

SOIXANTE-DIX-NEUVIEME SESSION

Affaire WOOLLARD

Jugement No 1430

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), formée par M. Robert John Woollard le 26 août 1994 et régularisée le 5 septembre, la réponse de l'AIEA du 21 novembre, la réplique du requérant du 29 décembre 1994, et la duplique de l'Agence du 13 mars 1995;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal;

Après avoir examiné le dossier, la procédure orale n'ayant été ni sollicitée par les parties, ni ordonnée par le Tribunal;

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

A. Le titre II, section 3, paragraphe 68, du Manuel administratif de l'AIEA se lit comme suit :

"Toute nomination à un poste auquel s'applique la règle de la répartition géographique exige l'appui des autorités compétentes de l'Etat membre dont le candidat est le ressortissant. Le directeur de la Division du personnel devra obtenir cet appui avant qu'une offre d'engagement ne soit faite au candidat retenu pour le poste. L'appui gouvernemental est présumé exister si, dans un délai raisonnable à compter de la date à laquelle il a été contacté par écrit par l'Agence, l'Etat membre intéressé n'a pas informé le directeur du personnel de son opposition à la nomination." (Traduction du Greffe).

Par une circulaire portant la référence SEC/NOT/1309 du 31 janvier 1990, le Directeur général a annoncé au personnel plusieurs mesures de "Politique générale en matière d'avancement de la catégorie des services généraux à la catégorie professionnelle". Le paragraphe A2 de ladite circulaire dispose :

"Pour les postes auxquels s'applique la règle de la répartition géographique, l'importance que présente le recrutement du personnel sur une base géographique aussi large que possible sera dûment prise en considération. En conséquence, l'appui gouvernemental sera exigé." (Traduction du Greffe).

Le requérant, ressortissant britannique né en 1941, est entré au service de l'Agence, à Vienne, le 21 février 1978 en qualité de commis de grade G.5 à la Division des garanties. A la suite d'une série d'engagements de courte durée, il a été mis au bénéfice d'un contrat de durée déterminée d'un an à compter du 1er janvier 1979. Son engagement a été constamment renouvelé depuis lors. Il détenait, au moment des faits, le grade G.6.

Le 22 décembre 1993, le requérant s'est porté candidat à un poste de chef d'unité de grade P.3 à la Division du budget et des finances, annoncé par un avis de vacance d'emploi portant le numéro 93/068 en date du 29 septembre 1993. L'avis contenait la précision suivante : "La nomination est subordonnée à un appui gouvernemental".

Par mémorandum du 25 janvier 1994, le requérant a demandé au directeur du personnel de ne pas lui appliquer la condition de recrutement prévue au paragraphe A2 de la circulaire SEC/NOT/1309. Il estimait l'exigence de l'appui gouvernemental contraire aux articles VII, paragraphe F, du Statut de l'Agence et 1.01 du Statut provisoire du personnel, définissant le caractère international des fonctions exercées par les membres du personnel. Par mémorandum du 15 février, le directeur du personnel par intérim a fait savoir au requérant que sa demande était prématurée, l'appui gouvernemental n'étant requis qu'une fois la procédure de sélection menée à terme.

Dans un mémorandum du 17 février, le chef de l'Unité de recrutement de la Division du personnel a informé le requérant du rejet de sa candidature au poste de chef d'unité.

Le 17 mars, dans une lettre au Directeur général, le requérant a introduit une réclamation au sens de la disposition 12.01.1 D) 1) du Règlement provisoire du personnel contre la décision du directeur du personnel par intérim en date du 15 février. Il demandait également l'autorisation de saisir directement le Tribunal. Par lettre du 31 mai au requérant, le Directeur général a accédé à cette demande, mais il a refusé de modifier la décision du 15 février. Il a aussi informé le requérant qu'un réexamen de la procédure de consultation avec les gouvernements prévue au paragraphe II.3.68 du Manuel administratif était en cours. Telle est la décision entreprise.

B. Le requérant soutient que l'appui gouvernemental aux candidatures est contraire aux principes du droit de la fonction publique internationale. L'Agence a fait de cet appui le critère déterminant pour le recrutement de ses agents, ce qui constitue une violation notamment de l'article VII, paragraphe D, de son Statut, qui a la teneur suivante :

"La considération dominante, dans le recrutement, l'emploi et la fixation des conditions de service du personnel, doit être d'assurer à l'Agence les services de fonctionnaires possédant les plus hautes qualités de travail, de compétence technique et d'intégrité. Sous réserve de cette considération, il est dûment tenu compte des contributions des membres à l'Agence et de l'importance d'un recrutement effectué sur une base géographique aussi large que possible."

En effet, quelles que puissent être ses qualités, un candidat qui ne bénéficie pas de l'appui du gouvernement de son pays ne remplit pas les conditions de recrutement requises. La pratique de l'appui gouvernemental revient donc à laisser aux Etats membres eux-mêmes le soin de choisir le personnel. Certes, le Directeur général pourrait refuser de nommer les candidats présentés par certains gouvernements, mais l'application du principe de la répartition géographique s'en verrait alors compliquée.

Le requérant invoque l'article VII, paragraphe F, du Statut de l'Agence, selon lequel "le Directeur général et le personnel ne sollicitent ni n'acceptent d'instructions d'aucune source extérieure à l'Agence. ...". Dans la mesure où le Directeur général s'engage à ne pas donner suite à une candidature qui n'aurait pas reçu l'aval du gouvernement intéressé, il contrevient à la disposition précitée. Le Tribunal a condamné à plusieurs reprises le comportement qui consiste, pour le chef exécutif d'une organisation, à se plier aux vœux des gouvernements. De plus, un fonctionnaire qui doit son poste à l'appui de son gouvernement peut-il garder son indépendance ?

La demande du requérant tendant à bénéficier d'une exception au principe de l'appui gouvernemental n'était pas prématurée. Le paragraphe A2 de la circulaire SEC/NOT/1309 affecte la régularité de la procédure de sélection de deux manières. Premièrement, un gouvernement qui accepte d'appuyer une candidature attendra une faveur en retour de la part du fonctionnaire. Cet élément pourrait décourager de nombreux candidats potentiels. Deuxièmement, le comité de sélection aura tendance à accorder sa préférence à un candidat de l'extérieur qui, en tant que tel, bénéficie déjà d'un appui gouvernemental, plutôt qu'à un candidat interne, qui doit encore l'obtenir.

Le requérant demande au Tribunal de déclarer nuls et nonavenus le paragraphe II.3.68 du Manuel administratif et le paragraphe A2 de la circulaire SEC/NOT/1309, d'annuler la décision du Directeur général du 31 mai 1994, et d'ordonner le réexamen de la décision du chef de l'Unité de recrutement du 17 février 1994 l'informant du rejet de sa candidature; ou, à défaut, le versement d'une compensation financière adéquate, ainsi que l'octroi de toute autre réparation appropriée. Il demande également 25 000 schillings à titre de dépens.

C. Dans sa réponse, la défenderesse soutient que la conclusion tendant à l'annulation du paragraphe II.3.68 est irrecevable. Le requérant, dont la candidature a été rejetée pour manque d'expérience professionnelle, ne justifie d'aucun intérêt à agir. Il serait illogique de chercher à obtenir l'appui d'un gouvernement à une candidature qui n'a pas encore été retenue. La défenderesse rappelle qu'un réexamen de la procédure de consultation avec les gouvernements est en cours.

Sur le fond, elle estime que la conclusion du requérant tendant à l'annulation de la décision du Directeur général du 31 mai 1994 ne saurait être accueillie. Les allégations du requérant sous ce chef sont purement spéculatives et ne reposent sur aucun fait précis.

Elle fait valoir que le procédé de l'appui gouvernemental est un bon moyen de s'assurer des qualifications d'un candidat, ce qui revêt une importance particulière pour l'Agence, eu égard à son mandat spécifique. Le paragraphe II.3.68, quant à lui, est conforme à l'article VII, paragraphe D, de son Statut. Si l'existence d'une condition de recrutement particulière est de nature à compliquer le recrutement, cette condition n'est pas pour autant illégale. Au

demeurant, le critère déterminant en matière de sélection reste celui des "plus hautes qualités de travail, de compétence technique et d'intégrité", puisque la procédure de sélection a lieu avant que l'appui gouvernemental ne soit demandé.

La défenderesse soutient que la présente affaire n'a pas trait à l'indépendance de la fonction publique internationale, et qu'il ne saurait être question d'une violation de l'article VII, paragraphe F, du Statut. Le Directeur général a, dans le passé, écarté l'application des dispositions relatives à l'appui gouvernemental lorsque cela s'avérait nécessaire. S'il n'a pas accepté de le faire en l'espèce, c'est, en vertu du paragraphe II.3.68, pour des motifs de respect de la procédure.

D. Dans sa réplique, le requérant maintient toutes ses conclusions. Il prétend que la défenderesse tente de tromper le Tribunal en affirmant que, le 15 février 1994, la procédure de sélection n'était pas terminée, alors que, deux jours plus tard, elle l'informait du rejet de sa candidature.

Il fait valoir que, conformément au paragraphe II.3.50 du Manuel administratif, les candidatures externes à des postes soumis à la règle de la répartition géographique sont normalement transmises à l'Agence par les Etats membres. Or, on imagine mal un gouvernement refuser de cautionner une candidature qu'il aurait lui-même présentée. En tout état de cause, la question de savoir à quel moment intervient l'appui du gouvernement est sans effet sur l'illégalité intrinsèque de la disposition contestée. De même, le fait que le Directeur général, en vertu d'un pouvoir implicite d'appréciation, ait pu consentir à faire des exceptions au principe de l'appui gouvernemental ne saurait rendre légal ledit principe.

E. Dans sa duplique, la défenderesse développe son argumentation. Elle réitère que la disposition litigieuse n'a pas fait grief au requérant. Celui-ci ne conteste d'ailleurs pas qu'il n'était pas qualifié pour le poste auquel il s'était porté candidat.

Elle prétend que le requérant confond la procédure de transmission des candidatures externes par les Etats membres et le procédé de l'appui gouvernemental. Alors que la première est régie par le paragraphe II.3.50 du Manuel administratif et revêt un caractère routinier, le second implique une appréciation gouvernementale sur une candidature donnée. En outre, l'Agence reçoit de nombreuses candidatures émanant directement de postulants externes.

CONSIDERE :

1. Le requérant est entré au service de l'Agence internationale de l'énergie atomique le 21 février 1978, au titre d'un contrat de courte durée, en qualité de commis de grade G.5 à la Division des garanties. Il a été placé au bénéfice d'un contrat de durée déterminée à compter du 1er janvier 1979, au même poste et dans le même grade, et son engagement a été constamment renouvelé depuis lors. Il détient toujours un grade - G.6 - qui relève de la catégorie des services généraux.

2. Le 29 septembre 1993, l'Agence a annoncé sous le numéro 93/068 la vacance d'un poste de grade P.3. Il s'agissait d'un poste de chef d'unité à la Division du budget et des finances, auquel le requérant s'est porté candidat le 22 décembre 1993.

3. Les "qualifications essentielles" exigées pour le poste étaient les suivantes :

"Un diplôme universitaire de hautes études commerciales, d'économie ou de comptabilité. Au moins six ans d'expérience professionnelle et de responsabilité dans la gestion financière et d'expérience en tant que superviseur. Bonne connaissance et expérience du traitement des données et des applications sur ordinateur personnel."

Il était également indiqué dans l'avis de vacance que la nomination était "subordonnée à un appui gouvernemental". Les candidats devaient fournir un curriculum vitae détaillé.

4. Dans sa demande de candidature, le requérant se bornait à indiquer qu'il possédait les "qualifications requises", qu'il avait "beaucoup d'expérience", et qu'avant 1978 il avait été "employé comme comptable par IBM et par le Royal Chartered Institute of Secretaries à Londres", mais sans préciser si cette expérience avait duré "au moins six ans".

5. La politique de l'Agence en ce qui concerne l'appui gouvernemental pour les nominations aux postes de la

catégorie professionnelle est énoncée au paragraphe II.3.68 de son Manuel administratif dont la teneur est reproduite sous A ci-dessus. Cette disposition s'applique également en cas de promotion de la catégorie des services généraux à la catégorie professionnelle.

6. Le 25 janvier 1994, le requérant a écrit au directeur de la Division du personnel pour lui demander qu'il soit dérogé à la règle concernant l'appui gouvernemental, car il estimait qu'elle était incompatible avec son statut de fonctionnaire international et avec l'article VII, paragraphe F, du Statut de l'Agence qui se lit comme suit :

"Dans l'accomplissement de leurs devoirs, le Directeur général et le personnel ne sollicitent ni n'acceptent d'instructions d'aucune source extérieure à l'Agence. Ils s'abstiennent de tout acte incompatible avec leur situation de fonctionnaires de l'Agence; sous réserve de leurs responsabilités envers l'Agence, ils ne doivent révéler aucun secret de fabrication ou autre renseignement confidentiel dont ils auraient connaissance en raison des fonctions officielles qu'ils exercent pour le compte de l'Agence. Chaque membre s'engage à respecter le caractère international des fonctions du Directeur général et du personnel et à ne pas chercher à les influencer dans l'exécution de leur tâche."

7. Dans un mémorandum du 15 février 1994, le directeur du personnel par intérim lui a répondu que l'appui gouvernemental n'était "pas exigé avant que le processus de sélection n'ait été mené à son terme", qu'il était "prématuré d'aborder cette question pour l'instant", et qu'il "n'y reviendrait que si cela s'avérait nécessaire".

8. Dans une lettre du 17 février, le requérant a été informé du rejet de sa candidature par le chef de l'Unité de recrutement de la Division du personnel, qui a ajouté : cette décision "ne met nullement en cause vos qualifications ou votre personnalité; elle résulte uniquement du processus de sélection par concours dans le cadre duquel sont habituellement placés en concurrence un grand nombre de candidats du monde entier".

9. Dans une lettre du 17 mars, le requérant, invoquant la disposition 12.01.1 D) 1) du Règlement provisoire du personnel, a demandé au Directeur général de revenir sur la décision du directeur du personnel par intérim en date du 15 février et de lui accorder la dérogation à la règle concernant l'appui gouvernemental qu'il avait demandée initialement, ou de décider que cette règle "ne [pouvait] être maintenue par l'Agence"; ou bien, à défaut, de l'autoriser à saisir directement le Tribunal sans suivre la procédure de recours interne.

10. Dans sa réponse en date du 31 mai, le Directeur général a fait valoir qu'il aurait été prématuré de prendre, le 15 février 1994, une décision quant à l'application - ou la non-application - de cette règle au requérant, puisque aucun candidat n'avait encore été sélectionné en vue d'une nomination. Il a accepté que le requérant saisisse directement le Tribunal sans épuiser au préalable les moyens de recours internes. Le Directeur général a également fait savoir au requérant qu'"une évaluation des procédures de consultation des gouvernements telles que définies au paragraphe II.3.68 du Manuel administratif [était] actuellement en cours".

11. Le requérant a donc saisi directement le Tribunal en lui demandant dans ses conclusions principales :

- a) de déclarer la règle relative à l'appui gouvernemental contenue dans les paragraphes II.3.68 du Manuel administratif et A2 de la circulaire SEC/NOT/1309 qui l'étend aux services généraux contraire à l'article VII, paragraphes D et F, du Statut de l'organisation et aux principes généraux de la fonction publique internationale, et par conséquent nulle et non avenue;
- b) d'annuler la décision du Directeur général du 31 mai 1994 qui confirmait le refus du directeur du personnel par intérim d'appliquer la règle en question;
- c) d'ordonner à l'Agence de réexaminer sa candidature du 22 décembre 1993 ou, à défaut, de lui verser des dommages-intérêts et toute autre réparation appropriée.

12. La défenderesse soutient que :

- a) l'expérience acquise par le requérant avant qu'il n'entre au service de l'organisation ne correspondait pas aux qualifications énoncées dans la description du poste, puisqu'il y est exigé au moins six ans d'expérience de la gestion financière et de responsabilités dans ce domaine;
- b) la règle relative à l'appui gouvernemental n'est contraire ni à l'article VII, paragraphes D et F, de son Statut, ni aux principes généraux de la fonction publique internationale;

c) l'appui gouvernemental n'est sollicité que lorsqu'un candidat a été retenu sur la base de ses propres mérites et eu égard à la considération dominante visée à l'article VII, paragraphe D, du Statut, qui est d'assurer à l'Agence les services de fonctionnaires possédant les plus hautes qualités de travail, de compétence technique et d'intégrité;

d) si le Directeur général a, dans le passé, écarté l'application de la règle relative à l'appui gouvernemental lorsque cela s'avérait nécessaire, une telle dérogation n'est possible que lorsqu'un candidat a été retenu sur la base de ses propres mérites, et il est donc prématuré en l'espèce de l'envisager alors qu'il n'a été procédé à aucune sélection.

13. Le requérant n'a à aucun moment fourni de détails sur la nature et l'étendue de son expérience et de ses responsabilités en matière financière, ou de son expérience en tant que superviseur, ce qui lui aurait permis de prouver qu'il possédait l'une des qualifications essentielles énoncées dans l'avis de vacance de poste. Il ne l'a même pas fait après que l'Agence eut soutenu dans sa réponse qu'il n'avait pas les qualifications requises pour l'emploi auquel il avait postulé. Le requérant ne remplissait donc pas les conditions énoncées dans l'avis de vacance de poste. La décision de ne pas retenir sa candidature ne lui a dès lors causé aucun préjudice.

14. Il n'y a donc pas lieu de considérer le bien-fondé du refus de ne pas appliquer au requérant la règle concernant l'appui gouvernemental à sa candidature, ni de se prononcer sur la légalité de cette règle.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par Sir William Douglas, Président du Tribunal, M. Edilbert Razafindralambo, Juge, et M. Mark Fernando, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 6 juillet 1995.

(Signé)

William Douglas
E. Razafindralambo
M. Fernando
A.B. Gardner