

## SOIXANTE-QUATRIÈME SESSION

### Affaire DE PADIRAC (No 2)

#### Jugement No 911

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la deuxième requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), formée par M. Bruno de Padirac le 8 avril 1987, la réponse de l'UNESCO en date du 10 juillet, la réplique du requérant du 29 septembre 1987 et la duplique de l'UNESCO du 22 décembre 1987;

Vu les demandes d'intervention déposées par:

M. M. Abadin

M. M. Abtahi

M. M. Achat

Mme J. Aguesseau

Mme N. Akiki

Mme V. Aldebert

Mme N. Allaghi

Mme S. Allen

M. M. Alphonse

M. F. Ambroise

M. P. Amour

Mme N. Amsellem

Mme L. d'Andigne de Assis

Mme Z. Andrejic-Ristic

M. P. Andrieux

M. R. Angiolani

Mme M. Apffel

Mme B. Appleyard

Mme F. Arbousse Bastide

M. T. Averitt

M. N. Badiane

Mme M. Bagot

M. J. Banaag

M. L. Barribaud

Mme J. Bartels

Mme Y. Basmadjian

Mme M. Bastide

M. H. Battaillard

Mlle M. Baudet

Mlle S. Bauristhene

Mme J. Bazin

Mme F. Begouen Demeaux

Mme I. Bellier

Mlle S. Bennett

M. J. Benoit

Mme M. Bensa

Mlle Y. Berenguer

M. J. Bertrand

Mme J. Bertaud

Mme N. Biche

M. J. Bitran

M. J. Blankleder

Mlle T. Bleasdale

Mme F. Bloch

Mme M. Bocabeille

Mme M. Bodossian

M. J. Boivin

Mme M. Bonnerot

M. G. Bosseboeuf

Mme C. Bossut

M. R. Bouchez

Mme J. Boulmer

M. B. Bourre

Mlle M. Branet

Mme V. Brasseur

M. M. Breton

Mme C. Breuil

M. A. Brock

M. S. Brusini

Mme C. Buchan

Mme Q. Bui

Mlle F. Bunge

Mme P. Cabouat

M. N. Cabral

Mlle J. Cahill

Mme D. Calavera

Mme H. Calcaterra

M. J. Caloudis

Mme C. Calvez

Mme S. Campbell

M. E. Canton

M. G. Carceles

Mme J. Carro Cavia

Mlle L. Carroll

Mlle M. Cartron

Mme F. Caula

Mlle V. Cavicchioni

Mme J. Cenni

Mme S. Ceugniez

M. P. Chafik

M. J. Chenais

Mme J. Chevalier

M. R. Cintron

M. E. Cobas Puente

M. M. Coge

M. I. Collatin

Mlle J. Collins

M. G. Condette

M. R. Constandse

Mme A. Cook

M. J. Corbett

Mme D. Corbinaud

M. Y. Courier

Mme A. Courtines

Mme M. Coutard

M. W. Coward

M. D. Daguin

M. L. Dangana

Mme N. Darrasse

M. J. Dauphin

Mme A. Daurat-Stevanovitch

Mme L. Dausque

M. M. Dauvergne

M. G. David

Mme C. Defforge

Mme M. Defretin

Mme C. Delaporte

Mlle L. Del Barrio

Mme J. Delfino

M. J. Deneux

M. N. Dergatcheff

Mme R. Derosch

M. P. Deschamps

Mme C. Desmortiers

M. G. Despots

Mme A. Dessus

M. S. Detzel

Mme L. Diaz-Moreno

Mme S. Do Dinh

Mme J. Dombret

Mme F. Donneau

Mme E. Donnella

M. B. Dori

Mme A. Draxler

Mme G. Ducret

Mme Y. Dufrin

Mme V. Dunk

Mlle C. Dunleavy

Mlle M. Duros

Mme E. Duroux

Mme T. Easton

Mme C. Egli

M. M. El Baghir

Mme A. El Batraoui

M. F. El Boustani

Mme S. El Boustani

Mme A. El Sayed

Mme S. Enamoneta

Mme S. Esteller

Mme A. Evezard

Mme E. Eynon-Balin

Mme I. Fabbri-Mainero

M. F. Falchier

Mme T. Farcot

Mme J. Farey-Hassan

Mme M. Farge

M. R. Fatermann

Mlle A. Fenton

Mme A. Fernandez

M. R. Ferrezuelo

Mme M. Figueroa

M. J. Fogen

Mme D. Fontowicz

Mme L. Forcet

Mlle D. Foret

M. T. Forstenzer

M. J. Fourmy

M. M. Fournier

Mme J. Frank

Mme A. Gabr

Mme U. Gabrielsen

Mme C. Gainche

Mme M. Galdin

M. V. Galleron

Mme M. Gallicchio

Mme B. Gallou

Mme M. Gamarra

M. P. Garcia Karras

M. A. Garzon

Mme M. Gaujal-van Espen

Mme O. Gaullier

M. P. Gautier

M. M. Gayet

Mme V. Gdalia

Mme M. Geisler

M. E. Gelpi

Mme V. Gemayel

Mme L. Genelot

Mme A. Ghelfi

M. D. Ghosh

Mme M. Gicquel-Zachardiadis

M. M. Giersing

M. A. Gillette

Mme M. Girault

Mme C. Giroguy

M. L. Goddard

M. J. Gomes Leite

M. S. Gondek

Mme N. Gonzalez de German

Mme M. Gorand

Mme A. Goueffon

Mme B. Grauman

Mme A. Gregory Clesse

Mme J. Grosbout

Mlle A. Grundman

Mme D. Guiblin

Mlle M. Guttierrez

M. M. Guttierrez

Mlle A. Guyot de Saint Michel

M. N. Haddad

M. C. Hakansson

M. A. Hancock

M. H. Hanna

Mme G. Hanouna

Mlle P. Hapca

M. L. Harari

Mme N. Hardouin

Mme M. Hardy

M. R. Harguinteguy

Mme R. Harkous Faour

Mme P. Harvey

M. D. Hellio

M. P. Henquet

Mme F. Hesse

Mlle S. Heyman

Mme M. Hoareau

M. K. Hochgesand

M. D. Hogg

M. F. Holert

Mme E. Hoyer

Mme A. Ibarra

M. S. Ibstedt

M. J. Irigoien

Mme I. Iskender Mochiri

Mme M. Jaman

Mlle D. Jean

M. M. Jinadasa

Mlle P. Johnston

Mlle M. Joureau

Mme N. Kadem

M. A. Kahlaoui

M. R. Karrer

M. A. Kazancigil

Mme E. Keating

M. K. Kitazawa

M. A. Klajman

Mme J. Klajman



M. H. Knobil

M. J. Knott

M. G. Kostner

Mme F. Kovacs

M. D. Krause

Mme M. Kravetz

M. R. Kruczynski

M. G. Kullenberg

Mme V. Lacassie

Mme C. Laje

Mlle P. Lake

M. M. Lakin

Mme R. Lakin

M. C. Lama Ferreiro

Mme B. Lamoise Denis

M. P. Lancelot

Mlle F. Laporte

Mme S. Larabi

Mlle N. Laroche

Mme E. Laskowska

Mlle A. Laurenty

M. J. Laurot

Mme C. Lazarus

Mme J. Le Bras

M. P. Le Brun

Mme N. Leclercq

M. B. Lecocq

Mme P. Lecointe

Mme M. Le Corff

M. J. Le Coz

M. A. Legrand

Mme M. Legrand

Mme A. Lelot

Mme G. Le Moigne-Desjeunes

M. J. Leonard

M. J. Lepine

Mme F. Le Poittevin

Mlle G. Leprince

M. P. Leseur

Mlle B. Le Varlet

Mme N. Levy

Mme L. Limage

Mme C. Lomeli

Mme C. Lortal

Mme M. Loustalot

Mlle M. de Madariaga

M. J. Maingot

M. M. Makhoul

M. D. Makinson

Mme M. Malavieille

Mme S. Marais

M. H. Marchl

M. M. Margeotte

M. A. Mari

Mme A. Mars-Vidor

M. D. Martin

M. A. Martinez

Mme A. Maxwell

M. W. McLeod

M. A. McLurg

Mme A. McStravick

M. D. Meister

Mme F. Melville

M. I. Merida

Mme E. Meyer

Mme C. Meyler

Mlle N. Michelson

M. S. Millet

Mlle C. Millner

Mlle A. Milstein

M. M. Mir

M. R. Missotten

M. B. Mokhtari

Mme S. Moradians

Mme L. de Morgoli

Mme G. Motreff

M. C. Mourouvapin

M. F. de Mur

Mme C. Mura Cruz

Mme M. Nanos

M. G. Nascimento

Mme C. Navarro

M. M. Navillod

Mme C. Negrin

Mlle R. Neri

M. G. Nexer

M. E. Nguni

M. C. Niclou

Mme C. Nollet

M. R. Norman

Mme Y. Nougulier

M. E. Nykolyszyn

Mme C. O'Flaherty

M. C. de Oliveira

M. C. Ondobo

M. P. Ong

M. C. Ortiz

M. J. Ory

Mme C. Ouriaghli

Mlle R. Ozeir

M. R. Pachcowski

Mlle E. Paetrow

M. G. Painvin

Mme E. Papatzicos

M. W. Parmel

Mme M. Parrot-Lagarenne

M. M. Passet

M. J. Patin

Mme N. Paudras

Mme B. Pavlic

Mme A. Pawle

Mme J. Pentcheff

Mme L. Perdereau

Mme F. Perez Torreblanca

M. J. Pernau Llimos

Mme J. Perrin

M. J. Peynot

Mme Y. Pham Van Cang

Mme J. Piat

Mlle M. Pierson

Mme D. PiuZZi

M. J. Plassais

M. M. Poncelet

Mme S. Poisson

Mme S. Pommereau

M. J. Porras

Mme D. Prat

M. S. Pravato

M. R. Pregassame

Mme A. Prevost

Mme E. Provenchere

Mme N. Racaut

Mlle A. Randouyer

M. M. Raoud

Mme C. Renard

Mme C. Restif

Mme F. Ricaud-Andrade

Mlle M. Richon

M. M. Rider

Mlle V. Ringelstein

Mlle E. Riu Horta

M. P. Rizet

M. J. Robert

M. R. Roig

Mlle M. Rolland

Mlle N. Rollet

M. C. Romero

Mme A. Rona

Mme E. Rosales

Mlle B. Ross

Mme P. Rousseau

Mlle D. Roux

M. M. Roux

M. A. Rowley

M. J. Roy

Mlle M. Ruleta

Mlle M. Rumeau

Mlle M. Rushworth

Mlle P. Russell

Mme S. Russell

Mme M. Sagues

M. E. Sainz Rubio

M. A. Salinas

Mme N. Salluron

Mme M. Sanchez-Guerra

M. M. Sandman

M. G. Sanna

Mme I. Sanvoisin

Mme N. Sathiyarajan

M. R. Scagnelli

Mme A. Scavone

M. C. Schortgen

Mlle A. Schurek

Mme L. Schwartzentruber

M. P. Schweitzer

M. J. Seguin

M. J. Sequeira

M. S. Shankar

M. A. Shebaya

Mme K. Shomali

Mme Y. de Silva

Mme B. Silva-Frebourg

Mme M. Singh

M. R. Sixdeniers

M. E. Soloviev

M. M. Steyaert

M. J. Strock

Mme M. Stuart

Mlle O. Suganas

Mme V. Tabakian

Mlle M. Tactakoff

Mme J. Taillefer

Mlle F. Tandart

Mlle I. Tarnowska

Mme E. Tasch

Mlle E. Tedeschi

Mme G. Terrazas

M. M. Tessier

M. M. Testoni

Mlle R. Texier

M. A. Tiscione

M. W. Tochtermann

Mme M. Toutzevitch

M. A. Toutard

M. D. Troost

Mlle K. Tuchscherer

Mme M. Turner

M. C. Ungur

Mme C. Vahlas

Mlle M. Valles

Mme J. Vandaele

M. M. Vanier

Mlle L. Vargas

M. B. Verity

Mme M. Verny

Mme A. Versini

M. W. Vestigo

M. A. Vibet

M. H. Vicenzi

M. G. Victoire

M. R. Vidal

M. E. Villegas Pincheira

Mlle F. Vinel

Mme M. Vu Dinh

Mlle S. Warde

M. J. de Weck

Mme V. Westbrook

Mlle G. Westerwinter

Mme N. Whitmarsh

Mme C. Williams

Mlle C. Wilkinson

M. P. Woodrow

Mme J. Wright

M. G. Young

Mlle G. Zakarya

M. R. Zapata

Mme D. Zeidan

Mme G. Zellich

M. F. Zidour

M. W. Zyss

et les observations de l'UNESCO en date des 21 avril, 9 mai et 26 mai 1988 au sujet de ces demandes;

Vu l'article II, paragraphes 5 et 6 du Statut du Tribunal, les articles 8.1 et 8.2 du Statut du personnel, les dispositions 108.1 et 108.2 du Règlement du personnel, le paragraphe 805.A du Manuel et le paragraphe 7 a) des statuts du Conseil d'appel de l'UNESCO;

Après avoir examiné le dossier;



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

A. L'article 8.1 du Statut du personnel de l'UNESCO dispose: "Le 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." Il existe, en effet, deux associations représentatives du personnel: d'une part, l'Association du personnel de l'UNESCO (STA), créée en 1947, d'autre part, l'Association internationale du personnel, fondée en 1981. Le droit de participation de l'Association du personnel à l'étude des questions de personnel est reconnu dans l'article II de ses statuts, approuvés par le Directeur général en application de la disposition 108.1 b) du Règlement du personnel, qui se lit: "Les Statuts de la ou des associations du personnel sont adoptés par les membres de l'Association et soumis à l'approbation du Directeur général." L'Association du personnel bénéficie, traditionnellement, d'un certain nombre de facilités, parmi lesquelles l'impression et la distribution aux frais de l'Organisation d'un bulletin à large diffusion, "Opinion".

Lors de la 23e session de la Conférence générale de l'UNESCO, tenue du 8 octobre au 9 novembre 1985 à Sofia, figuraient à l'ordre du jour des questions relatives à la réduction des effectifs, au recrutement, au renouvellement des engagements et à la création d'un fonds pour les indemnités de cessation de service. Les présidents des deux associations du personnel furent autorisés à s'exprimer sur ces différentes questions au sein de la Commission administrative et convinrent, le 22 octobre 1985, du texte d'une déclaration commune à faire devant la Conférence générale en séance plénière. Ils eurent des entretiens à ce sujet avec le Président de la Conférence sans pourtant parvenir à un accord, et la Conférence prit fin sans qu'ils soient autorisés à faire leur déclaration. C'est pour cette raison que, la session terminée, un supplément au bulletin "Opinion" fut préparé pour informer notamment les membres de l'Association du personnel de l'insuccès des efforts déployés pour faire une déclaration commune en séance plénière. Il fut proposé d'y dire que le Président de la Conférence s'était engagé devant les présidents des deux associations, au cours d'un entretien du 24 octobre 1985, à recommander que celles-ci soient autorisées à faire la déclaration commune; que, dans une lettre du 30 octobre 1985, il prétendit n'avoir jamais pris un tel engagement; que, le 4 novembre 1985, il informa les présidents des deux associations qu'après avoir consulté le Directeur général, il avait recommandé au bureau de la Conférence de ne pas répondre favorablement à la demande des associations; et que la déclaration commune n'avait donc pu se faire au moment opportun, à cause des "manoeuvres dilatoires" du Président, qui n'avait pas voulu "passer outre à l'avis défavorable du Directeur général".

Le requérant est fonctionnaire de l'UNESCO depuis 1976; en mars 1984, il fut nommé président de l'Association du personnel, fonction qu'il exerça jusqu'au mois de mars 1987. C'est à ce double titre qu'il se présente devant le Tribunal. Le 20 décembre 1985, il reçut une note, datée du 9 décembre, par laquelle le Sous-directeur général chargé de l'administration générale l'informait de son refus d'autoriser la reproduction et la distribution du supplément au bulletin. Le 17 janvier 1986, le requérant adressa au Directeur général une réclamation au sens du paragraphe 7 a) des statuts du Conseil d'appel.

Le 28 mars 1986, il reçut du directeur du bureau des conférences, des langues et des documents une note, datée du 26 mars, lui signifiant que le contingent d'impression alloué à l'Association du personnel pour 1986 était limité à 2 millions de pages, au lieu de 2,5 millions en 1985, et que tout dépassement ferait l'objet d'une facturation. Le 20 mars 1986, le requérant introduisit un second recours interne contre cette décision.

Les deux recours ont fait l'objet d'une seule instruction. Dans son rapport en date du 1er décembre 1986, le Conseil d'appel, estimant que la réduction du contingent d'impression ne portait dans l'immédiat aucun préjudice au requérant, se déclara incompétent pour connaître de cette question. Par ailleurs, il recommanda au Directeur général de donner des directives aux services compétents pour que les documents de l'Association soient imprimés et distribués sans visa préalable de leur contenu, et pour que les facilités accordées aux associations du personnel ne soient jamais remises en cause, sauf lorsque l'intérêt de l'Organisation l'exige ou que les statuts viennent à être modifiés. Dans une lettre du 8 janvier 1987, qui constitue la décision attaquée, le Directeur général fit savoir au requérant qu'il avait pris acte de la décision du Conseil d'appel de se déclarer incompétent pour connaître de la question du contingent d'impression, et affirma que les deux mesures contestées avaient été déterminées par les intérêts de l'Organisation.

B. Le requérant fait valoir que la reconnaissance du droit des associations du personnel d'ester en justice est le corollaire du droit d'association. En tout état de cause, la recevabilité de sa requête, en tant que formée en sa qualité d'agent de l'UNESCO, ne fait aucun doute.

Sur le fond, le requérant soutient que, en refusant de permettre à l'Association d'imprimer et de distribuer le supplément à son bulletin, la défenderesse a violé le droit d'association, prévu à l'article 8.1 du Statut du personnel, et dont l'un des éléments essentiels est la liberté d'expression. Il prétend que l'Organisation a bafoué ces principes en censurant le texte émanant de l'Association du personnel, texte qui protestait précisément contre l'atteinte portée à la liberté d'expression des représentants élus du personnel par l'opposition du Directeur général à leur intervention devant la Conférence. L'administration a été coupable d'ingérence inadmissible dans les affaires de l'Association du personnel.

En ce qui concerne la réduction du contingent d'impression, le requérant affirme que cette décision est entachée de vices de procédure. Il estime en premier lieu que la décision d'incompétence du Conseil d'appel n'est pas fondée et que le président du Conseil d'appel a fait preuve d'une partialité marquée à son encontre. En second lieu, il soutient que l'administration a omis de consulter l'Association du personnel, comme elle en avait l'obligation. Cette obligation peut être trouvée au paragraphe 805.A du Manuel de l'UNESCO, qui prévoit que le contingent de travaux de chaque service de l'Organisation est calculé notamment en fonction de prévisions annuelles de ce service. Quoi qu'il en soit, le requérant considère que même en l'absence de toute disposition statutaire ou réglementaire explicite, la consultation de l'Association du personnel est obligatoire lorsque les intérêts du personnel sont en jeu.

En conclusion, le requérant demande l'annulation des deux décisions attaquées, ainsi qu'une indemnité calculée en fonction du coût des facilités dont l'Association a été privée, une somme forfaitaire s'ajoutant à ce montant à titre de compensation pour la violation de ses droits dont elle a fait l'objet. Cette indemnité devrait en outre compenser l'atteinte au droit d'association du requérant constituée par la censure du supplément au bulletin. Si toutefois le Tribunal considère que les termes mêmes du jugement constituent une satisfaction appropriée, le requérant prie le Tribunal de lui accorder une indemnité complémentaire destinée à couvrir les frais d'impression de la requête et du jugement dans un numéro d'"Opinion", de façon à en informer l'ensemble du personnel de l'Organisation.

C. Dans sa réponse, l'Organisation donne sa propre version des faits. Elle rappelle que les deux associations eurent la possibilité de s'exprimer devant la Commission administrative, et c'est la raison pour laquelle le bureau de la Conférence générale ne jugea pas qu'une intervention commune supplémentaire en plénière était nécessaire. Le Président de la Conférence reçut, le 24 octobre 1985, les deux représentants du personnel et leur indiqua qu'il n'envisageait pas de faire une recommandation quelconque sur leur proposition de déclaration. Par ailleurs, il n'avait aucun motif de se réfugier derrière un prétendu avis défavorable du Directeur général. Après la fin de la Conférence, alors que l'Association internationale considéra que la question était close, la STA crut bon de continuer à entretenir l'agitation à ce sujet. C'est ainsi que dans le texte du supplément, elle fit une description des faits non seulement tendancieuse et polémique, mais surtout manifestation injurieuse à l'égard du Président de la Conférence. Pour cette raison, le Sous-directeur général informa le requérant que l'administration ne saurait prêter son concours à la publication de ce texte.

Entre-temps, l'administration fut amenée à prendre des mesures de compression budgétaire, un effort étant nécessaire notamment pour réduire le volume des impressions et de la documentation. C'est ainsi que, dans une lettre du 21 septembre 1984 déjà, le président de la STA avait été invité, en faisant ses prévisions pour le prochain exercice, à prendre des mesures pour diminuer le volume des tirages. C'est dans ce contexte qu'il fut informé par la note datée du 26 mars 1986 de la réduction du contingent d'impression alloué à l'Association. Cette mesure n'avait donc rien de discriminatoire, étant donné que tous les services de l'Organisation étaient appelés à faire face aux mêmes contraintes.

L'Organisation fait valoir que la requête est irrecevable. En vertu de l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, seul le fonctionnaire en sa qualité individuelle, non en sa qualité de dirigeant ou membre d'une association du personnel, a droit de recours. En outre, le requérant n'a subi aucun préjudice personnel et la décision qu'il attaque n'est pas une décision individuelle prise à son égard. Le refus d'imprimer le supplément ainsi que la réduction des tirages constituent des mesures générales et ne visent le requérant ni à titre personnel, ni dans l'exercice de ses responsabilités syndicales.

Sur le fond, l'Organisation conteste que son refus de faire imprimer le texte du supplément constitue une violation du droit d'association ou une atteinte quelconque à la liberté d'expression. Tel n'était pas le but de l'Organisation; au surplus, l'association a pu utiliser en toute liberté ses moyens propres pour faire connaître son point de vue.

La défenderesse soutient, à titre subsidiaire, que si le Tribunal concluait en l'espèce à une restriction apportée à la

liberté d'expression, la position prise par l'administration pourrait être considérée comme légitime, car le texte proposé, en qualifiant les efforts de dialogue du Président de la Conférence générale de "manoeuvres dilatoires", a dépassé les limites de la bienséance.

Quant à la décision de réduction du contingent d'impression, qui s'inscrivait dans le cadre des mesures d'économie appliquées depuis 1984 à l'ensemble des services de l'Organisation, elle n'est nullement entachée de vices de procédure. Le paragraphe 805.A du Manuel n'impose aucune obligation de consulter l'Association du personnel, qui n'est d'ailleurs pas un des services de l'administration concernée par ce paragraphe. Les prévisions annuelles qui peuvent être soumises par l'Association ne servent qu'à lui permettre d'exposer son point de vue et au service compétent de tenir compte de ses souhaits dans la mesure du possible.

En outre, contrairement à ce qu'affirme le requérant, le Président du Conseil d'appel n'a pas eu une attitude partielle. D'ailleurs, même si on devait l'admettre, cela ne signifierait pas nécessairement que la décision serait viciée pour autant.

L'Organisation fait valoir enfin que la demande d'indemnisation n'est pas fondée, la décision attaquée n'étant entachée d'aucune illégalité et le requérant n'ayant pas prouvé l'existence d'un tort moral qui engagerait la responsabilité de l'administration.

D. Dans sa réplique, le requérant réaffirme que le Président de la Conférence n'a pas écarté la possibilité d'une déclaration commune mais a accueilli avec bienveillance la demande des représentants du personnel. Toutefois, il s'est finalement aligné sur la position du Directeur général à l'égard d'une question qu'il tenait sans doute pour mineure, d'autant plus que, la Conférence touchant à sa fin, l'attitude du personnel ne devait guère le préoccuper.

En ce qui concerne les mesures d'économies, le requérant relève que des dépassements de contingents, imputables à certains services de l'Organisation, n'ont jamais fait l'objet d'une facturation et ne sont suivies d'effet que pour l'Association du personnel.

Pour ce qui concerne la recevabilité de sa requête, le requérant soutient que, même si le Tribunal refuse de permettre à une association du personnel de le saisir d'une demande d'intervention, rien ne l'empêche d'agir par le biais d'une requête formée en son nom pour faire valoir ses droits propres.

Le requérant développe son argumentation sur le fond.

E. Dans sa duplique, l'Organisation fait remarquer, au sujet de la question de recevabilité, qu'en réalité, le requérant prend sur lui une cause qui, en fait, est celle de l'Association du personnel. Par conséquent, puisqu'une requête introduite par l'Association du personnel elle-même serait irrecevable, la présente, déposée en son nom par un agent de l'Organisation, devrait l'être également.

Sur le fond, la défenderesse expose plus en détail les moyens présentés dans son mémoire en réponse.

#### CONSIDERE:

1. Le requérant est fonctionnaire de l'UNESCO depuis 1976. En 1984, il a été élu président de l'Association du personnel (STA) de cette organisation. C'est à ce double titre qu'il se présente devant le Tribunal pour faire juger deux différends qui l'opposent à l'UNESCO.

Par une note en date du 9 décembre 1985, le Sous-directeur général chargé de l'administration générale a refusé de mettre à la disposition de l'Association les services d'impression et de distribution de l'Organisation pour publier un supplément au bulletin de l'Association. Une seconde note, en date du 26 mars 1986, du directeur du bureau des conférences, des langues et des documents informa le requérant que le contingent d'impression alloué à l'Association pour l'année 1986 était réduit de 2,5 millions de pages à 2 millions et que tout dépassement serait facturé.

Les recours internes contre ces deux notes firent l'objet d'une instruction commune. Le Conseil d'appel émit son avis le 1er décembre 1986 et, le 8 janvier 1987, le Directeur général de l'UNESCO rejeta les prétentions du requérant.

Sur les problèmes de recevabilité

2. L'Organisation soutient que la requête est irrecevable en tant qu'elle est présentée au nom de l'Association du personnel.

L'article II, paragraphe 6, du Statut du Tribunal dispose:

"Ont accès au Tribunal: a) le fonctionnaire, même si son emploi a cessé, ainsi que toute personne ayant succédé mortis causa aux droits du fonctionnaire; b) toute personne autre pouvant justifier de droits résultant du contrat d'engagement du fonctionnaire décédé ou des dispositions du Statut du personnel dont pouvait se prévaloir ce dernier."

Cet article, qui énumère les personnes qui ont accès au Tribunal, a un caractère limitatif. Il exclut les personnes morales. En admettant même que l'Association, qui a un caractère officiel, ne possède pas la personnalité morale et constitue un simple groupement de fait, celui-ci ne disposerait pas d'un contrat d'engagement à l'Organisation. Dans les deux cas, l'Association n'a pas accès au Tribunal aux termes de l'article II. La requête est donc irrecevable en tant qu'elle est présentée au nom de l'Association du personnel.

3. Le requérant présente également la requête en son nom propre. L'Organisation soulève sur ce point une autre fin de non-recevoir. Elle soutient que le requérant n'a subi aucun préjudice en sa qualité de fonctionnaire et que la décision attaquée n'est pas une décision individuelle prise à son égard.

Le requérant est un membre de l'organisation défenderesse. Ses conclusions d'annulation portent uniquement sur le fait que l'Organisation n'a pas appliqué les articles 8.1 et 8.2 du Statut du personnel et les dispositions 108.1 et 108.2 du Règlement du personnel qui reconnaissent le droit d'association au sein de l'Organisation. D'une façon plus générale, le requérant soutient que l'UNESCO a enfreint le principe de la liberté d'association.

L'article 8.1 du Statut du personnel dispose que le "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". L'article 8.2 prévoit la création par le Directeur général d'un organisme administratif auquel participe le personnel. Sans entrer plus dans le détail des dispositions réglementaires, les droits conférés par celles-ci sont à rapprocher de ceux qui découlent du principe général de la liberté d'association.

Ainsi, pour chaque contrat d'engagement, l'Organisation accepte, en tant qu'élément des termes du contrat, l'obligation de ne pas porter atteinte au droit d'association. En conséquence, toute décision qui entraîne une violation de ce droit peut être attaquée par tout titulaire d'un tel contrat. Le requérant soutient que les mesures qu'il conteste portent atteinte à ce droit et tout le débat se place sur ce terrain. La requête, en tant qu'elle est présentée en son nom propre, est donc recevable.

4. Quatre cent soixante-dix-sept fonctionnaires de l'UNESCO, collègues du requérant, ont présenté des demandes d'intervention. Les manquements allégués constituent des atteintes au droit d'association. Ainsi qu'il a été dit ci-dessus, tout membre du personnel bénéficie de ce droit, qui est susceptible d'être affecté par le jugement qui sera rendu. Les interventions sont donc recevables.

Sur le refus d'imprimer et de diffuser le supplément du bulletin de l'Association

5. L'Association du personnel de l'UNESCO a été créée en 1947. Son caractère représentatif n'est pas contesté et a été reconnu par le Directeur général, qui a approuvé ses statuts conformément à la disposition 108.1 du Règlement du personnel. Parmi les facilités dont elle bénéficie figurent l'impression et la diffusion, aux frais de l'Organisation, d'un bulletin dont le titre est "Opinion". Ce bulletin est adressé principalement aux membres de l'Association qui sont des fonctionnaires de l'UNESCO en activité ou à la retraite, même si sa diffusion déborde ce collège.

6. Aux mois d'octobre et novembre 1985 s'est tenue à Sofia la 23<sup>e</sup> session de la Conférence générale de l'UNESCO. Au cours des débats devaient être examinés notamment des problèmes de caractère budgétaire dont l'importance sur les carrières des fonctionnaires était évidente. Aussi, dès le début des travaux, les présidents des deux associations du personnel de l'Organisation ont demandé à faire connaître leur point de vue sur les questions à l'ordre du jour intéressant la politique du personnel. Ils furent autorisés sans difficulté à s'exprimer à cet effet devant la Commission administrative. En revanche, leurs efforts pour être entendus par la Conférence générale furent rejetés, malgré leurs demandes répétées. Ils s'adressèrent notamment au Président de la Conférence générale, qui les reçut à trois reprises. Le requérant soutient que, lors de la première de ces audiences, le Président de la

Conférence se serait engagé à recommander l'audition des représentants des associations en plénière mais qu'il se serait rétracté ultérieurement. Aussitôt après l'entretien, les deux représentants des associations avaient d'ailleurs pris acte d'un accord par une lettre adressée au Président. Quelques jours plus tard, le Président leur répondit en niant avoir contracté un tel engagement.

Les échanges de vue ne s'en poursuivirent pas moins. Le Président reçut les intéressés à deux nouvelles reprises. En définitive, la Conférence se termina sans que les représentants du personnel aient eu la possibilité même de lire un simple communiqué dont les termes avaient été présentés au Président.

La prise de position du Président de la Conférence n'altéra pas les rapports entre celui-ci et les présidents des associations. Les entretiens restèrent courtois, ainsi qu'en témoignent une lettre que le Président de la conférence leur adressa le 30 octobre 1985 et un texte qu'il lut au bureau de la Conférence. Lorsque la session fut terminée, le comité exécutif de la STA voulut rendre compte des raisons pour lesquelles ses efforts n'avaient pas été couronnés de succès. Un supplément au bulletin "Opinion" fut alors rédigé sous le titre "La liberté d'expression des représentants élus du personnel mise en cause à Sofia". L'Organisation s'opposa à l'impression et à la diffusion de ce document. En revanche, l'Association a pu procéder, à ses frais, à la reprographie puis à l'affichage de celui-ci dans les bâtiments du siège. Il est vrai que l'Organisation n'avait aucun pouvoir d'intervention en ce cas. Le débat porte uniquement sur le refus de l'Organisation de mettre à la disposition de l'Association les facilités dont celle-ci bénéficiait pour l'impression du bulletin.

7. L'objet essentiel du supplément est d'indiquer les raisons pour lesquelles les motifs qui ont été invoqués pour refuser la comparution des associations devant la Conférence générale n'étaient pas valables. Il s'agit là d'un compte rendu de mandat qui n'aurait pu justifier une interdiction. L'Organisation ne fait d'ailleurs aucun commentaire à ce sujet.

Le refus de l'Organisation est provoqué par deux alinéas.

Dès le début de l'article, le comité exécutif écrit que, sur avis du Président de la Conférence générale, le bureau n'a pas autorisé les associations à faire une déclaration commune. Puis il poursuit en indiquant que, pourtant, le Président s'était engagé, au cours d'une entrevue le 24 octobre 1985, à recommander que celles-ci soient autorisées à faire cette déclaration. Le Président s'est rétracté ultérieurement après avoir consulté le Directeur général.

Quant au dernier alinéa, il est ainsi rédigé: "Cette déclaration n'a pu se faire au moment opportun, à cause des manoeuvres dilatoires du Président de la Conférence générale, qui n'a pas voulu passer outre à l'avis défavorable du Directeur général."

8. L'Organisation ne conteste pas le droit pour l'Association de s'exprimer librement. Mais ce droit doit s'exercer dans les limites des obligations du Statut du personnel, avec réserve, sans irrespect ni impertinence. Dans ce cadre général, elle expose que l'affirmation contenue dans le document selon laquelle le Président de la Conférence s'était engagé à faire une recommandation positive pour une intervention en assemblée plénière est contredite par une mise au point de ce Président. Ainsi, le comité exécutif aurait accusé publiquement une personnalité de premier plan de s'être rendue coupable d'une contre-vérité. En qualifiant les efforts de dialogue du Président de manoeuvres dilatoires, le comité exécutif a dépassé les limites de la bienséance.

En sens contraire, le requérant soutient que le refus d'imprimer le supplément constitue une véritable censure qui porte une atteinte grave à la liberté d'expression dont toute association dispose.

Il n'est pas sans intérêt d'indiquer que le Conseil d'appel a rédigé un avis nuancé, après avoir mentionné que si la mauvaise foi de l'Organisation était établie, ce qui n'était pas nécessairement le cas, son avis en serait influencé. Il expose également que l'affaire qui lui est soumise n'a d'intérêt que comme précédent et il termine en recommandant au Directeur général de donner les directives nécessaires aux services compétents pour que, en tout état de cause, les documents de l'Association ne fassent pas l'objet de visa préalable et pour que les facilités accordées aux associations du personnel ne soient jamais remises en cause, en tout ou en partie, "sauf lorsque l'intérêt de l'Organisation l'exige ou que les statuts viennent à être modifiés".

Le Tribunal a eu l'occasion, dans plusieurs de ses jugements, de rappeler les principes qui doivent être appliqués en matière de liberté d'association. L'UNESCO affirme avoir agi dans les limites fixées par la jurisprudence du Tribunal. La jurisprudence constante du Tribunal affirme que les associations du personnel disposent de droits

particuliers, notamment de la possibilité de jouir d'une large liberté d'expression et du droit de critiquer les autorités de l'organisation auprès de laquelle elles exercent leur activité. Mais, comme toute liberté, celle-ci comporte des limites. C'est ainsi que les associations ne sauraient utiliser dans leurs manifestations publiques de procédés incompatibles avec la dignité de la fonction internationale, étant entendu cependant que la réserve exigée ne peut être analysée de la même manière que dans le cas où les critiques sont présentées par un fonctionnaire agissant individuellement. Le droit des groupements et la pratique conduisent à admettre une plus large liberté d'expression. Seuls les abus évidents ne sont pas tolérables.

9. Les griefs de l'Organisation sont de deux ordres. Elle soutient, en premier lieu, que le document contesté contient des inexactitudes.

Le Tribunal estime qu'une telle argumentation est, par elle-même, inadmissible. Il reprendra les termes employés dans son jugement No 496 du 3 juin 1982: "Voilà qui, depuis des temps immémoriaux, a toujours été l'excuse type de la censure; jamais on ne prétend qu'elle aurait pour objet de supprimer la vérité: on entend simplement veiller à ce que seule la vérité soit dite. La liberté d'association est réduite à néant si les communications entre les membres ne sont autorisées que sous contrôle."

Au surplus, il convient de noter que dans des entretiens dont le caractère courtois a été reconnu, des divergences d'interprétation peuvent intervenir sans que ces divergences mettent en jeu l'honnêteté ou la bonne foi des interlocuteurs. Sans prendre parti sur les thèses en présence, le Tribunal estime que ce premier motif constituait une censure illégale.

Plus sérieuse est l'argumentation tirée du caractère injurieux et même diffamatoire du supplément. L'Organisation vise ainsi la mention qui fait état de "manoeuvres dilatoires".

Il est exact que le Président de la Conférence n'appartient pas aux cadres de l'Organisation et n'exerce aucun pouvoir hiérarchique direct vis-à-vis des agents qui sont, par suite, tenus d'observer une particulière réserve dans leurs critiques. Il n'en demeure pas moins que pendant la durée de la session, le Président dispose d'une autorité qui dépasse la simple direction des débats. Son activité n'est plus neutre. Lorsqu'il refuse de prendre en considération la demande des associations, il n'agit pas en qualité d'homme politique d'un Etat souverain et son action n'est pas à l'abri de la critique. Il se trouve dans une situation comparable à celle des autorités de l'Organisation. Certes, les termes employés sont regrettables. Mais c'est leur attacher une bien grande importance que de les isoler du contexte général. L'Association n'a pas dépassé dans le supplément incriminé les limites autorisées dans une polémique qui mettait en jeu des problèmes que l'Association considérait comme essentiels pour les intérêts qu'elle est chargée de défendre. Elle n'a donc pas agi par malice ou mauvaise foi.

10. Le Tribunal conclut, sur cette première partie des conclusions du requérant, qu'en refusant de faire bénéficier l'Association du privilège traditionnel d'impression et de diffusion, l'UNESCO a porté atteinte au droit de l'Association dans son rôle de représentant et de revendicateur. La décision attaquée doit être annulée.

Sur la réduction du contingent d'impression

11. L'Association du personnel bénéficie traditionnellement d'un certain nombre de facilités qui lui permettent d'exercer son activité. Parmi celles-ci figure l'attribution de papier et d'un contingent d'impression grâce auquel le groupement correspond avec ses adhérents et fait connaître à l'extérieur ses positions et ses revendications. L'importance du contingent est fixée par l'Organisation, qui détermine chaque année, ou tous les deux ans, un certain nombre de pages qui pourront être utilisées en vue de leur impression, également à la charge de l'Organisation.

La décision attaquée a un double objet. Faisant état de la situation financière de l'Organisation, le directeur du bureau des conférences, des langues et des documents a réduit le contingent attribué à l'Association de 2 millions et demi de feuilles en 1984 et en 1985 à 2 millions en 1986. En outre, la décision dispose que tout dépassement du contingent fera l'objet d'une facturation.

12. Avant d'examiner les moyens de la requête, le Tribunal doit répondre à une fin de non-recevoir de l'Organisation qui soutient qu'en répartissant les ressources dont il dispose, le chef du secrétariat a pris une simple mesure d'administration qui ne fait pas grief et qui ne peut être soumise à la censure du Tribunal.

Certes, le Tribunal a admis, notamment dans son jugement No 496, que le chef d'un secrétariat dispose d'une

certaine liberté d'action échappant à tout contrôle juridictionnel. Le Tribunal n'a pas à s'occuper de la moindre réclamation de l'Association du personnel relative à l'inexécution d'accords conclus pour la fourniture de certains services. En l'espèce, le contingent d'impression ne relève pas d'un accord exprès, mais d'une coutume. Peu importe: ce qui est en jeu, ce n'est pas une notion juridique, mais la question de savoir si l'Organisation a méconnu le droit d'association d'une manière suffisamment grave.

La mesure attaquée réduit les moyens d'intervention de l'Association dans des proportions importantes. Ses effets pratiques sont réels. Il ne s'agit pas de services secondaires qui pourraient disparaître sans affecter le fonctionnement du groupement. Le Tribunal est donc compétent pour contrôler la légalité de la décision.

13. Le requérant présente en premier lieu des moyens de procédure. Les premiers de ceux-ci concernent le Conseil d'appel.

Le Conseil d'appel s'est d'abord reconnu incompétent. Ce fait est sans influence sur la validité de la décision attaquée. Le requérant a saisi régulièrement cet organisme. Cela seul importe dans l'affaire actuelle.

Le requérant fait également état, mais surtout pour mémoire, de la partialité qu'aurait manifestée à son égard le président du Conseil d'appel. Dans la mesure où cette allégation constitue un moyen, celui-ci ne pourrait qu'être rejeté. Rien ne permet d'affirmer que le Conseil et son président n'aient pas été impartiaux.

14. Le dernier moyen de procédure est plus sérieux. Le requérant soutient que la décision a été prise à la suite d'une procédure irrégulière en l'absence de toute consultation préalable de la STA. Dans un premier temps, le requérant invoque le paragraphe 805.A du Manuel de l'UNESCO qui prévoit que le contingent de travaux de chaque secteur, bureau ou office de l'Organisation est calculé notamment en fonction des prévisions annuelles de ces secteurs, bureaux ou offices. Dans un second temps, le requérant soutient que, même en l'absence d'une disposition précise, la consultation de l'Association était obligatoire.

15. En fait, il est exact que la réduction du contingent a été prise en l'absence de toute consultation de l'Association. Certes, l'Organisation fait état d'une lettre du 21 septembre 1984 par laquelle l'Association était invitée à envoyer ses prévisions pour le prochain exercice avant le 31 décembre. Cette invitation ne concernait expressément que les besoins de l'année 1985 et ne peut être regardée comme ayant un caractère permanent. L'Organisation ne le soutient pas. En citant cette lettre, elle entend seulement démontrer à titre d'exemple que son attitude vis-à-vis de l'Association n'était pas aussi négative que le requérant le prétend.

Sur ce point, le Tribunal conclut que la décision pour l'année en cause a été prise en l'absence de toute consultation de l'Association. Il convient donc de rechercher si, en droit, cette consultation était obligatoire.

16. Le paragraphe 805.A du Manuel ne peut être utilement invoqué par le requérant. Ce texte ne concerne que des services internes à l'Organisation. L'Association, quels que soient ses liens avec l'UNESCO, est indépendante de celle-ci et n'est pas concernée par le paragraphe 805.A. Il est donc inutile d'en examiner la portée.

17. En réponse à la dernière partie du moyen. L'Organisation soutient qu'elle peut apporter à tout moment des modifications aux facilités purement gratuites qu'elle accorde aux associations de personnel. Elle expose également qu'en raison des circonstances exceptionnelles qu'elle vivait en 1986, il ne pouvait être question d'être en désaccord sur le principe d'une réduction et que l'Association, elle-même, avait accepté l'année précédente la réduction de son quota proposée par l'Organisation.

L'octroi de facilités à une association du personnel n'est pas un privilège qui peut être retiré au gré de l'Organisation. Celle-ci fournit des facilités, non pas par pure bienveillance, mais parce qu'il est dans son intérêt bien compris que les fonctions dont l'Association s'acquitte soient remplies pleinement, de manière compétente. C'est l'intérêt de l'Organisation qui doit présider à l'octroi de facilités. De même, celles-ci ne doivent être retirées en tout ou en partie que si l'intérêt de l'Organisation en exige le retrait. Tels sont les principes qui doivent être appliqués et que le Tribunal a faits siens, notamment dans son jugement No 496.

C'est dans cet esprit que le chapitre VIII du Statut et du Règlement du personnel prévoit, d'une manière officielle, les rapports entre la direction générale de l'UNESCO et les associations de personnel. La création est notamment prévue au plus haut niveau d'un organisme administratif mixte auquel participe le personnel. Cet organisme donne au Directeur général des avis sur les questions générales de personnel. Ce texte est cité, non pas pour affirmer que l'organisme administratif mixte aurait dû être saisi du problème posé par l'affaire actuelle, mais pour marquer

l'esprit dans lequel doivent s'inscrire les rapports entre les deux parties, qui ne sont pas opposées, mais doivent s'efforcer d'arriver à des solutions constructives.

Certes, l'Organisation a raison lorsqu'elle souligne, en reprenant d'ailleurs une formule utilisée par le Tribunal, que les facilités accordées à une association n'ont pas à être négociées ou convenues. Mais la consultation de l'Association, si elle n'impose pas de résultat, entre dans les obligations que tout chef d'organisation doit s'imposer en vertu des principes généraux évoqués ci-dessus et dont le chapitre VIII du Statut fait application.

Quant aux circonstances exceptionnelles invoquées par l'administration, elles ne sont pas d'une nature telle qu'elles justifieraient l'absence de toute consultation. En faisant valoir cette argumentation, l'Organisation aborde en réalité le fond de l'affaire.

18. En conclusion, sur ce moyen de procédure, le Tribunal estime qu'en imposant une mesure qui avait des répercussions importantes sur le fonctionnement de l'Association, sans mettre l'Association à même d'exposer son point de vue, l'Organisation a pris une mesure illégale qui doit entraîner l'annulation de la décision attaquée.

19. Cette annulation a pour effet de rendre inutile l'examen des autres moyens présentés contre la note du 26 mars 1986 maintenue par la décision du Directeur général en date du 8 janvier 1987.

Le Tribunal constate cependant que, dans les circonstances de l'affaire, le Directeur général de l'UNESCO, saisi en 1986 de graves problèmes de caractère financier, a pris la mesure contestée dans la limite de son pouvoir d'appréciation et que notamment le moyen tiré d'un détournement de pouvoir n'est pas établi. Mais son appréciation aurait pu être différente si le Directeur général avait consulté, ainsi qu'il y était tenu, l'Association. La concertation est d'autant plus indispensable que l'autorité responsable dispose de larges pouvoirs.

Sur les conclusions pécuniaires

20. Le requérant expose que les conclusions pécuniaires ne sont pas pour lui primordiales. Il entend avant tout, en demandant l'annulation de deux décisions parmi d'autres, que cesse la discrimination dont l'Association fait l'objet. Il rappelle que l'existence d'une association du personnel efficace et respectée est indispensable à de bonnes relations professionnelles.

Le requérant réclame cependant des indemnités au bénéfice de l'Association.

D'une part, les deux décisions annulées ont porté atteinte au droit moral de l'Association. Celui-ci sera réparé par l'existence même de l'actuel jugement. Le Tribunal estime qu'en l'espèce les annulations prononcées accordent tout ce qui est nécessaire en cette matière.

D'autre part, le Tribunal ne fera pas droit aux conclusions présentées au titre du préjudice matériel. Le requérant indique lui-même que l'Association a respecté le contingent qui lui a été attribué. Quant aux frais supplémentaires de reprographie, le préjudice allégué n'est pas identifiable.

Le Tribunal décide de n'ordonner ni la production d'autres documents, ni un débat oral.

21. Le requérant recevra 20.000 francs français à titre de dépens.

Par ces motifs,

DECIDE:

1. Les interventions sont admises.
2. Les décisions attaquées sont annulées.
3. L'Organisation paiera au requérant la somme de 20.000 francs français à titre de dépens.
4. Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Ainsi jugé par M. Jacques Ducoux, Président du Tribunal, Tun Mohamed Suffian, Vice-Président, et Mme Mella



Carroll, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 30 juin 1988.

Jacques Ducoux  
Mohamed Suffian  
Mella Carroll  
A.B. Gardner

Mise à jour par PFR. Approuvée par CC. Dernière modification: 7 juillet 2000.