

## SOIXANTE-DOUZIEME SESSION

### Affaire AHMAD

#### Jugement No 1164

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. Rashid Ahmad le 15 janvier 1991 et régularisée le 4 février, la réponse de l'UNESCO du 22 mars, la réplique du requérant du 23 avril et la duplique de l'Organisation du 28 mai 1991;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal, ainsi que l'article 1.2 du Statut du personnel, les points 2405.C.1.a et 2445.D du Manuel, et le paragraphe 7 des Statuts du Conseil d'appel de l'UNESCO;

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 pakistanais né en 1938, est entré au service de l'UNESCO au siège de Paris en 1974. Il a travaillé en qualité de vérificateur principal des comptes au grade P.4 au Bureau du contrôleur financier. A la suite du reclassement de son poste, il a été promu au grade P.5 en 1977. Il bénéficiait de contrats de durée déterminée.

En 1981, il a exercé les fonctions d'inspecteur général et a été nommé à ce poste en 1982, au grade D.1.

Par une note du 7 décembre 1987, le Directeur général l'a transféré avec effet immédiat au Bureau régional principal de l'UNESCO pour l'Asie et le Pacifique (PROEAP), à Bangkok. Il a été affecté, au grade D.1, au Bureau du directeur du PROEAP, où il devait prêter son concours au coordinateur régional en matière de coordination et de gestion. Il est lui-même parti pour Bangkok, mais sa famille est restée à Paris. Un avis de mouvement de personnel, daté du 1er février 1988, a indiqué la date du 6 décembre 1988 sous la rubrique "Durée estimée de l'affectation", même si une note en bas de page a ajouté "Sous réserve de l'article 1.2 du Statut du personnel". En vertu de cette disposition, le Directeur général peut assigner les membres du personnel, en tenant dûment compte de leurs aptitudes et de leur expérience, à l'un quelconque des postes de l'Organisation.

Par télex du 21 novembre 1988, le Bureau du personnel a prolongé son affectation à Bangkok de plus de cinq mois, jusqu'au 31 mai 1989. Par lettre du 22 décembre au Directeur général, il s'est étonné de cette prolongation et a déclaré qu'il désirait être réintégré à "un poste approprié au siège". Dans sa réponse du 21 février 1989, le Directeur général a indiqué que l'on n'avait pas encore trouvé un poste pouvant lui convenir et a suggéré qu'un transfert dans une autre organisation serait peut-être "la meilleure solution".

Dans une lettre du 7 mars 1989 adressée au Directeur général, le requérant a de nouveau exprimé le désir de regagner le siège, mais également son intérêt pour un transfert dans une autre institution du système des Nations Unies ou au poste de directeur du PROEAP. Par télex du 1er juin, le directeur du Bureau du personnel l'a informé que le Directeur général avait prolongé de trois mois encore, soit au 31 août, son affectation à Bangkok "en attendant le réexamen de sa demande de transfert".

Par lettre du 2 août 1989, le Directeur général adjoint chargé des questions administratives l'a informé que, en l'absence d'un poste approprié au siège, il serait muté en tant que directeur au bureau de l'Organisation à Lagos, au Nigéria, toujours au grade D.1. Par lettre du 11 août adressée au Directeur général adjoint, il a demandé au Directeur général de reconsidérer sa position. Dans une lettre du 28 août, le Directeur général adjoint lui a répondu que le poste de Lagos correspondait à ses qualifications et à son expérience. Par télex du 1er septembre, le directeur du Bureau du personnel lui a fait part d'une nouvelle prolongation, jusqu'au 31 octobre, de son affectation

à Bangkok. Il a protesté contre sa mutation à Lagos par mémorandum du 25 septembre adressé au Directeur général. Il est rentré à Paris. Le 30 novembre, le directeur du Bureau du personnel l'informait que le Directeur général confirmait le transfert. Le 13 décembre, il a interjeté appel devant le Conseil d'appel pour demander sa réintégration en qualité d'inspecteur général ou dans un autre poste approprié au siège, ainsi que des dommages-intérêts pour préjudice matériel et moral.

A la mi-décembre 1989, le Directeur général a informé le Gouvernement nigérian de son intention de muter le requérant à Lagos avec effet au 1er décembre 1989. Le gouvernement ayant donné son agrément, l'administration a demandé au requérant, le 30 mars 1990, à quelle date il pouvait prendre ses fonctions. Sa santé étant défaillante, il a adressé au directeur du Bureau du personnel, le 1er avril, un certificat médical daté du 29 mars indiquant qu'il était atteint d'une maladie de coeur et, pendant une période non déterminée, était inapte à se rendre à l'étranger. Le 5 juin, un professeur de médecine attaché à une clinique de cardiologie de Paris l'a déclaré inapte à un séjour prolongé au Nigéria. Dans une note du 9 juillet adressée au Directeur général adjoint, le chef du Service médical l'a déclaré apte à travailler dans n'importe lequel des bureaux externes figurant sur une liste jointe "à condition que ses fonctions ne comportent pas une tension trop forte". Lagos figurait sur la liste.

Par mémorandum du 3 août, le directeur du Bureau du personnel a informé le requérant que, "compte tenu des problèmes médicaux que poserait son affectation au Nigéria", le Directeur général avait décidé de le nommer agent de liaison à Vienne, où il devrait prendre ses fonctions le 3 septembre au plus tard.

Le Conseil d'appel a été informé de cette décision et a fait rapport le 2 octobre 1990. A son avis, le recours du requérant était sans objet puisqu'il devait de toute façon se rendre à Vienne au lieu de Lagos, et il recommandait de rejeter son appel. Par lettre du 19 octobre 1990, qui constitue la décision attaquée, le Directeur général a informé le requérant du rejet de son appel.

B. Le requérant fait observer que, étant donné que le but de son recours interne était sa réintégration au siège, il a encore intérêt à agir, même après la substitution de Vienne à Lagos.

Il fait valoir que l'Organisation ne l'a pas consulté avant de le transférer à Bangkok, mais l'a simplement informé d'une décision déjà arrêtée. Elle a ainsi violé son obligation de le consulter au préalable, obligation affirmée dans la jurisprudence du Tribunal et aux points 2405.C.1.a et 2445.D du Manuel de l'UNESCO. Il y a eu également violation du point 2445.D.1, qui prévoit, pour ce qui concerne "les transferts du siège dans les bureaux externes", que "si la période de transfert n'excède pas deux ans, l'Organisation donne normalement au fonctionnaire la garantie qu'il sera réintégré dans le poste qu'il occupait avant le transfert" ou du moins "dans un poste du siège au grade qu'il détenait avant le transfert". Le requérant prétend ne pas avoir été informé de la description de ses tâches à Bangkok et est resté confiné dans des tâches obscures d'octobre 1988 à août 1990. Compte tenu de son dossier élogieux, le traitement qui lui a été réservé a été manifestement discriminatoire et dû au parti pris découlant des inimitiés qu'il s'était attirées dans l'exercice de ses fonctions d'inspecteur général. Comme beaucoup d'autres cadres supérieurs depuis 1987, il a été brimé.

La décision de l'envoyer à Lagos a été encore plus gravement viciée. Cette fois encore, il n'a pas été consulté au préalable. Il s'agissait d'une sanction disciplinaire déguisée. Il n'a pas reçu de garantie de retour au siège. Il a été victime d'un parti pris. Le fait de suggérer qu'il quitte l'Organisation relevait d'une tactique de harcèlement. L'Organisation était tenue de chercher une personne compétente et désireuse d'occuper le poste à Lagos. Si elle avait consulté plus tôt son service médical, elle aurait eu connaissance des raisons médicales qui s'opposaient à ce qu'il y fût muté.

Il demande sa réintégration dans le poste d'inspecteur général ou un autre poste permanent de grade D.1 au siège et l'octroi de dommages-intérêts pour le grave préjudice professionnel, matériel et moral qu'il a subi.

C. Dans sa réponse, l'UNESCO retrace la carrière du requérant et rappelle les circonstances entourant ses transferts du 7 décembre 1987 à Bangkok, du 2 août 1989 à Lagos et du 3 août 1990 à Vienne. La seule décision qu'il ait contestée en vertu du paragraphe 7 des Statuts du Conseil d'appel porte sur son transfert à Lagos. Quant aux deux autres, il a omis d'épuiser les moyens de recours internes et ses objections sont donc irrecevables en vertu de l'article VII(1) du Statut du Tribunal. Sa contestation de la décision du 2 août 1989 est irrecevable parce que le Directeur général l'a renversée et qu'il n'est en fait jamais allé à Lagos : sa requête est dépourvue d'objet.

Les moyens de l'UNESCO sur le fond sont subsidiaires. L'Organisation fait valoir que la décision attaquée a

respecté les dispositions applicables et a été prise en conformité de la procédure prescrite. En vertu de son pouvoir d'appréciation, reconnu aux termes de l'article 1.2 du Statut du personnel, le Directeur général est habilité à transférer le personnel dans l'intérêt de l'Organisation. L'exercice de son pouvoir dans le cas présent n'est entaché d'aucun vice justifiant l'annulation de sa décision. Le Tribunal ne peut se substituer au Directeur général pour évaluer les qualifications et l'expérience du requérant, non plus que son aptitude à occuper le poste auquel il a été affecté. Par ailleurs, le Directeur général a eu raison de considérer que le requérant était qualifié pour le poste de Lagos. L'UNESCO a agi de bonne foi et dans son propre intérêt en ce que le transfert du requérant avait pour but de favoriser sa politique de décentralisation. Elle a dûment tenu compte de l'intérêt du requérant. Elle n'était pas tenue de le consulter au préalable. Il est mal fondé à donner au point 2445.D du Manuel une interprétation de nature à restreindre le pouvoir d'appréciation dont le Directeur général jouit en vertu de l'article 1.2 du Statut du personnel. Depuis plusieurs années, la pratique établie consiste à transférer les agents de l'UNESCO d'un bureau externe à un autre, sans nécessairement les réintégrer au siège. La défenderesse fournit quelques exemples de sa politique récente en ce domaine.

Puisque le requérant a omis de démontrer le parti pris, la discrimination et le préjudice dont il allègue avoir fait l'objet, sa demande de dommages-intérêts est dénuée de fondement.

D. Dans sa réplique, le requérant fait valoir que, dans son recours interne, il ne demandait pas seulement la révocation de la décision du 2 août 1989 de le transférer à Lagos, mais aussi sa réintégration au siège et l'octroi de dommages-intérêts : il maintient ces deux dernières demandes nonobstant le renversement de la décision, et c'est la raison pour laquelle sa requête n'est pas sans objet. Il s'est abstenu à l'époque de contester son transfert à Bangkok parce qu'il tenait à montrer sa bonne foi et son dévouement à l'Organisation. S'il avait été réintégré au siège à la fin de son séjour à Bangkok, il est probable qu'il n'aurait jamais recouru.

Il développe ses moyens quant au fond, en soutenant notamment que l'Organisation était tenue - qu'il existe ou non un texte sur ce point - de le consulter sur chacun de ses transferts. De nombreux aspects du traitement qui lui a été infligé, et qu'il décrit longuement, font preuve de détournement de pouvoir et de malveillance. Entre le mois de novembre 1987 et la fin de l'année 1990, de nombreux postes D.1 auxquels il aurait pu être nommé ont été déclarés vacants. Il maintient ses demandes.

E. Dans sa duplique, l'Organisation s'efforce de réfuter les moyens exposés dans la réplique et développe les arguments contenus dans sa réponse. A son avis, la requête est irrecevable parce que la seule décision attaquée est celle, révoquée, de transférer le requérant à Lagos; les deux autres décisions de transfert, que le requérant n'a pas formellement attaquées, ne sont pas contestées. Nombre de points qu'il soulève manquent donc de pertinence.

Par plusieurs actes, que l'UNESCO décrit, il a renoncé à tout droit de réintégration au siège qu'il eût pu faire valoir au moment où il a été décidé de le muter à Lagos. L'Organisation a fait preuve de bonne foi et a agi dans son propre intérêt tout en tenant compte de celui du requérant, qui ne parvient pas à justifier ses accusations de parti pris à son égard.

#### CONSIDERE :

1. Le requérant est entré au service de l'UNESCO à son siège, à Paris, en 1974. Il bénéficiait de contrats de durée déterminée. En 1981, il s'est vu attribuer les fonctions d'inspecteur général et il a été nommé à ce poste en 1982, au grade D.1.

Dans les circonstances qui sont décrites sous A ci-dessus, le requérant a fait l'objet de trois décisions affectant sa carrière au sein de l'Organisation, à savoir :

- a) une décision du 7 décembre 1987 tendant à le muter du siège à Bangkok;
- b) une décision du 2 août 1989 tendant à le muter de Bangkok à Lagos; et
- c) une décision du 3 août 1990 annulant son transfert à Lagos et tendant à le muter à Vienne.

2. Le 13 décembre 1989, il a interjeté appel devant le Conseil d'appel pour demander l'annulation de la décision de le muter à Lagos; sa réintégration au poste permanent dont il avait été titulaire au siège avant son transfert à Bangkok ou, à défaut, à un poste permanent de grade D.1 au siège; et l'octroi de dommages-intérêts pour le préjudice professionnel, matériel et moral subi. Dans son avis daté du 2 octobre 1990, le Conseil d'appel

recommandait de rejeter son appel. Par lettre du 19 octobre 1990, qui constitue la décision attaquée, le Directeur général a informé le requérant qu'il suivait cette recommandation.

La recevabilité

3. Toute objection du requérant à ses transferts à Bangkok et à Vienne et toute conclusion qu'il fonde sur ces transferts sont irrecevables du fait qu'il a omis de former un recours interne contre l'une ou l'autre des décisions conformément aux dispositions du Statut et du Règlement du personnel. Dans cette mesure, sa requête est irrecevable aux termes de l'article VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal parce qu'il a omis d'épuiser tous les moyens de recours internes.

4. Sa requête est également irrecevable dans la mesure où il conteste la décision de le muter à Lagos et fonde des conclusions sur celle-ci, car cette décision a été révoquée. Le requérant n'est jamais allé à Lagos et, par conséquent, il n'a pas d'intérêt à agir et n'a subi aucun préjudice matériel ou moral de ce fait.

5. Néanmoins, le requérant a raison de soutenir que, puisque l'un des buts de son recours interne était de demander sa réintégration dans un poste au siège - demande sur laquelle il insiste dans sa requête devant le Tribunal -, il a encore un intérêt à agir même après la révocation de la décision de le transférer à Lagos. Dans cette mesure, sa requête est recevable, la seule question qui se pose étant de savoir s'il avait un droit quelconque à être réintégré au siège à la fin de son affectation à Bangkok.

La conclusion du requérant touchant à sa réintégration au siège

6. Le requérant invoque le point 2445.D du Manuel à l'appui de sa demande de réintégration au siège. Les dispositions pertinentes de ce point ont la teneur suivante (traduction du greffe) :

"Mutations du siège à un poste hors-siège. ... Le fonctionnaire qui, à la date de la mutation, bénéficie d'un engagement de durée indéterminée ou d'un engagement de durée déterminée qui doit expirer après la période de mutation hors-siège reçoit une garantie conformément aux dispositions ci-après :

1. Si la période de mutation n'excède pas deux ans, l'Organisation donnera normalement au fonctionnaire la garantie qu'il sera réintégré dans le poste qu'il occupait avant la mutation. Si, dans des circonstances exceptionnelles, le directeur du Département en fait la demande et que le Directeur de PER [le Bureau du personnel] accepte que le poste ne soit pas réservé en vue d'une telle réintégration, le fonctionnaire reçoit la garantie que, à l'expiration de la période de mutation, il sera affecté à un poste au siège au grade qu'il détenait avant la mutation. ...

4. L'avis de mouvement de personnel (formulaire 170) précise la nature de la garantie accordée au fonctionnaire."

Au moment de sa mutation à Bangkok, le requérant était titulaire d'un engagement de durée déterminée; la période totale de son affectation, qui a commencé le 7 décembre 1987 et a pris fin au cours du mois de novembre 1989, était de moins de deux ans.

7. L'article 1.2 du Statut du personnel de l'UNESCO se lit comme suit :

"Les membres du personnel sont soumis à l'autorité du Directeur général qui peut leur assigner, en tenant compte de leurs aptitudes et de leur expérience, l'un quelconque des postes de l'Organisation. Ils sont responsables envers lui dans l'exercice de leurs fonctions."

Les rapports entre l'Organisation et son personnel sont régis principalement par le Statut du personnel, dont la disposition citée ci-dessus fait partie, ainsi que par le Règlement et le Manuel. Selon l'un des paragraphes introductifs du Statut, le Règlement ne peut être incompatible avec des dispositions de celui-ci. Pour sa part, le Manuel ne fait que développer le Règlement; ses dispositions ne peuvent, par conséquent, prévaloir sur celles du Statut en cas de conflit.

Il en découle que l'application donnée au point 2445.D.1 du Manuel en l'espèce ne doit pas être incompatible avec l'article 1.2. Cette disposition aurait pour effet de restreindre indûment l'exercice par le Directeur général de son pouvoir d'appréciation si elle devait être interprétée comme lui faisant obligation de réintégrer un agent au siège, même lorsque les intérêts du service exigent la prolongation de l'affectation de celui-ci hors siège.

8. Le point 2445.D.1 ne confère aucun droit absolu au fonctionnaire, car il se borne à dire que l'Organisation accorde "normalement" à celui-ci une garantie de réintégration au siège. D'ailleurs, en l'espèce, le requérant n'invoque aucun avis de mouvement de personnel - tel qu'exigé par le paragraphe 4 du point du Manuel - qui aurait "précisé la nature de la garantie" qu'il se serait vu accorder à l'occasion de sa mutation au bureau de Bangkok. En fait, l'avis qu'il a produit contient, non pas une telle garantie, mais une allusion explicite à l'article 1.2 du Statut, disposition qui confère au Directeur général un large pouvoir d'appréciation en matière de mutation du personnel.

9. Le Tribunal a décidé - par exemple dans le jugement No 608 (affaire Macchino Farias) - que le sens d'une disposition "ne ressortira pas invariablement d'une interprétation strictement grammaticale de ce terme. Il faut prendre en considération la nature et l'objectif de l'article, de même que son historique et la façon dont il a été appliqué".

Dans sa réponse, l'Organisation explique que le texte du point 2445.D du Manuel ne reflète pas sa pratique actuelle. Elle précise que l'intention qui a présidé à l'introduction de ce point en 1966 était d'encourager les fonctionnaires titulaires de postes du programme régulier à accepter des postes d'assistance technique sur le terrain, en leur garantissant une réintégration au siège. Elle soutient toutefois qu'elle n'est nullement tenue, en vertu de ce point du Manuel, de réintégrer un fonctionnaire au siège lorsque, de l'avis du Directeur général, une telle réintégration ne serait pas dans l'intérêt de l'Organisation. C'est ainsi que, chaque fois que l'intérêt de l'Organisation l'exigeait, des fonctionnaires ont été transférés d'un lieu d'affectation sur le terrain à un autre, sans avoir été réintégrés au siège au préalable. L'Organisation fournit des exemples de cette pratique que la politique de décentralisation engagée par le Directeur général depuis quelques années a confirmée.

Dans sa réplique, le requérant ne conteste pas que telle a bien été la pratique constante de l'Organisation dans l'application du point 2445.D; il n'a pas non plus établi que le refus de le réintégrer au siège n'était pas dans l'intérêt de l'Organisation.

10. A la lumière de ce qui précède, le Tribunal conclut que le Directeur général n'a pas commis d'erreur en considérant que le requérant n'avait aucun droit à être réintégré au siège à l'issue de son affectation à Bangkok. Point n'est besoin, par conséquent, d'examiner le moyen de l'Organisation selon lequel c'est le requérant lui-même qui, par plusieurs actes, aurait renoncé à toute prétention à cet égard.

11. Enfin, le requérant ne produit pas l'ombre d'une preuve à l'appui de son allégation selon laquelle la décision de ne pas le réaffecter au siège procède d'un parti pris à son encontre.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

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

Prononcé à Genève, en audience publique, le 29 janvier 1992.

(Signé)

Jacques Ducoux  
Mohamed Suffian  
P. Pescatore  
A.B. Gardner