

SOIXANTE-DOUZIEME SESSION

Affaire VIANNEY

Jugement No 1158

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI), formée par M. John Joseph Vianney le 5 août 1990 et régularisée le 30 septembre, la réponse de l'ONUDI du 29 novembre 1990, la réplique du requérant du 14 janvier 1991 et la duplique de l'Organisation du 11 mars, vu le mémoire de Mlle Robina Sokal du 3 juillet, les écritures supplémentaires du requérant du 22 août, et la lettre de l'Organisation datée du 20 septembre 1991 informant le greffier qu'elle ne souhaite pas soumettre un mémoire supplémentaire;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, les articles 3.3 et 4.2 du Statut du personnel et les dispositions 106.12 et 112.02 du Règlement du personnel de l'ONUDI;

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 de la Somalie né à Aden en 1931, a commencé à exercer ses fonctions au siège de l'ONUDI à Vienne en 1977 comme attaché de presse au grade P.3. Après avoir occupé des postes de durée déterminée, il a obtenu un poste permanent en janvier 1982. Il a été promu au grade P.4 en avril 1982. Au temps des faits en cause, il était occupé en tant que fonctionnaire de l'audiovisuel au grade P.4 à la Section des relations publiques et de l'information (INF) du Département des relations extérieures, services de l'information publique, de la terminologie et de la documentation (EPL).

Le poste P.5 de chef de la Section EPL/INF étant devenu vacant, le requérant l'a occupé en qualité de chef par intérim du 1er août 1984 au 15 janvier 1989 et a reçu à ce titre une indemnité spéciale de fonctions correspondant au grade P.5 au sens de la disposition 106.12 du Règlement du personnel de l'ONUDI à compter du 1er février 1987.

Le Directeur général a rendu une visite officielle aux Philippines en novembre 1987. Mlle Robina Sokal, ressortissante des Etats-Unis alors chargée de la direction du Centre d'information des Nations Unies à Manille, a contribué à l'organisation de la visite et, à son retour à Vienne, le Directeur général a écrit au Secrétaire général des Nations Unies, le 2 décembre 1987, pour louer son "aide incomparable et son esprit d'initiative", "son dévouement et son sens d'engagement" et "l'excellente qualité de ses services", ajoutant que les Nations Unies "avaient bien de la chance d'avoir un représentant aussi exemplaire".

Un avis de concours interne a été publié le 15 janvier 1988 pour le poste de chef d'EPL/INF, le délai pour le dépôt des candidatures étant fixé au 27 janvier. Le requérant était absent de Vienne en mission lorsqu'il a appris l'ouverture du concours, mais a posé sa candidature par télégramme dans le délai prescrit. Mlle Sokal et treize autres personnes ont également posé leur candidature. Le Conseil des nominations et des promotions, saisi de l'affaire, a fait une recommandation au Directeur général.

L'Organisation a publié, le 8 février, un avis de concours externe rédigé en termes plus ou moins semblables.

Par mémorandum du 22 décembre 1988, le chef par intérim de la Section du recrutement de la Division des services du personnel a informé le requérant que le choix s'était porté sur une autre personne que lui. Mlle Sokal - car il s'agissait d'elle - a pris ses fonctions de chef d'EPL/INF le 15 janvier 1989. Le 2 mai 1989, conformément à la disposition 112.02 a) du Règlement du personnel, le requérant a adressé une longue note au Directeur général pour demander que la nomination de Mlle Sokal fasse l'objet d'un nouvel examen. Le 13 juin, le Directeur général rejetait sa demande et, le 15 juin, M. Vianney a formé un recours devant la Commission paritaire de recours,

conformément à l'article 112.02 b) i) du Règlement.

Dans son rapport du 1er juin 1990, la Commission paritaire concluait qu'il n'y avait pas eu violation des conditions d'engagement du requérant et que la nomination de Mlle Sokal avait été conforme aux règles; elle ne formulait "aucune recommandation en faveur du recours". Par décision du 8 juin, dont le requérant déclare avoir eu connaissance le 12 juin et qu'il attaque, le Directeur général exprimait son accord avec la "recommandation" de la Commission paritaire.

B. Le requérant donne un aperçu de sa carrière avant d'entrer à l'ONUDI et depuis. Il déclare qu'il était parfaitement compétent pour diriger la section et qu'il avait obtenu des succès confirmés à ce poste. Il retrace le cours des événements qui ont conduit au différend et dans lesquels il voit une ferme résolution de la part de l'administration de faire nommer Mlle Sokal à sa place. C'était l'objectif visé dès le début et ce n'est pas le premier simulacre de sélection dont EPL/INF est le théâtre.

Bien que la décision concernant la nomination appartînt en fin de compte au seul Directeur général, celui-ci écrit au Secrétaire général des Nations Unies pour faire l'éloge de Mlle Sokal, alors qu'il savait qu'elle serait candidate pour le poste en question. Il était peu probable que le Directeur général adjoint chargé d'EPL, qui devait faire une évaluation initiale des candidats, ne tînt pas compte des vœux manifestes du Directeur général. Une lettre de couverture adressée par un fonctionnaire subalterne d'EPL/INF à Mlle Sokal le 8 décembre 1987 avec une copie de la lettre du Directeur général révèle les dessous de l'affaire : elle l'invitait en effet à briguer "le poste dont nous avons parlé" et promettait de tenir au courant la Mission des Etats-Unis à Vienne.

La décision de nommer Mlle Sokal a omis de tenir compte d'éléments essentiels. D'une part, une bonne connaissance de l'allemand était essentielle pour le poste, connaissance que possédait le requérant aux termes des rapports d'évaluation de ses services, alors que Mlle Sokal ignorait cette langue. D'autre part, l'expérience du requérant n'était pas inférieure à celle de cette autre candidate.

La décision a dérogé à la pratique habituelle en matière de sélection et était contraire aux dispositions de l'article 4.2 du Statut du personnel de l'ONUDI, selon lequel "il doit être pleinement tenu compte, pour les nominations aux postes vacants, des aptitudes et de l'expérience que peuvent posséder des personnes qui sont déjà au service de l'Organisation".

En outre, la décision définitive est entachée de vices de procédure et autres. En effet, la Commission paritaire de recours n'a ni entendu tous les intéressés ni examiné suffisamment les dossiers, et son secrétaire était le chef par intérim de la Section du recrutement en 1988.

Le requérant réclame a) l'annulation de la décision du Directeur général du 8 juin 1990; b) le versement de 5.000 dollars des Etats-Unis à titre de dommages-intérêts pour le préjudice matériel et moral; c) le paiement de la différence entre le traitement et la pension dont il eût bénéficié au grade P.5, s'il avait continué à diriger l'INF ou avait été nommé à ce poste, et les émoluments qui lui ont été effectivement attribués; d) 4.000 dollars à titre de dépens.

C. L'Organisation allègue que, selon l'article II(5) du Statut du Tribunal, la requête est irrecevable dans la mesure où elle se fonde sur l'application abusive des règles au cas d'une tierce personne.

Quant au fond, l'ONUDI fait valoir que le Directeur général dispose d'un pouvoir d'appréciation en matière de nominations, ses décisions n'étant soumises qu'à un contrôle restreint, et que sa décision de nommer Mlle Sokal n'est entachée d'aucun vice.

Il n'y a pas eu violation de l'article 4.2 qui précise que "La même considération [c'est-à-dire celle qui est indiquée sous B ci-dessus] s'applique, à charge de réciprocité, au personnel des organisations du système des Nations Unies." Du point de vue juridique, cette phrase met Mlle Sokal, qui était fonctionnaire des Nations Unies, sur le même pied que le requérant.

Le fait que le Directeur général ait écrit une lettre de recommandation en faveur de Mlle Sokal n'a rien d'inhabituel ou d'incorrect. Par ailleurs, de telles lettres ne sont pas soumises au Conseil des nominations et des promotions.

En écrivant une lettre à Mlle Sokal le 8 décembre 1987, le fonctionnaire subalterne d'EPL/INF se bornait à donner un avis personnel. Il n'existe aucun lien entre cette lettre et la décision du Directeur général. Le fait qu'une mission

installée à Vienne puisse être informée d'une candidature à un poste, voire appuyer cette candidature, n'infirmes en rien la nomination du candidat.

La condition relative à la maîtrise de la langue allemande figurant dans l'avis de concours a été écartée, de sorte que la candidature de Mlle Sokal a pu être prise en considération pour le poste. Le Directeur général a estimé à juste titre que son expérience en matière de presse était telle que son ignorance de l'allemand n'avait pas d'importance. De plus, la dérogation à cette condition s'appliquait de la même façon à tous les candidats, et le requérant ne possédait pas davantage l'allemand. Ainsi que l'a indiqué la Commission paritaire de recours, l'expérience des activités des Nations Unies comptait davantage que la connaissance de l'allemand. Il n'y avait rien d'incorrect à déroger à la condition exigeant la connaissance de l'allemand puisqu'il s'agissait simplement d'un critère entre plusieurs autres. L'évaluation des niveaux d'études des candidats est laissée à l'appréciation de l'administration. Les résultats obtenus par le requérant en qualité de chef par intérim de la section ne lui conféraient aucun avantage pour l'attribution du poste et ont été de toute façon dûment pris en compte.

La procédure de la Commission paritaire de recours n'a pas été entachée de vice de forme. La Commission est libre de déterminer les témoins qu'elle souhaite entendre et les investigations auxquelles il convient de procéder. Elle n'évalue pas les candidats, cette tâche incombant au Conseil des nominations et des promotions. Le secrétaire de la Commission paritaire de recours n'est pas membre de celle-ci et le fait qu'il ait été chargé en 1988 du recrutement du personnel est sans pertinence.

Enfin, même si la nomination de Mlle Sokal était viciée, le requérant n'aurait aucun droit à être nommé au poste. C'est pourquoi ses prétentions à des dommages-intérêts doivent être rejetées.

D. Dans sa réplique, le requérant maintient sa version des faits de la cause. Il conteste l'affirmation de l'ONUDI selon laquelle il ne peut prétendre à des dommages-intérêts même s'il y a eu violation de ses droits : cela reviendrait à dire que la manière dont le Directeur général exerce son autorité n'a aucune importance. En fait, toute la portée de la réponse est que le Directeur général est libre d'agir comme il l'entend.

Le requérant développe son argumentation. En particulier, il met de nouveau en doute l'impartialité de la Commission de recours au motif que son secrétaire a joué un rôle clef dans la sélection en qualité de chef de la Section du recrutement. Il réaffirme que les investigations de la Commission ont été de pure forme et qu'elle a persisté dans son erreur en dépit des preuves contraires qu'il lui avait soumises. Son cas n'est que l'un des exemples qui illustrent les "jeux politiques" auxquels se livre l'ONUDI en matière de nominations et de promotions. L'abandon formel de la condition relative à la connaissance de l'allemand avait pour seul but d'aider Mlle Sokal. Cette condition portait sur la connaissance courante et non sur la "maîtrise" de la langue, et il y satisfaisait. Les critères de comparaison entre l'expérience de Mlle Sokal et la sienne propre étaient obscurs. Elle l'a emporté par pur favoritisme, sa nomination étant intervenue arbitrairement, en violation de l'article 4.2 du Statut et au mépris des faits essentiels. Il maintient ses conclusions.

E. Dans sa duplique, l'Organisation fait valoir que la réplique contient un certain nombre d'idées fausses, et elle développe son argumentation. Etant donné que le requérant a omis de réclamer une réparation pécuniaire dans son recours interne, sa demande de dommages-intérêts pour le préjudice matériel et moral et d'indemnisation pour les pertes subies pour cause de "non-promotion" est irrecevable en vertu de l'article VII du Statut du Tribunal. L'ONUDI s'élève contre les commentaires désobligeants que le requérant a formulés à l'encontre de certains de ses collègues et d'un Etat membre; en tout état de cause, ces remarques sont sans rapport avec les faits.

F. Dans ses observations sur les écritures, faites à la demande du Tribunal, Mlle Sokal - dont la nomination au poste de chef de la Section EPL/INF est l'objet de la présente requête - donne son avis sur les questions la concernant. Elle nie avoir eu connaissance d'un "complot" visant à favoriser sa nomination et fait la revue de ses qualifications qu'elle estime supérieures à celles du requérant, dans la mesure où l'on entend par information des "activités orientées sur les résultats et destinées à susciter l'intérêt des médias et du public".

G. Dans son ultime mémoire, le requérant conteste plusieurs des commentaires de Mlle Sokal et répond aux arguments avancés par l'Organisation dans sa duplique quant à l'irrecevabilité de sa demande de réparation pécuniaire. Contrairement à ce que prétend l'Organisation, il a soumis des conclusions spécifiques à la Commission paritaire de recours : celles-ci étaient implicites dans le mémorandum du 14 décembre 1989, et il les maintient.

CONSIDERE :

1. Le requérant attaque la décision définitive que le Directeur général de l'ONUDI a prise le 8 juin 1990, sur recommandation de la Commission paritaire de recours, de rejeter le recours qu'il avait formé contre la décision de nommer Mlle Robina Sokal à un poste auquel il s'était lui-même porté candidat, celui de chef de la Section des relations publiques et de l'information (INF) du Département des relations extérieures, services de l'information publique, de la terminologie et de la documentation (EPL).

Sur la recevabilité

2. Dans sa duplique, l'Organisation soutient pour la première fois que les prétentions financières du requérant sous b), c) et d) sont irrecevables, au motif que la Commission paritaire de recours n'en avait pas été saisie. Un supplément d'instruction a été ordonné, notamment pour donner au requérant l'occasion de répondre à cette objection, ce qu'il a fait dans son mémoire supplémentaire du 22 août 1991.

3. Les demandes figurant sous b), c) et d) portent sur l'allocation de dommages-intérêts pour préjudice matériel et moral, d'une indemnisation des pertes de traitement et de pension, et de dépens. La demande principale du requérant, visée sous a), est l'annulation de la décision du 8 juin 1990. L'annulation de cette décision est en fait la réparation principale demandée par le requérant dès le début de la procédure dans cette affaire. L'Organisation ne nie pas que la décision du 8 juin 1990 est définitive et que la demande d'annulation est recevable en vertu de l'article VII(1) du Statut du Tribunal.

Même si les trois autres demandes n'ont pas été soumises à la Commission paritaire de recours, cela n'empêche pas le Tribunal de se pencher sur ces demandes dans le contexte de la présente requête. En effet, si le Tribunal acceptait la demande principale mais écartait les autres parce qu'irrecevables, son jugement serait dépourvu de toute valeur pratique. Les demandes figurant sous b), c) et d) ne sont pas indépendantes de la demande visée sous a) mais en sont les corollaires, et leurs chances d'aboutir sont liées à la décision du Tribunal au sujet de la demande figurant sous a).

Sur le fond

4. La Commission paritaire de recours constatait au paragraphe 30 de son rapport du 1er juin 1990 sur le recours interne du requérant que "le processus de sélection qui a conduit au recrutement de Mlle Sokal comme chef de la Section des relations publiques et de l'information est conforme aux dispositions pertinentes du Statut et Règlement et [que] les allégations du requérant, selon lesquelles l'administration n'a pas observé ces dispositions, sont dénuées de fondement".

Le requérant, qui était déjà membre du personnel de l'ONUDI quand il s'est porté candidat au poste, fait valoir que la nomination de Mlle Sokal est à la fois une dérogation aux pratiques de sélection et de recrutement habituelles des Nations Unies et une violation des dispositions de l'article 4.2 du Statut du personnel, qui a la teneur suivante :

"Sous réserve des dispositions de l'article 3.2 ci-dessus, et sans entraver l'apport de talents nouveaux aux divers échelons, il doit être pleinement tenu compte, pour les nominations aux postes vacants, des aptitudes et de l'expérience que peuvent posséder des personnes qui sont déjà au service de l'Organisation. ..."

L'Organisation soutient qu'elle n'a pas violé l'article 4.2, au motif que le fait de placer Mlle Sokal, fonctionnaire des Nations Unies, sur un pied d'égalité avec le requérant était conforme aux dispositions de cet article. C'est ce qui ressort - poursuit-elle - de la phrase qui suit la citation donnée plus haut, à savoir :

"La même considération s'applique, à charge de réciprocité, au personnel des organisations du système des Nations Unies."

5. Le raisonnement de l'Organisation est correct : en vertu de l'article 4.2, les fonctionnaires des autres organisations des Nations Unies doivent être placés sur un pied d'égalité avec ceux de l'ONUDI. Toutefois, si le raisonnement est exact, il n'est pas suffisant. L'article 4.2 s'inscrit dans le cadre plus large des dispositions relatives à la sélection, en particulier celles qui sont énoncées à l'article 3.3 ainsi conçu :

"Les fonctionnaires sont choisis parmi les candidats qui présentent les qualifications requises, sans distinction tenant à leur race, leur sexe, leur religion ou leur invalidité. Dans la mesure du possible, le choix doit se faire après mise en compétition."

Le Tribunal est appelé à rechercher si, en examinant les dossiers qui lui sont soumis, l'Organisation a correctement identifié les candidats possédant les qualifications requises. Ce faisant, le Tribunal doit s'assurer que les critères applicables n'ont pas été détournés de leurs fins. Tel serait le cas, par exemple, si le principe d'égalité énoncé ci-dessus devait donner lieu à un privilège.

6. Aux termes de l'article 3.3, l'ONUDI n'est pas tenue d'organiser un concours chaque fois qu'il y a lieu de pourvoir un poste : les mots "Dans la mesure du possible" impliquent une certaine souplesse. Toutefois, si l'Organisation décide de faire un concours - qui est la procédure ordinairement suivie pour nommer du personnel au sein du système des Nations Unies -, elle doit se conformer aux conditions qu'elle a elle-même définies à cet effet : *patere legem quam ipse fecisti*. Toute décision prise en violation des règles qu'elle a elle-même établies est viciée et ne peut produire aucun effet juridique. L'application de ce principe signifie que les règles d'un concours ne peuvent pas être modifiées après que le processus de sélection ait commencé.

7. Le 15 janvier 1988, l'ONUDI a publié un avis de concours interne pour le poste de chef d'EPL/INF. L'avis énumérait les qualifications requises et, à la rubrique "Langues", il était précisé :

"Maîtrise de l'anglais, du français et de l'allemand. Connaissance d'autres langues officielles des Nations Unies souhaitable."

Le 8 février 1988, l'Organisation a publié un avis de concours externe qui, bien qu'il contînt quelques informations complémentaires, était pour l'essentiel identique à celui du 15 janvier.

8. Au moment d'évaluer les candidats, cependant, l'Organisation a changé d'avis. Elle a écarté la condition relative à la maîtrise de l'allemand, que Mlle Sokal ne remplissait pas. Elle a considéré que l'expérience pratique de Mlle Sokal en matière de presse internationale en faisait la meilleure candidate, et que son ignorance de l'allemand n'aurait pas d'incidence sur l'exercice de ses fonctions.

En réponse à l'objection soulevée par le requérant quant à la dérogation à cette condition, l'Organisation fait valoir qu'elle s'est appliquée de la même façon à tous les candidats.

La question est de savoir si l'Organisation peut, pendant un concours et au moment d'évaluer les candidats, modifier les conditions qu'elle a elle-même établies. Or, pour les raisons indiquées au considérant 6 ci-dessus, elle n'avait pas le droit d'agir ainsi. Si la maîtrise de l'allemand n'avait pas été une condition requise, il est probable que les candidatures auraient été plus nombreuses.

Le sort de la requête

9. En conclusion, l'ONUDI a négligé de respecter les critères qu'elle avait elle-même fixés pour le poste décrit dans les avis de concours du 15 janvier et du 8 février 1988, aux termes desquels la "maîtrise" de l'allemand était une qualification requise. C'est à tort que la Commission paritaire de recours affirme, au paragraphe 27 de son rapport, que "l'évaluation des candidats a été dûment et systématiquement réalisée par le chef direct du titulaire du poste". L'une des conditions essentielles du concours a été écartée pendant l'évaluation, altérant ainsi la régularité et la légalité du processus de sélection. Pour cette seule raison, la décision attaquée doit être annulée, sans qu'il soit nécessaire d'examiner les autres objections soulevées par le requérant. La conclusion de celui-ci visée sous a) est admise.

10. Sous c), le requérant demande à titre de réparation le montant représentant la différence de traitement et de droits de pension dont il aurait bénéficié à compter du 16 janvier 1989 s'il avait été nommé chef d'EPL/INF à la place de Mlle Sokal. Bien que le résultat du concours soit entaché d'un vice, cela ne signifie pas nécessairement que le requérant aurait été choisi pour le poste car, comme il a été indiqué au considérant 8 ci-dessus, si la maîtrise de l'allemand n'avait pas été une qualification requise, il est possible que d'autres candidats se soient présentés. La conclusion figurant sous c) est donc rejetée.

Toutefois, les demandes visées sous b) et d) sont admises. Le Tribunal ordonne à l'Organisation de verser au requérant 3.000 dollars des Etats-Unis à titre de dommages-intérêts pour le préjudice matériel et moral subi en raison de l'irrégularité du processus de sélection, et 2.000 dollars à titre de dépens.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. La décision attaquée est annulée.
2. L'Organisation versera au requérant la somme de 3.000 dollars des Etats-Unis à titre de dommages-intérêts pour le préjudice moral et matériel subi.
3. L'Organisation versera au requérant la somme de 2.000 dollars des Etats-Unis à titre de dépens.
4. Le surplus de la requête est rejeté.

Ainsi jugé par M. Jacques Ducoux, Président du Tribunal, Tun Mohamed Suffian, Vice-Président, et M. José Maria Ruda, 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
José Maria Ruda
A.B. Gardner