

Affaires Coates (Nos 1 et 2)

Jugement No 1871

Le Tribunal administratif,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), formée par M. David Coates le 23 décembre 1996 et régularisée le 7 février 1997, la réponse de la FAO du 21 mai, la réplique du requérant du 18 décembre 1998 et la duplique de la défenderesse datée du 17 mars 1999;

Vu la deuxième requête dirigée contre la FAO, formée par M. David Coates le 24 novembre 1998 et régularisée le 18 décembre 1998, la réponse de la défenderesse du 16 mars 1999 et la lettre, datée du 13 avril 1999, par laquelle le requérant a informé la greffière qu'il ne souhaitait pas répliquer;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII 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 requérant, né en 1952 et de nationalité britannique, est entré au service de la FAO en février 1987, en qualité de conseiller technique de grade P.4, dans le cadre d'un projet visant à l'augmentation des réserves de poissons en Papouasie-Nouvelle-Guinée. Son dernier contrat, qui devait prendre fin le 28 février 1997, a été prolongé jusqu'au 31 mars 1997. Le dernier grade qu'il a détenu était P.5.

Dans un bulletin spécial de décembre 1994 relatif à la restructuration de la FAO, l'Association du personnel de terrain a indiqué que la politique de recrutement du Directeur général favorisait les candidats provenant d'Etats non représentés ou sous-représentés et que, jusqu'à ce que les objectifs soient atteints, les candidats affectés sur le terrain et provenant d'autres Etats membres n'avaient que peu de chances d'être sélectionnés pour des postes du programme ordinaire de la FAO. En annexe figurait une liste des Etats non représentés ou sous-représentés. L'Allemagne faisait partie de la seconde catégorie.

Par lettre du 13 juillet 1995, le requérant a posé sa candidature à un poste de spécialiste des ressources halieutiques (pêches intérieures), de grade P.4. Il s'agissait d'un contrat de trois ans au siège, au sein du Département des pêches et plus particulièrement de la Division des ressources halieutiques. Dans son formulaire de candidature, le requérant précisait qu'il était britannique mais qu'il désirait acquérir la nationalité de la Papouasie-Nouvelle-Guinée et que, pour ce faire, il avait entamé les démarches appropriées en décembre 1994. Le poste en question a été officiellement publié dans un avis de vacance du 15 septembre 1995.

Le 18 janvier 1996, un responsable de la Division des ressources halieutiques a rempli le document destiné à soumettre une liste restreinte de quatre candidats au Comité de sélection du personnel du cadre organique : le requérant y figurait en première place et un candidat de nationalité allemande, M. Gerd Marmulla, en dernière. Le 14 février, le Comité a complété ce document en faisant part de ses recommandations : il confirmait ladite liste mais modifiait l'ordre de préférence des candidats en octroyant la seconde place à M. Marmulla.

Par télex du 19 janvier 1996, le fonctionnaire principal des ressources halieutiques a demandé au requérant de clarifier la question de sa nationalité. Il lui a répondu, par courrier en date du 24 janvier, qu'il était toujours britannique, ses démarches auprès du gouvernement de la Papouasie-Nouvelle-Guinée n'étant pas terminées.

Dans un mémorandum daté du 11 avril, le Directeur général a demandé aux chefs de départements et bureaux, ainsi qu'aux représentants régionaux et sous-régionaux, de s'assurer que tous les efforts étaient faits en vue de l'identification de candidats en provenance d'Etats non représentés ou sous-représentés et de l'examen sérieux de leur candidature à chaque vacance de poste.

Suite à un échange de correspondances entre l'administration et le requérant, ce dernier a appris que sa candidature

avait été rejetée au profit de celle du candidat allemand.

Par lettre du 6 juin, le requérant a demandé au fonctionnaire principal des ressources halieutiques de lui fournir des explications écrites des circonstances qui avaient conduit au rejet de sa candidature et de verser une copie de ce texte à son dossier personnel. Par courrier du 13 juin, le secrétaire de l'Association du personnel de terrain lui a répondu que, pour cause de confidentialité, il se trouvait dans l'impossibilité de lui communiquer les explications qu'il demandait. Dans une autre lettre, également datée du 13 juin, l'administrateur du personnel du Département des pêches lui a indiqué que sa candidature avait été rejetée mais que cela ne figurerait pas dans son dossier personnel.

Par lettre du 8 août 1996, le requérant a formé un recours auprès de ce même administrateur contre la décision de rejeter sa candidature au poste octroyé à M. Marmulla. N'ayant pas obtenu de réponse, il a déposé sa première requête le 23 décembre 1996.

Par courrier du 3 janvier 1997, il a formé un recours auprès du Directeur général. Dans une lettre en date du 4 mars, le Sous-directeur général chargé de l'administration et des finances lui a notifié le rejet de son recours.

Le 1^{er} mai 1997, le requérant a saisi le Comité de recours. Ce dernier a rendu son rapport le 9 juin 1998. Dans une lettre datée du 26 août, le Directeur général a transmis au requérant une copie de ce rapport, dans lequel le Comité a admis la recevabilité du recours mais en a recommandé le rejet, et informé l'intéressé qu'il avait décidé d'accepter cette recommandation. Le requérant attaque cette décision dans le cadre de sa deuxième requête formée le 24 novembre 1998.

B. Dans sa première requête, le requérant explique que, conformément à l'article VII, paragraphe 3, du Statut du Tribunal, ladite requête est recevable car l'administration n'a pas statué sur le recours qu'il avait formé le 8 août 1996.

Il fait valoir que le rejet de sa candidature est une décision illégale. Selon la jurisprudence du Tribunal de céans, le candidat sélectionné devait avoir les qualifications minimales décrites dans l'avis de vacance. Il fait remarquer que, à la différence de M. Marmulla, il possédait des qualifications supérieures à celles requises par l'avis de vacance de poste.

Il cite divers textes pour soutenir que, si le Directeur général dispose d'un pouvoir d'appréciation en matière de nomination de personnel, il doit faire son choix en fonction des qualifications des candidats et donner la priorité aux personnes faisant partie de l'Organisation. Le principe d'une répartition géographique équitable doit, certes, être pris en compte, mais il n'a qu'un «caractère subsidiaire».

Le Comité de sélection du personnel du cadre organique, comme les membres de la Division des ressources halieutiques, avaient reconnu qu'il était le meilleur candidat pour le poste à pourvoir. Selon lui, le Directeur général a pris sa décision uniquement en fonction de la nationalité des candidats. Il fait valoir que la décision contestée a été prise en violation du principe d'égalité de traitement étant donné qu'elle était basée sur une discrimination fondée sur la nationalité.

Le requérant demande au Tribunal de condamner l'Organisation à lui verser un montant équivalant à trois années de traitement, majoré des allocations réglementaires, ainsi qu'une indemnité à titre de réparation du préjudice moral subi, et de lui allouer les «dépens permettant de couvrir ses frais d'avocat ainsi que les frais annexes engendrés par l'éloignement géographique».

Dans sa deuxième requête, le requérant maintient ses conclusions et demande la jonction des deux affaires.

Il réitère ses moyens et en particulier que le rejet de sa candidature est une décision illégale. Se basant sur le Manuel de la FAO, il ajoute que, en cas d'égalité de mérite, le critère de l'ancienneté passe avant celui de la nationalité. L'ordre des critères de sélection est «extrêmement clair» et confirmé par l'avis de vacance qui ne parle que des compétences professionnelles. Dans le cas d'espèce, il estime que le Directeur général a commis un excès de pouvoir en sélectionnant M. Marmulla.

C. Dans sa réponse à la première requête, la défenderesse soutient que celle-ci est irrecevable. Elle explique que la lettre du 8 août 1996 n'est jamais parvenue à l'administrateur du Département des pêches. De ce fait, il ne pouvait pas traiter l'appel du requérant. Elle ajoute que celui-ci n'a formé un recours auprès du Directeur général que le 3

janvier 1997, soit plus de sept mois après notification de la décision de rejet de sa candidature, donc hors délai, et qu'il n'a pas épuisé les voies de recours internes.

A titre subsidiaire, elle explique que le principe de répartition géographique est «consacré» à l'article VIII de l'Acte constitutif et au paragraphe 305.433 du Manuel de la FAO.

Elle soutient que les références jurisprudentielles du requérant ne sont pas pertinentes en l'espèce car elle a respecté ses critères de sélection, le Comité de sélection et le Département des pêches ayant estimé que le candidat sélectionné possédait les qualifications requises. Elle ajoute que le Tribunal reconnaît la possibilité qu'ont les organisations de fixer des quotas «lors des recrutements afin de maintenir ou de développer le caractère international de leurs administrations» (voir le jugement 551, affaire Spangenberg).

Dans sa réponse à la deuxième requête, la défenderesse ne s'oppose pas à la demande de jonction et réitère ses moyens subsidiaires.

D. Dans sa réplique, le requérant affirme avoir apporté la preuve de l'envoi de la lettre du 8 août 1996 par laquelle il avait formé un appel.

Selon lui, le Directeur général, en déclarant recevable son premier appel, a implicitement reconnu qu'il était fondé, et que la saisine du Tribunal était justifiée. La FAO doit donc lui verser une indemnité au titre des dépens.

E. Dans sa duplique, la défenderesse ajoute que le fait que le requérant ait formé un recours auprès du Directeur général après avoir déposé sa requête démontre qu'il avait conscience que la procédure interne n'avait pas été suivie et qu'il devait la respecter. Ainsi, elle refuse d'assumer les dépens occasionnés par la première requête du requérant car elle a été déposée sans que ce dernier ait suivi la procédure interne requise.

CONSIDÈRE :

1. Dans sa première requête, en date du 23 décembre 1996, le requérant attaque, en invoquant l'article VII, paragraphe 3, du Statut du Tribunal, ce qu'il considère comme un rejet implicite de son appel par la FAO; dans sa deuxième requête, il attaque le rejet explicite.

L'Organisation soulève l'irrecevabilité de la première requête.

Le requérant ayant demandé la jonction des deux procédures et la défenderesse ne s'y étant pas opposée, les deux procédures sont jointes et point n'est besoin, dès lors, de statuer sur la recevabilité de la première requête. La deuxième requête étant recevable, le Tribunal statuera sur le fond du litige.

2. Le requérant est entré, en février 1987, au service de la FAO en qualité de conseiller technique dans le cadre d'un projet exécuté par le Département des pêches en Papouasie-Nouvelle-Guinée. Son contrat, de durée déterminée, a été renouvelé à plusieurs reprises. Le dernier a été prolongé jusqu'au 31 mars 1997. Il avait été promu au grade P.5 en 1991.

3. Le 13 juillet 1995, il s'est porté candidat à un poste de spécialiste des ressources halieutiques de grade P.4 au sein du Département des pêches au siège de l'Organisation.

Sur quatre-vingt-dix-sept candidatures reçues pour le poste proposé, le Département des pêches a soumis au Comité de sélection du personnel du cadre organique le nom de quatre candidats, classés par ordre de préférence. Le requérant figurait en tête de la liste.

Dans son rapport au Directeur général, le Comité de sélection a confirmé les choix du Département des pêches en modifiant simplement l'ordre de préférence : le candidat placé en quatrième position passant à la deuxième, le requérant conservant toujours la première place.

4. Le 10 mai 1996, lors de l'examen du rapport du Comité de sélection, le Directeur général a donné sa préférence au candidat placé en deuxième position au motif que celui-ci était ressortissant d'un pays «sous-représenté»

au sein du personnel du cadre organique de l'Organisation, alors que le requérant était ressortissant d'un pays «équitablement représenté».

5. Estimant que le choix du Directeur général était contraire aux recommandations du Département des pêches et du Comité de sélection, qu'il avait été fait sur la base de critères non professionnels et que le candidat choisi était clairement moins qualifié, moins capable et disposait de moins d'expérience que lui, le requérant a introduit un recours auprès du Directeur général le 3 janvier 1997.

Par lettre du 4 mars 1997, il a été informé que son recours avait été rejeté par le Directeur général.

Le 1^{er} mai, le requérant a saisi le président du Comité de recours. Dans son rapport transmis au Directeur général le 9 juin 1998, le Comité a recommandé que le recours soit rejeté comme dépourvu de fondement.

Par lettre du 26 août 1998, le Directeur général a notifié au requérant le rejet de son recours. C'est cette décision qui est contestée dans le cadre de la deuxième requête déposée le 24 novembre 1998 devant le Tribunal.

6. Le requérant demande que l'Organisation soit condamnée à lui verser un montant équivalant à trois années de traitement majoré des allocations réglementaires, une indemnité à titre de réparation du préjudice moral subi et une indemnité à titre de dépens, en couverture des honoraires d'avocat, ainsi que des frais annexes engendrés par l'éloignement géographique.

Il fait valoir que le rejet de sa candidature est illégal en ce que le Directeur général a violé tant l'Acte constitutif de la FAO que son Règlement général et le Statut du personnel, qu'il a également commis un excès de pouvoir et qu'enfin il a violé le principe de l'égalité de traitement.

7. L'article VIII, paragraphe 1, de l'Acte constitutif de la FAO dispose que :

«Les fonctionnaires de l'Organisation sont nommés par le Directeur général conformément à un règlement adopté par la Conférence.»

et le paragraphe 3 du même article indique que :

«Dans le choix des membres du personnel, le Directeur général doit, compte tenu de l'importance primordiale de s'assurer les services de personnes présentant les plus hautes qualités de travail et de compétence technique, ne pas perdre de vue l'intérêt d'un recrutement établi selon une répartition géographique aussi large que possible.»

L'article XXXIX, paragraphe 1, du Règlement général stipule que :

«Le personnel de l'Organisation est nommé par le Directeur général, conformément aux dispositions du paragraphe 3 de l'article VIII de l'Acte constitutif. Le choix et la rémunération de ce personnel sont déterminés sans distinction de race, de nationalité, de croyance ou de sexe...»

et le paragraphe 4 du même article précise que :

«Sous réserve des dispositions du paragraphe 1 du présent article, les nominations, affectations et promotions du personnel sont laissées au libre choix du Directeur général; celui-ci n'est pas tenu de prendre en considération les conseils ou les requêtes qui lui sont adressés.»

L'annexe A de la section 305 du Manuel de l'Organisation indique que, pour les nominations et promotions à des postes ouverts pour un an ou plus, le Comité de sélection «recommande, en vue de sa sélection, la personne dont les qualifications et l'expérience correspondent le plus étroitement aux exigences du poste énoncées dans l'avis de vacance ... [et qu'à] égalité de mérites la sélection peut se fonder sur l'ordre de préférence suivant :

- i) fonctionnaire titulaire d'une nomination de caractère continu qui se trouve ou va se trouver à bref délai dépourvu d'affectation...;
- ii) ancienneté au service de l'Organisation;
- iii) personne ressortissante d'un pays qui n'est pas géographiquement surreprésenté;
- iv) membres du personnel d'une autre institution des Nations Unies.»

et le paragraphe 305.433 du Manuel précise que :

«Lorsqu'il s'agit de pourvoir un poste du cadre organique au Siège ou dans un bureau régional, ont priorité les candidats qualifiés qui sont ressortissants d'Etats Membres 'sous-représentés' ou 'non représentés' dans le personnel. Autant que possible, le principe de la répartition

géographique s'applique également...»

8. Il résulte des dispositions citées ci-dessus et de la jurisprudence constante du Tribunal que le Directeur général dispose, en matière de nomination, d'un pouvoir d'appréciation qui ne peut faire l'objet que d'un contrôle limité portant, notamment, sur la question de savoir si celui-ci a exercé son autorité conformément aux textes fondamentaux de l'Organisation et aux principes généraux du droit de la fonction publique internationale.

9. Le Tribunal relève que le Directeur général a accordé une importance primordiale au principe de la répartition géographique, ce qui l'a conduit à choisir le candidat placé en deuxième position dans la liste proposée par le Comité de sélection parce qu'il était ressortissant d'un pays «sous-représenté», alors que le requérant, placé en première position, était ressortissant d'un pays «équitablement représenté».

10. Il résulte de l'analyse des dispositions citées et des faits de la cause que le Directeur général a effectué une interprétation erronée de ces dispositions. En effet, l'Acte constitutif de la FAO indique clairement que «les plus hautes qualités de travail et de compétence technique» revêtent un caractère primordial lorsqu'il s'agit de procéder à une nomination.

Il est fait obligation au Comité de sélection de recommander, en vue de sa sélection, la personne dont les qualifications correspondent le plus étroitement aux exigences du poste.

Les qualifications essentielles requises constituent donc le critère prioritaire. Le recours aux autres critères tels que l'ancienneté au service et la répartition géographique, qui apparaissent comme n'ayant qu'un caractère subsidiaire, n'est envisageable qu'en cas d'égalité de mérite des candidats. Et, même dans ce cas, «l'ancienneté au service de l'Organisation» passe avant le critère de la sous-représentation ou de la non-représentation géographique.

11. Il est incontestable que les qualifications du requérant ont été considérées comme étant plus appropriées pour le poste à pourvoir que celles de tous les autres candidats, aussi bien par le Département des pêches que par le Comité de sélection, étant donné que ces deux organes l'avaient placé en première position.

Si l'on ajoute à cela que le requérant était le seul, parmi les quatre candidats, à pouvoir être considéré comme un candidat interne, ayant donc une certaine ancienneté au service de l'Organisation, il y a lieu de retenir que le Directeur général, qui a accordé au critère de la répartition géographique un rôle déterminant, a violé les dispositions applicables en la matière en rejetant la candidature du requérant, au profit d'une autre candidature, sur le seul fondement de la nationalité.

12. C'est donc à tort que le requérant a été évincé au profit d'un candidat dont les qualifications étaient moins appropriées et n'ayant aucune ancienneté au service de l'Organisation.

Le Tribunal estime, en conséquence, juste d'allouer au requérant la somme de 100 000 dollars des Etats-Unis en réparation de son préjudice toutes causes confondues.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. Toutes autres conclusions étant rejetées, l'Organisation versera au requérant la somme de 100 000 dollars des Etats-Unis à titre de dommages-intérêts toutes causes de préjudice confondues;

2. L'Organisation paiera au requérant la somme de 8 000 francs suisses à titre de dépens.

Ainsi jugé, le 20 mai 1999, par M. Michel Gentot, Président du Tribunal, M. Julio Barberis, Juge, et M. Seydou Ba, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 8 juillet 1999.

Michel Gentot
Julio Barberis
Seydou Ba

