donc d'un temps d'épreuve.

7. Le Tribunal examinera les vices de forme et de procédure présentés par le requérant.

Dans un premier moyen, le requérant invoque la violation de la disposition 104.14 du Statut du personnel selon laquelle, en cas de mutation à un poste de grade inférieur, le fonctionnaire peut préférer que son engagement soit résilié. Le requérant soutient que pour exercer valablement une telle option, l'intéressé doit être averti des intentions de l'Organisation suffisamment à l'avance, ce qui n'a pas été le cas en l'espèce.

L'Organisation répond que le moyen manque en fait. Le requérant était depuis longtemps au courant de la perspective d'une mutation hors siège. Il aurait même proposé au Directeur général une telle solution. Cette réponse n'est pas entièrement exacte. Ainsi qu'il a été indiqué ci-dessus, l'Organisation avait admis dans ses mémoires qu'une affectation en dehors de Paris n'était pas la seule solution envisageable.

En réalité, le débat doit être élargi.

Le Tribunal considère que le texte invoqué n'est peut-être pas applicable car la situation du requérant est très particulière. Aussi, le Tribunal estime préférable de se fonder sur les principes généraux de la fonction publique internationale, notamment sur le principe de bonne foi. Le respect de ce principe demande qu'un fonctionnaire muté soit averti à temps non pas d'une vague intention mais des caractéristiques du poste qui lui sera confié et du lieu d'affectation. Certes, il convient d'appliquer avec souplesse ce principe. La légalité d'une décision d'affectation, non précédée de préavis, pourrait être admise si un délai suffisant était prévu avant l'entrée en vigueur de cette décision.

Tel n'a pas été le cas. Une décision qui est notifiée cinq jours avant sa date d'effet ne laisse à l'intéressé aucune possibilité d'action ou même de réflexion. Bien plus, la décision ne précisait pas les fonctions qui seraient confiées au requérant, alors que le titre de l'emploi était particulièrement imprécis. Il semble même que le directeur du Centre n'ait pas été consulté. Enfin, aucune urgence n'est invoquée et n'est susceptible de l'être. C'est en effet l'Organisation qui avait fixé la durée du congé et qui a ainsi disposé de quatorze mois pour chercher et trouver une affectation.

Le Tribunal estime en conséquence que le requérant n'a pas été averti en temps utile de l'affectation prononcée le 27 juillet 1984.

8. Le requérant invoque d'autres moyens de procédure, notamment l'absence de consultation du Conseil exécutif de l'UNESCO.

Le règlement intérieur du Conseil exécutif de l'UNESCO dispose à son article 54.1 : "Le Directeur général consulte les membres du Conseil exécutif sur les nominations et sur les prolongations d'engagement des fonctionnaires de grade D.1 ou de rang supérieur dont les postes relèvent du programme ordinaire de l'Organisation."

Il est constant que la décision du 27 juillet 1984, qui nomme le requérant au grade D.1, n'a pas été soumise au Conseil exécutif. Pour l'Organisation cette formalité était inutile, car la consultation de cet organisme s'est toujours limitée "aux seuls cas de nomination et de prolongation de fonctionnaires de grade D.1 ou de rang supérieur". Elle n'est pas prévue "en cas de non-renouvellement de promotion de grade, de non-renouvellement de contrat ou de licenciement d'un fonctionnaire de grade D.1 ou de rang supérieur". L'Organisation fait état également de la pratique suivie dans d'autres organisations, sans d'ailleurs produire les textes appliqués par ces organisations.

Lorsque la décision du 27 juillet 1984 est intervenue, le requérant n'était pas fonctionnaire de grade D.1. Il s'agit donc bien d'une nomination à ce grade. La consultation du Conseil exécutif était donc obligatoire, sans qu'il y ait lieu de rechercher si en l'espèce le Conseil exécutif joue ou non le rôle des comités consultatifs des cadres prévus pour les fonctionnaires de grade inférieur. Le règlement intérieur du Conseil exécutif s'impose au Directeur général.

En outre, le Tribunal estime que cette consultation était d'autant plus utile qu'en raison des circonstances que l'UNESCO qualifie de conflictuelles, l'examen de la situation par un organisme indépendant aurait pu avoir un effet positif. Pourtant, depuis 1982, que ce soit lors du renouvellement pour un an de l'affectation de M. Najman à un emploi de sous-directeur général, de la création d'un poste hors classe, assimilé à un poste de sous-directeur général, ou de la nomination à un grade D.1, l'Organisation s'est abstenue de consulter le Conseil exécutif alors qu'avant 1982 le Conseil exécutif avait été appelé à donner son avis - en 1976, en 1978 et en 1980. Le Tribunal constate que l'omission a eu un caractère systématique. Pourtant, dans tous ces cas l'article 54.1 était applicable.

9. Le requérant présente d'autres moyens. L'un de ceux-ci est tiré du caractère fictif du poste auquel il a été nommé. Le Conseil d'appel a admis ce moyen et son argumentation ne semble pas dénuée de fondement. Le Tribunal estime cependant que l'état du dossier ne lui permet pas de se prononcer en toute connaissance de cause. Il n'ordonnera pas cependant un supplément d'instruction. Les éléments qui précèdent lui permettent en effet non seulement d'annuler les décisions attaquées, mais aussi d'apprécier la gravité des erreurs commises par l'Organisation.

Il résulte de tout ce qui précède que plusieurs vices ont entaché la décision signée le 27 juillet 1984 au nom du Directeur général. Celui-ci a disposé d'un long délai pour la prendre. Or elle a été notifiée quelques jours seulement avant la date d'expiration du congé sans aucune préparation, sans même indiquer les fonctions qui seraient confiées au requérant. Cette décision a été prise sans consulter le Conseil exécutif, dont le rôle aurait pu cependant être déterminant. Enfin, il n'est pas établi qu'elle ait été prise dans l'intérêt de l'Organisation. Le Tribunal conclut que la décision du 27 juillet 1984 est entachée d'illégalité. Il convient donc de l'annuler, ainsi que la décision du 31 décembre 1985 qui rejetait le recours interne du requérant.

Sur les réparations

10. En principe, rien ne s'oppose à la reconstitution de la carrière du requérant pendant la période d'application de la décision du 27 juillet 1984.

Contrairement à ce que soutient le requérant, cette reconstitution de carrière n'exige pas la nomination du requérant à un poste de sous-directeur général. Le Tribunal s'est expliqué sur ce point au chiffre 10 de son jugement No 809.

En revanche, le Directeur général utilisera son pouvoir d'appréciation pour exécuter le jugement. Le Tribunal n'a pas le pouvoir de fixer en ce domaine des règles qui s'imposeraient à l'Organisation. Il exprime seulement le souhait que l'étude de la question soit réalisée, après avoir consulté l'intéressé, dans un souci d'apaisement.

11. Le requérant réclame également des indemnités portant sur des préjudices matériels et des préjudices moraux.

La reconstitution de carrière ordonnée par le présent jugement rend inutile l'octroi d'une indemnité pour le préjudice matériel subi par la carrière du requérant. Tout au plus, celui-ci aura droit à ce que les traitements qu'il pourra recevoir au titre de cette reconstitution soient porteurs d'intérêts au taux de 10 pour cent à compter du jour où ils auraient dû être versés.

Le requérant réclame également une indemnité pour réparer les conséquences de l'attitude de l'Organisation en ce qui concerne le statut juridique du requérant vis-à-vis de l'Etat hôte.

Le Tribunal n'accordera à ce titre aucune indemnité. Le requérant ne fait état d'aucun préjudice indemnisable résultant directement de la décision du 27 juillet 1984.

12. Le requérant réclame réparation pour tort moral en sus de la compensation résultant de la reconstitution de carrière.

Cette prétention est justifiée dans les circonstances de l'affaire. Le Tribunal fixe le montant de l'indemnité due à ce titre à 50.000 francs français. 13. Le Tribunal accorde à M. Najman 25.000 francs français à titre de dépens.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. Les décisions attaquées sont annulées.

2. Le requérant est renvoyé devant l'UNESCO pour qu'il soit procédé à la reconstitution de sa carrière pendant la durée d'application de la décision du 27 juillet 1984. Les traitements supplémentaires qui pourront lui être versés porteront intérêt au taux de 10 pour cent à compter du jour où ils auraient dû être payés.

3. L'UNESCO versera au requérant une somme de 50.000 francs français à titre de préjudice moral.

4. L'UNESCO versera au requérant une somme de 25.000 francs français à titre de dépens.

5. Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

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

Prononcé à Genève, en audience publique, le 13 mars 1987.

André Grisel
Jacques Ducoux
Mohamed Suffian
A.B. Gardner