

QUARANTE-CINQUIEME SESSION ORDINAIRE

Affaire ROSESCU

Jugement No 431

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), formée par le sieur Rosescu, Teodor, le 17 mai 1979, la réponse de l'Agence en date du 10 juillet 1979, la réplique du requérant datée du 30 août 1979 et la duplique de l'Agence du 2 octobre 1979;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal et les articles VII des Statuts de l'Agence et 3.03 C), 12.01.1 D)1 et 12.02.1 B) du Règlement du personnel de l'Agence;

Ouï en audience publique le 18 novembre 1980, M. Rosescu, requérant, ainsi que Me Dominique de Leusse, conseil du requérant, et MM Herron et Camcigil, représentants de l'AIEA;

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

A. Le sieur Rosescu, de nationalité roumaine, est entré au service de l'Agence internationale de l'énergie atomique le 15 janvier 1975 en qualité d'inspecteur des garanties, de grade P.4. Son contrat d'engagement, d'une durée de deux ans, venait à expiration en janvier 1977. Les autorités roumaines demandèrent alors que son contrat soit renouvelé pour cinq ans, mais il ne fut reconduit que pour deux années jusqu'en janvier 1979. Le 26 juin 1978, le Directeur du personnel écrivit au Représentant permanent de la Roumanie à Vienne pour demander si les autorités roumaines donneraient leur accord à une nouvelle prolongation, qui serait cette fois de cinq années. Les autorités roumaines répondirent le 12 juillet 1978 qu'elles ne pouvaient donner leur accord. La situation demeura incertaine pendant quelques mois, puis, le 4 décembre 1978, l'Agence décida de prolonger l'engagement pendant huit mois jusqu'au 13 septembre 1979. Le requérant ayant demandé au Directeur général le 12 décembre 1978 de reconsidérer cette décision, puis en l'absence de réponse, ayant sollicité l'autorisation de saisir directement le Tribunal de céans, le Directeur général lui fit savoir le 22 février 1979 qu'il confirmait la décision de prolongation du contrat pendant huit mois et qu'il l'autorisait à s'adresser au Tribunal. Pour préparer sa requête, le requérant demanda que trois pièces lui fussent communiquées, à savoir : la réponse de la Mission permanente roumaine auprès de l'AIEA à la lettre du 26 juin 1978; une lettre adressée par le Directeur du Département des inspecteurs des garanties au Directeur général en date du 16 novembre 1978 et une lettre du Conseiller juridique au Directeur général adjoint (Département de l'administration) de l'Agence datée du 26 juillet 1978. Ces trois pièces lui furent refusées au motif qu'elles contenaient des avis ayant permis au Directeur général de prendre sa décision et qu'elles revêtaient ainsi un caractère confidentiel.

B. Devant le Tribunal, le requérant fait valoir deux moyens. Il soutient : 1) que le Directeur général n'a pas tenu les engagements pris envers lui. En effet, le requérant avait reçu copie de la lettre adressée le 26 juin 1978 aux autorités roumaines, lettre qui annonçait explicitement l'intention de l'Agence de renouveler le contrat d'engagement pendant cinq ans. De plus, comme les renouvellements d'une telle durée sont courants et sont une pratique administrative normale, le requérant estime que la copie reçue constituait un engagement ferme envers lui; 2) que la décision contestée est illégale parce que prise en violation de l'article VII F du Statut de l'AIEA qui dispose que, dans l'exercice de leurs fonctions, le Directeur général et le personnel ne doivent ni solliciter ni recevoir d'instruction d'aucune source extérieure à l'organisation. Le requérant déclare qu'il s'agit d'un principe général du droit de la fonction publique internationale, inscrit dans les statuts de nombreuses organisations et que le Tribunal a toujours sanctionné. Or la lettre du 26 juin 1978 sollicite manifestement les instructions des autorités roumaines et l'octroi d'une prolongation de huit mois au lieu de cinq ans prouve qu'il a été tenu compte de ces instructions. Ce faisant, le Directeur général a détourné son pouvoir d'appréciation de son but légitime. Le requérant ajoute à ces deux moyens une protestation contre le refus de lui communiquer les trois pièces susmentionnées, qui sont essentielles à sa défense.

C. Par ses conclusions, le requérant invite le Tribunal à ordonner à l'Agence de produire les trois pièces en cause, d'annuler la décision du Directeur général en date du 22 février 1979 et de lui allouer, à défaut de réintégration ou de prolongement de son contrat pour une durée de cinq ans, une indemnité qui ne saurait être inférieure au traitement qu'il aurait perçu s'il était resté en fonctions jusqu'au 13 janvier 1984, indemnités d'expatriation, de frais

d'études et autres comprises, plus 15.000 francs français en remboursement des frais et débours qu'il a exposés pour sa défense.

D. L'organisation répond que c'est le Président du Comité d'Etat de la Roumanie pour l'énergie nucléaire qui, en mai 1973, a proposé à l'Agence d'engager le requérant, qui est un expert en physique des réacteurs. Lors du premier renouvellement pour deux ans du contrat en 1976, les autorités roumaines ont protesté parce qu'elles estimaient que l'Agence ne s'était pas conformée à la procédure établie d'un commun accord en ce qui concerne la nomination et le renouvellement des contrats de ressortissants roumains, le renouvellement ayant été de deux années au lieu des cinq demandées. L'accord des autorités roumaines avait été obtenu ultérieurement. L'AIEA refuse de produire les trois pièces en soutenant que la lettre du 12 juin 1978 du Représentant permanent de la Roumanie est une communication diplomatique confidentielle qui ne pourrait être divulguée qu'avec l'assentiment des autorités roumaines. Les deux autres documents sont des avis qui ont été donnés confidentiellement au Directeur général pour l'aider à prendre sa décision et ont le caractère confidentiel de toutes communications du même genre entre toute personne et son conseil. Elle nie l'existence d'aucun engagement envers le requérant. Les termes de la lettre du 26 juin 1978, où l'Agence déclarait qu'elle "souhaitait offrir" à M. Teodor Rosescu une prolongation de cinq ans de son contrat ne sauraient constituer un engagement. De plus, la disposition 3.03 C) du Règlement du personnel énonce explicitement qu'une nomination de durée déterminée n'est censée comporter aucune expectative ni aucun droit à une prolongation, renouvellement ou novation de l'engagement. L'Agence n'a rien fait qui puisse justifier une quelconque expectative. La lettre du 26 juin 1978 spécifiait que l'Agence "souhaitait offrir", ce qui n'est qu'une déclaration d'intention. Il est exact que "normalement" les inspecteurs se voient offrir un renouvellement de leur contrat au terme de leur engagement, mais cette possibilité ne lie pas l'organisation vis-à-vis d'eux. En ce qui concerne la prétendue illégalité de la décision, l'Agence soutient que les nécessités de la répartition géographique des postes l'obligent à consulter les Etats membres avant de procéder aux nominations et ces consultations sont une pratique établie depuis de nombreuses années. En ce qui concerne la Roumanie, elle ne peut recruter des nationaux de ce pays que par l'entremise ou avec le consentement du gouvernement roumain, puisque tous les sujets roumains qualifiés pour occuper un poste de la catégorie hautement spécialisée sont des fonctionnaires de l'Etat roumain et ne peuvent être obtenus que par détachement de leur administration nationale. Etant donné les très hautes qualifications du requérant, qui était l'inspecteur général et le chef du Système national de garantie du Comité d'Etat pour l'énergie nucléaire de la Roumanie, on ne pouvait s'attendre à ce que les autorités roumaines veuillent indéfiniment se priver de son concours, et le requérant était bien au courant de cette situation. D'autre part, étant donné la mission des inspecteurs de l'AIEA, il est essentiel qu'ils soient agréés par tous les Etats membres. Enfin, les faits prouvent qu'à deux reprises l'organisation n'a pas donné suite au souhait exprimé par le gouvernement roumain : dans un cas, elle a prolongé le contrat de deux ans au lieu de cinq demandés par ces autorités, et dans le second, elle a prolongé le contrat de huit mois alors que les autorités roumaines demandaient qu'il n'y ait aucune prolongation. Cela prouve que l'Agence a conservé son indépendance et que si elle consulte les gouvernements, elle n'en reçoit pas d'instructions. L'Agence conteste en conséquence toutes les allégations de la requête et invite le Tribunal à la rejeter.

E. Le requérant réplique que s'il est compréhensible que le Directeur général prenne contact avec un pays membre préalablement à l'engagement de l'un de ses ressortissants, haut fonctionnaire de cet Etat, il est inadmissible que l'organisation poursuive ces consultations après l'engagement dudit agent, car, entre-temps, il est devenu par recrutement fonctionnaire international, dont l'indépendance est unanimement reconnue. Il ressort des pièces que l'Agence elle-même a des doutes sur la légalité de sa pratique au regard des dispositions de l'article VII des Statuts de l'Agence et que le Département des inspecteurs des garanties, quoique très soucieux de garder le sieur Rosescu en raison de sa compétence et de ses capacités, a exprimé l'avis qu'il fallait ménager les autorités roumaines. De tels ménagements sont incompatibles avec l'indépendance voulue par l'article VII. Pour ce qui est des engagements de l'Agence vis-à-vis de lui, le requérant conteste que la lettre du 26 juin 1978 n'ait été qu'une "déclaration d'intention" : Le Comité paritaire qui examine les propositions de renouvellement avait donné son accord au renouvellement du contrat pour cinq années, le Directeur général avait manifesté son accord en envoyant la lettre, et en faisant remettre une copie au requérant, et on avait demandé au requérant s'il accepterait la prolongation. Le requérant avait donc une expectative légitime de voir renouveler son contrat. Enfin, le requérant joint à sa réplique les trois pièces dont il avait demandé en vain la production à l'Agence, et il retire, en conséquence, ses conclusions invitant le Tribunal à en ordonner la production.

F. Dans sa duplique, l'organisation proteste contre le versement au dossier des trois pièces susmentionnées, qui ont été copiées illégalement pour le requérant. Elle demande formellement au Tribunal d'ordonner que ces pièces soient écartées du dossier. Pour ce qui est des deux moyens invoqués par le requérant, l'Agence maintient qu'elle ne s'est nullement engagée envers lui et qu'il n'y a rien eu d'autre qu'une intention de prolonger le contrat, après avoir pris

l'avis des autorités roumaines dans le cadre de la pratique normale de consultation. Ayant pris cet avis, elle a modifié son intention en accordant un renouvellement de huit mois, décision qui est l'aboutissement d'une série de considérations complexes, dont l'avis des autorités roumaines n'est qu'un élément. Le Directeur général a donc exercé librement son pouvoir d'appréciation. L'Agence conclut que le requérant n'a subi aucun dommage et qu'il n'est nullement prouvé qu'il subira un dommage, notamment du fait du non-renouvellement de son engagement et du retour dans son pays.

CONSIDERE :

Sur l'élimination de pièces

1. La requête invite le Tribunal à ordonner à l'organisation le dépôt de trois pièces en procédure, à savoir : une lettre du directeur du Département des inspecteurs des garanties au Directeur général; une lettre du Conseiller juridique au Directeur général adjoint; une lettre du Représentant permanent de la Roumanie auprès de l'Agence, en date du 12 juillet 1978. Dans sa réponse, l'organisation refuse de fournir ces documents, en invoquant le caractère interne des deux premiers et, quant au dernier, l'absence d'accord du gouvernement roumain. Toutefois, le requérant a annexé à sa réplique des copies des trois pièces; il renonce dès lors à la production des originaux, à condition que l'authenticité des copies ne soit pas contestée. Sur quoi, en duplique, l'organisation conclut à l'élimination des copies, qu'elle reproche au requérant de s'être procurées contrairement au droit et à la pratique.

2. Pour statuer sur la présente requête, point n'est besoin de prendre en considération les documents dont le retrait est demandé. Tout d'abord, les deux lettres des fonctionnaires de l'organisation se rapportent soit à des questions de droit qu'il appartient au Tribunal de trancher d'office et au sujet desquelles les avis exprimés n'ont pas plus de valeur que les déclarations d'une partie, soit à des questions de fait dont la solution résulte d'autres éléments de la cause. Ensuite, à l'audience du 18 novembre 1980, un représentant de l'organisation a reconnu que, par lettre du 12 juillet 1978, les autorités roumaines s'étaient opposées au renouvellement de l'engagement du requérant, sans indication de motifs; il a donc admis l'exactitude de la copie de ladite lettre.

Dans ces conditions, eu égard aux renseignements contenus dans le dossier et aux déclarations émises à l'audience, le Tribunal s'abstient de faire état dans son jugement des pièces litigieuses. Il donne ainsi satisfaction matériellement à l'organisation, sans porter atteinte aux intérêts du requérant. Aussi est-il inutile de se prononcer sur la requête d'élimination présentée par l'organisation.

Sur la renonciation du requérant à sa prétention

3. L'organisation fait valoir qu'en signant le 11 décembre 1978 la formule qui prévoit la prolongation de son engagement pour huit mois, soit jusqu'au 13 septembre 1979, le requérant a accepté inconditionnellement la décision qu'il attaque. Quoi qu'il en soit, l'apposition de la signature du requérant ne peut être interprétée comme une renonciation à exercer une prétention contre l'organisation.

Certes, un fonctionnaire peut renoncer valablement à ses droits. Toutefois, une telle renonciation ne sera tenue pour établie que si elle ressort clairement de l'ensemble des circonstances. Il ne suffit pas qu'elle puisse se déduire de déclarations faites un jour par l'agent en question. Il faut bien plutôt qu'elle se dégage de toute l'attitude de l'intéressé pendant un certain temps.

En l'espèce, après avoir effectivement signé le 11 décembre 1978 une formule d'extension de son contrat, le requérant a écrit le lendemain deux lettres au Directeur général : l'une, dans laquelle il s'étonne de la décision prise, s'estime néanmoins obligé de s'y soumettre, mais annonce qu'il entreprendra des démarches pour obtenir un nouvel engagement de cinq ans; l'autre, par laquelle il invite le Directeur général à réexaminer sa décision. Dès lors, loin de pouvoir être considérée isolément, la pièce du 11 décembre 1978 doit être appréciée en regard des lettres qui l'ont suivie immédiatement. Or, au vu de ces dernières, elle n'a pas la signification d'une renonciation qui priverait le requérant du droit d'agir devant le Tribunal.

Sur le droit au renouvellement de l'engagement

4. Le requérant soutient qu'en lui envoyant une copie de la lettre adressée le 26 juin 1978 aux autorités roumaines, l'organisation s'est obligée envers lui à renouveler son contrat pour la période de cinq ans envisagée. L'organisation répond à cet argument que ladite lettre ne contenait qu'une déclaration d'intention, dépourvue de tout caractère obligatoire. Tel est en effet le sens qui résulte du texte de cette pièce.

En outre, le requérant prétend tirer un droit d'une pratique dont le Directeur général a fait part le 26 septembre 1968 à un conseil de l'Agence et selon laquelle l'engagement des inspecteurs, qui ont rempli leur fonction d'une manière satisfaisante pendant deux ans, est normalement renouvelé de cinq en cinq ans. Cependant, il ne s'agit là que d'une pratique généralement observée, non pas d'une règle obligatoire. Autrement dit, elle ne liait pas le Directeur général dans le cas particulier ni n'a créé un droit en faveur du requérant.

Sur le détournement de pouvoir

5. Bien que la décision de renouveler ou de ne pas renouveler l'engagement d'un fonctionnaire relève du pouvoir d'appréciation, elle n'échappa pas entièrement au contrôle du Tribunal. Elle est au contraire susceptible d'être censurée lorsqu'elle est atteinte de vices tels que l'incompétence, la violation de règles de forme ou de procédure, l'erreur de fait ou de droit, l'omission de tenir compte de faits essentiels, le détournement de pouvoir ou l'inexactitude manifeste des conclusions

Il s'agit d'examiner maintenant si, comme le requérant le soutient, il a été victime d'un détournement de pouvoir.

6. Une autorité commet un détournement de pouvoir lorsqu'elle agit dans les limites de ses attributions, mais à des fins étrangères à celles dont elle doit s'inspirer. La notion de détournement de pouvoir appelle les précisions suivantes dans la mesure où elle s'applique aux relations d'une organisation avec son personnel.

Dans toute son activité, le Directeur général d'une organisation est tenu de veiller aux intérêts de cette dernière et, s'il y a lieu, de les faire prévaloir sur d'autres. Cela est vrai notamment en ce qui concerne le recrutement des agents de l'organisation. Sans doute, si le Directeur général envisage de confier un poste à un fonctionnaire d'un Etat membre de l'organisation, prendra-t-il normalement l'avis de celui-ci, qui tiendra peut-être à continuer de bénéficier des services de l'intéressé. De même, s'il s'agit de renouveler le contrat d'un tel fonctionnaire, il est compréhensible que l'organisation consulte de nouveau l'Etat membre, qui peut avoir de sérieuses raisons de réengager son ancien agent. Toutefois, il ne s'ensuit pas que le Directeur général doive se plier aveuglément aux désirs de l'Etat avec lequel il a pris contact. Certes, il s'incline à juste titre devant une opposition fondée expressément ou implicitement sur des motifs légitimes. En revanche, il ne saurait renoncer à prendre une mesure favorable à l'organisation à la seule fin de se conformer à la manière de voir d'un Etat membre. Le souci d'une organisation d'entretenir des relations harmonieuses avec tous les Etats membres ne doit pas conduire le Directeur général à faire la volonté de chacun d'eux.

7. En l'espèce, le 26 juin 1978, le Directeur de la Division du personnel a écrit au Représentant permanent de la Roumanie auprès de l'organisation, au nom du Directeur général, que ce dernier souhaitait offrir au requérant un nouveau contrat de cinq ans; il exprimait l'espoir que les services du requérant pourraient être mis à la disposition de l'organisation pour une telle période. Il résulte clairement de cette lettre que, selon l'avis des organes Directeurs de l'Agence, le renouvellement de l'engagement pour cinq ans se justifiait dans l'intérêt de ladite organisation. Or aucun élément de la cause ne permettait au Directeur général, à la fin de 1978, de révoquer en doute le jugement porté quelques mois auparavant par le Directeur de la Division du personnel. En réalité, si le Directeur général a renoncé à donner suite à l'intention manifestée le 26 juin 1978, ce ne peut être que pour déférer, du moins dans une grande mesure, à un désir des autorités roumaines, qui ne l'ont cependant motivé ni expressément ni implicitement.

Sans doute, si les autorités roumaines n'avaient consenti au premier engagement du requérant que pour un temps limité, pourrait-on admettre qu'en renouvelant les rapports de service pour cette période, le Directeur général a respecté un accord conclu entre l'organisation et un Etat membre. Cette hypothèse ne trouve toutefois aucun point d'appui dans le dossier. Au contraire, en 1976, les autorités roumaines avaient proposé la prolongation de l'engagement du requérant pour cinq ans, soit jusqu'au 13 janvier 1982. C'est dire qu'en 1976 encore, elles n'avaient nullement l'intention de limiter la durée totale des rapports de service à quatre ans et huit mois, soit jusqu'au 13 septembre 1979, comme le fait la décision attaquée.

Il est vrai également que, si les autorités roumaines s'étaient opposées à la prorogation du contrat pour cinq ans afin de s'assurer de nouveau les services du requérant, leur attitude aurait pu paraître légitime. Toutefois, elles n'auraient pu atteindre ce but qu'après avoir obtenu le consentement du requérant. Or, si elles ont entrepris une démarche auprès de lui, elles se sont heurtées sans doute à un refus, le requérant ayant démontré la ferme volonté de ne pas rentrer dans son pays.

Il ressort des développements précédents qu'en prenant la décision attaquée, le Directeur général a fait prévaloir sans raison pertinente les intérêts d'un Etat membre sur ceux de l'organisation. Il a commis ainsi un détournement de pouvoir qui vicie ladite décision.

Sur l'indépendance de l'organisation

8. Après avoir retenu l'existence d'un détournement de pouvoir, le Tribunal peut se dispenser d'examiner si la décision attaquée est affectée en outre d'une erreur de droit, c'est-à-dire si elle viole l'article VII F du Statut de l'organisation, la première phrase de cette disposition étant rédigée en ces termes : "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."

Sur l'octroi d'une indemnité

9. Le détournement de pouvoir constaté entraîne l'admission de la requête. La réintégration du requérant n'étant pas opportune, il y a lieu de lui allouer une indemnité conformément à l'article VIII du Statut du Tribunal.

A ce titre, le requérant réclame un montant au moins égal "au traitement qu'il aurait perçu s'il était resté en fonctions jusqu'au 13 janvier 1984, indemnités d'expatriation, de frais d'études et autres comprises". Il fait valoir qu'à la suite de démêlés avec le fisc roumain, il renonce à rentrer dans son pays et que la nature des fonctions qu'il a exercées au sein de l'organisation l'entrave dans la recherche d'un nouvel emploi.

Ce ne sont cependant pas des raisons suffisantes pour faire droit entièrement à la prétention du requérant. Généralement, en cas de refus irrégulier de renouveler un engagement, le Tribunal accorde au requérant une indemnité inférieure au montant du salaire que celui-ci aurait reçu jusqu'à la fin d'un nouveau contrat. Il n'y a aucune raison de déroger à la règle en l'espèce. Non seulement le requérant n'est pas nécessairement privé de toute possibilité de gain, mais il impute lui-même partiellement la difficulté de se procurer une nouvelle occupation à un conflit avec les autorités de son pays, soit à une circonstance étrangère à l'organisation. Dans ces conditions, ex aequo et bono, le Tribunal arrête à 50.000 dollars des Etats-Unis l'indemnité attribuée au requérant.

Sur les dépens

10. Le requérant réclame 15.000 francs français à titre de dépens. Cette demande est justifiée par l'importance et les difficultés de la cause.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. L'AIEA est invitée à payer au requérant une indemnité de 50.000 dollars des Etats-Unis.
2. Une somme de 15.000 francs français est allouée au requérant à titre de dépens.

Ainsi jugé par M. André Grisel, Vice-président, le très honorable Lord Devlin, P.C., Juge, et M. Hubert Armbruster, Juge suppléant, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Bernard Spy, Greffier du Tribunal.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 11 décembre 1980.

André Grisel

Devlin

H. Armbruster

Bernard Spy

