

## SOIXANTE-DIX-HUITIEME SESSION

### Affaire MORE

#### Jugement No 1390

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne (Agence Eurocontrol) formée par M. Anthony Paul More le 25 janvier 1994, la réponse d'Eurocontrol du 8 avril, la réplique du requérant du 30 juin et la duplique de l'Organisation du 29 septembre 1994;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII du Statut du Tribunal et l'article 10, paragraphe 3, du Règlement du Tribunal;

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

Vu que dans ce litige, qui concerne le rejet de la candidature du requérant présentée dans le cadre de l'avis de vacance d'emploi/avis de concours RR-92-BA/093, les parties ont soumis au Tribunal les conclusions suivantes :

Le requérant :

Annuler la procédure de recrutement et les décisions des 30 mars 1993 (notification du rejet de la candidature) et 25 octobre 1993 (rejet de la réclamation interne).

La défenderesse :

1. Déclarer l'irrecevabilité de la requête au regard de l'intérêt à agir;
2. rejeter les conclusions du requérant comme non fondées;
3. condamner le requérant à supporter la totalité des dépens.

Vu que, dans sa duplique, la défenderesse demande au Tribunal la suspension de la procédure;

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

A. Le 31 août 1992, le requérant a posé sa candidature à un poste vacant au Service central de redevances de routes (SCRR) annoncé par un avis de vacance d'emploi/avis de concours. L'avis de vacance était destiné au personnel en service, l'avis de concours tant aux candidats internes et externes qu'à ceux présentés par les administrations nationales. Le 3 septembre, le directeur du personnel et des finances informa le directeur du SCRR qu'un seul fonctionnaire, le requérant, s'était porté candidat au titre de l'avis de vacance. Le 9 septembre, le chef du bureau "Affaires générales" du SCRR fit part au directeur du personnel et des finances qu'il était d'avis d'ouvrir la procédure de concours. Ce dernier informa le requérant du rejet de sa candidature le 30 mars 1993. Le 10 mai, Mlle McGrenaghan fut nommée au poste vacant. Le 30 juin, le requérant introduisit auprès du Directeur général une réclamation que ce dernier a rejetée le 25 octobre.

B. Il allègue que la défenderesse n'a pas motivé sa décision du 30 mars 1993. Les procédures de recrutement n'ont pas été respectées. Etant le seul candidat au titre de l'avis de vacance, son cas aurait dû être considéré en priorité. L'ouverture du concours était subordonnée au rejet de sa candidature qui a pourtant été examinée avec celles des candidats au concours. Sa candidature aurait dû être considérée par un comité de promotion. Enfin, des erreurs manifestes d'appréciation ont été commises en ce que ses qualifications, estime-t-il, le désignaient pour le poste.

C. Dans sa réponse, la défenderesse soutient que la requête est irrecevable pour défaut d'intérêt à agir. La candidature du requérant a bien été examinée avant celles des candidats au concours. Les possibilités de promotion ayant été épuisées au sein du SCRR, il n'était éligible qu'au titre d'une mutation à grade égal. Dès lors, il n'y avait pas lieu de réunir de comité de promotion. Elle estime qu'il n'existe aucune priorité donnée aux candidats internes

et que l'expérience professionnelle et les qualifications du requérant étaient insuffisantes.

D. Dans sa réplique, le requérant allègue que la première phase de la procédure de recrutement a été menée de manière expéditive et la décision de rejeter sa candidature prise par des autorités incompétentes.

E. Dans sa duplique, la défenderesse rejette les allégations du requérant et précise qu'elle est en train d'élaborer un nouveau régime de promotion.

#### CONSIDERE :

1. Le requérant, fonctionnaire de grade B4, affecté en qualité d'assistant adjoint à la section de la comptabilité générale du Bureau R.5, demande l'annulation de la procédure de recrutement ouverte par l'avis de vacance d'emploi/avis de concours RR-92-BA/093, sans date, relatif à la nomination au poste d'assistant de 1ère/2e classe de grade B2/B3 au Service central de redevances de routes - Bureau R.5 et, par voie de conséquence, l'annulation de la décision de rejet du 30 mars 1993 opposée à la candidature qu'il avait présentée au titre de l'"avis de vacance d'emploi", en tant que fonctionnaire en service auprès de l'Agence, et de la décision du 25 octobre 1993 portant rejet de la réclamation qu'il avait présentée en vertu de l'article 92, paragraphe 2, du Statut administratif du personnel.

2. Il apparaît du dossier que, le 31 août 1992, le requérant avait présenté sa candidature dans le cadre de l'avis ci-dessus spécifié, dont l'objet était d'ouvrir une vacance de poste accessible selon deux procédures parallèles

au titre d'"avis de vacance d'emploi", au personnel de l'Agence remplissant les conditions fixées par la note de service 42/77, paragraphe 2.1.2., avec fixation du délai au 31 août 1992 et

au titre d'"avis de concours" le personnel de l'Agence ne relevant pas de la procédure de l'avis de vacance d'emploi, les fonctionnaires présentés par les Administrations nationales et les autres candidats, avec fixation du délai au 30 septembre 1992.

Une note complémentaire de l'avis indique que le candidat retenu pourrait être nommé aussi, selon les circonstances, au niveau du grade B4 ou B5.

3. Lors de l'épuisement des délais fixés pour les deux phases de la procédure, il apparut que le requérant était le seul candidat qui s'était présenté au titre de l'"avis de vacance d'emploi". En contraste, l'"avis de concours" avait attiré un grand nombre de candidats : 97 personnes.

4. Par lettre du 30 mars 1993, l'administration informait le requérant qu'à la suite de sa candidature, ses qualifications et son expérience professionnelle, de même que celles des autres candidats, avaient été examinées soigneusement, mais que cet examen avait fait apparaître que sa candidature ne rencontrait pas pleinement, à tous les égards, les qualifications recherchées pour le poste en question.

5. Selon les indications fournies par la défenderesse, les candidatures présentées au titre de l'"avis de concours" furent examinées par le jury de concours à partir du 5 octobre 1992. A la suite de ce processus de sélection, une candidate, Mlle McGrenaghan, fut considérée le meilleur choix; elle fut nommée le 10 mai 1993, avec effet au 1er du même mois, en qualité d'assistant de 2e classe au grade B3.

6. Le 30 juin 1993 le requérant présenta une réclamation formelle en vertu de l'article 92, paragraphe 2, du Statut contre la décision du 30 mars 1993, en faisant valoir, en substance, deux arguments : absence de toute explication justifiable dans la décision en cause et méconnaissance des règles de procédure administrative. En ce qui concerne ce dernier point, il relève que la décision de refus lui aurait été adressée seulement au bout d'un délai d'attente de six à sept mois à partir de l'expiration du délai de présentation de sa candidature et, en tout cas, postérieurement à la date, selon lui le 17 mars 1993, à laquelle l'offre d'emploi aurait été acceptée par Mlle McGrenaghan, ce qui démontrerait que la priorité à l'examen des candidatures internes n'aurait pas été respectée. Cette circonstance serait prouvée par le fait que la lettre de rejet mentionnerait le fait que sa candidature aurait été examinée comparativement avec celles d'autres candidats. Comme il était le seul candidat interne, il serait donc démontré que sa candidature aurait été comparée à celles des candidats qui s'étaient présentés au titre de l'avis de concours, mais sans qu'il ait eu le bénéfice de l'examen de sa candidature par un jury.

7. Cette réclamation reçut une réponse du directeur du personnel, du 25 octobre 1993. Dans cette communication il

est précisé que M. More était effectivement le seul candidat appartenant à l'administration de l'Agence et que la référence, dans la lettre de rejet, à d'autres candidatures résultait du choix d'une mauvaise lettre type. Le directeur du personnel assure à M. More que sa candidature a été examinée séparément, sans être comparée à celles d'autres candidats externes. Quant à la procédure d'examen, le directeur du personnel précise que les qualifications du requérant étaient bien connues de son supérieur hiérarchique, chef du Bureau R.5, et que sur ses recommandations, le directeur du Service central de redevances de routes aurait estimé qu'il ne possédait "ni les qualifications académiques, ni l'expérience professionnelle pour un emploi dans le milieu hautement spécialisé de la comptabilité".

#### Conclusions et arguments des parties

8. Le requérant introduisit sa requête auprès du Tribunal le 25 janvier 1994 pour demander l'annulation de la procédure de recrutement et des décisions portant rejet, successivement, de sa demande de nomination et de sa réclamation administrative. A l'appui de ces demandes, il fait valoir trois ordres d'arguments :

a) Absence de motivation, en ce que le rejet de sa candidature a été justifié en premier lieu par une formule de style générique, alors que les motifs indiqués dans le rejet de la réclamation auraient été inventés après coup pour les besoins de la cause.

b) Non-respect des procédures de recrutement. Le requérant relève le long délai entre l'introduction de sa demande et la décision de refus, en contraste avec la rapidité avec laquelle l'administration a fait son choix entre 97 candidats externes; le chevauchement des procédures, qui ferait apparaître que sa candidature n'a pas été examinée par priorité à celles de candidats externes, contrairement aux prescriptions de la note de service 42/77; enfin, s'agissant pour lui d'une demande de promotion, le défaut de convoquer un comité de promotion conformément au point 2.1.5 de la même note de service.

c) Erreurs manifestes d'appréciation, en ce que les critiques formulées à l'égard de ses qualifications et capacités, dans la réponse à sa réclamation, se situeraient en dehors du cadre des critères retenus par l'avis de vacance.

9. A titre préliminaire, la défenderesse met en doute la recevabilité de la requête pour défaut d'intérêt et, dans ses conclusions, demande formellement de la rejeter comme irrecevable. En effet, au moment où fut ouverte la vacance, les possibilités de promotion auraient été épuisées pour le requérant au titre de l'exercice 1992. Sa demande devrait donc être comprise comme une demande de mutation dans le même service, ce qui n'aurait présenté pour lui aucun intérêt.

10. Concernant le reproche tiré d'une insuffisance de motivation, l'Organisation fait valoir qu'il serait admis dans la jurisprudence qu'en cas de refus d'une nomination, le devoir de motivation serait atténué dans l'intérêt du candidat lui-même, en vue d'éviter les conséquences négatives pour sa carrière ultérieure. En l'occurrence, les motifs réels auraient été indiqués par le directeur du personnel dans la réponse donnée à la réclamation du requérant. De toute manière, le Tribunal aurait reconnu dans le jugement 1289 (affaire Enamoneta) que les motifs pourraient encore être valablement révélés au stade de la procédure contentieuse, puisque le requérant disposerait de la faculté de réplique. Le requérant ne saurait donc se plaindre d'une absence de motivation, ni du caractère tardif de la communication des motifs.

11. Quant à la procédure de sélection, l'Organisation conteste que les règles statutaires comportent une priorité aux candidats internes, au point de donner au requérant, en tant que seul candidat de cette catégorie, un droit exclusif à la nomination au poste offert. Tout ce que la note de service 42/77 accorde aux candidats internes a été respecté à l'égard de M. More : sa candidature a été examinée par priorité aux candidatures extérieures. L'administration s'étant réservé de pourvoir au poste en question non seulement aux grades B2/B3, mais aussi aux grades B4 ou B5, il aurait fallu "qu'il soit décidé, préalablement, si l'emploi serait attribué par mutation, promotion ou par la voie du concours". Au regard du requérant, l'administration aurait examiné "d'abord" la possibilité de mutation; or, cette procédure relève entièrement de la compétence de l'autorité investie du pouvoir de nomination, sans obligation d'une consultation quelconque. S'agissant ainsi, pour le requérant, d'une mutation et non d'une promotion, il n'y avait pas lieu de réunir un comité de promotion, d'autant plus que les trois possibilités de promotion disponibles pour l'année en cours avaient déjà été épuisées.

12. On ne saurait parler, non plus, d'une erreur d'appréciation manifeste. En effet, l'avis de vacance aurait exigé, entre autres, une connaissance approfondie des méthodes de la comptabilité commerciale dans un environnement

automatisé et une expérience en matière de conception des systèmes et procédures comptables, qualifications que le requérant n'aurait manifestement pas possédées.

13. Dans sa duplique, postérieure au prononcé du jugement 1359 rendu sur la quatrième requête de M. Bernard Cassaignau, l'Organisation fait état de ce qu'à la suite de ce jugement, une révision de la note de service 42/77 serait à l'étude et qu'en attendant le résultat de celle-ci, elle demande la suspension de la procédure.

14. Il est à noter enfin que le requérant ne conclut pas à la compensation des dépens de l'instance. Par contre, l'Organisation demande au Tribunal de condamner le requérant à supporter la totalité des dépens.

Sur la recevabilité et sur la demande de suspension

15. L'exception d'irrecevabilité soulevée par l'Organisation doit être rejetée pour une double raison.

En premier lieu, elle repose sur une pétition de principe, en ce qu'elle présuppose résolues toutes les questions que le requérant a soumises à l'appréciation du Tribunal, à savoir notamment : la validité de l'avis de vacance litigieux, qui forme la base de l'ensemble des opérations de recrutement; la régularité de la procédure appliquée à son élimination; enfin, la question de savoir à quel titre - de promotion ou de mutation - il avait introduit sa candidature.

En second lieu, à supposer même qu'il puisse être admis que sa candidature n'avait été présentée qu'à titre de mutation, il résulte du jugement 1359 que même une candidature présentée au titre de la mutation à un poste pourvu d'autres attributions constitue pour le fonctionnaire un intérêt légitime, dont la lésion est susceptible d'être judiciairement constatée et sanctionnée (voir les considérants 5, 6 et 7).

16. Quant à la demande de suspension, l'article 10, paragraphe 3 du Règlement dispose que "le Tribunal ... statue sur toute demande tendant à la suspension de la procédure...". Le Tribunal estime qu'il n'y a pas lieu de faire usage de cette possibilité dans le cas présent. En effet, quelles que soient les modifications introduites dans le régime applicable aux vacances d'emploi, la situation du requérant restera justiciable des dispositions en vigueur au moment où se situent les faits litigieux. A un moment où la procédure est en état, le Tribunal a le devoir de statuer dans les plus brefs délais, sans se laisser détourner de sa tâche par la perspective d'éventuelles modifications législatives.

Sur le fond

17. Le Tribunal examinera les arguments des parties sous l'angle, d'une part, des exigences de la procédure administrative et, d'autre part, des questions, étroitement liées entre elles, de la motivation et de l'appréciation des qualifications du requérant.

Quant à la procédure administrative

18. Ainsi que le Tribunal l'a relevé dans son jugement 1223, (affaire Kirstetter No 2) et rappelé récemment dans le jugement 1359 (affaire Cassaignau No 4), l'avis RR-92-BA/093 est vicié à la base par l'effet de la distinction qu'il établit entre les deux catégories dénommées "avis de vacance d'emploi" et "avis de concours". En effet, cette dichotomie, ainsi que le Tribunal l'a montré dans les jugements cités, a pour effet de priver les fonctionnaires de l'Agence du bénéfice de l'examen de leurs candidatures par le jury de concours prévu comme une exigence générale par les articles 30 et 31 du Statut administratif du personnel permanent de l'Agence. En l'occurrence, il est manifeste que cet effet s'est répercuté en plein sur le requérant, étant donné que, selon les propres déclarations de la défenderesse, la candidature de M. More a été examinée et écartée au cours d'une procédure préalable et secrète, par les supérieurs hiérarchiques du requérant.

19. La violation des règles de la procédure administrative est d'autant plus flagrante que, pour arriver à ses fins, l'administration a arbitrairement déclaré M. More comme ayant présenté sa candidature au titre de la "mutation", alors que selon l'avis de vacance, le poste était essentiellement ouvert au grade B2/B3 et que c'est manifestement au titre de promotion que le requérant a postulé.

20. L'Organisation essaie d'échapper à ce reproche en faisant valoir que le contingent disponible au titre de promotion avait été épuisé pour l'année en cours et que, pour la même raison, la procédure du "comité de promotion" n'était pas de mise.

21. Cet argument ne saurait être admis. En effet, l'avis de vacance litigieux ouvrait pour les fonctionnaires de l'Agence une possibilité de promotion spécifique, liée à l'attribution du poste offert, distincte des promotions accordées pour des raisons de carrière selon un contingent préétabli. Il en résulte que la procédure du comité de promotion, prévue par le paragraphe 2.1.5 de la note de service 42/77, n'était pas pertinente, mais bien, s'agissant d'une vacance d'emploi, la règle du jury de concours prévue par les articles 30, 31 et 45 du Statut administratif.

Quant à l'appréciation des qualifications du requérant et à la motivation des décisions litigieuses

22. C'est avec raison que le requérant se plaint de ce que ses qualifications n'ont pas été sérieusement examinées et qu'en tout cas son exclusion n'a pas été motivée de manière crédible. Cette critique a sa source dans les termes mêmes de l'avis de vacance litigieux, autant que dans le traitement de la demande individuelle du requérant. Il convient de relever à ce sujet les circonstances suivantes.

23. En ouvrant la vacance au niveau de la carrière B2/B3, l'administration a certes situé à un niveau élevé les exigences en matière de comptabilité et de traitement informatique. Mais en se ménageant en même temps la possibilité de n'attribuer le poste qu'au niveau du grade B4, occupé par le requérant, voire du grade B5, elle a relativisé elle-même la rigueur de ses exigences. Elle est en tout cas mal venue d'objecter au requérant son manque de qualifications académiques, non exigées par l'avis de vacance puisque aussi bien cet avis plaçait les exigences au niveau de l'expérience pratique; elle ne pouvait pas, non plus, lui opposer un manque d'expérience professionnelle, alors qu'il est employé précisément "dans le milieu hautement spécialisé de la comptabilité", selon l'expression utilisée par l'Organisation. Seul un examen comparatif rigoureux avec les candidatures apportées par le concours externe aurait pu permettre d'établir ici une hiérarchie des exigences; or c'est précisément ce genre d'évaluation que la procédure de sélection appliquée en l'occurrence a empêchée.

24. Pour ce qui concerne la portée de l'obligation de motivation, il convient de faire remarquer que cette exigence se présente de manière différente selon la nature de l'acte qu'il s'agit de justifier. Une distinction est à faire, dans la présente matière, entre le rejet de la demande d'un candidat externe, spécialement dans le cas de concours qui ont attiré un grand nombre de participants, et le rejet de la demande d'un candidat appartenant déjà aux cadres de l'Organisation. Dans cette dernière hypothèse, il existe déjà un rapport de confiance établi que l'Organisation doit respecter, tout en restant par ailleurs libre dans le choix des formes, de manière à ne pas détériorer les chances ultérieures de la personne intéressée.

25. En l'occurrence, l'administration d'Eurocontrol a visiblement manqué à son devoir de justification en adressant d'abord au requérant une communication conçue selon une formule toute faite, sans contenu informatif et au surplus mal choisie. Les explications données en réponse à la réclamation du requérant sont certes plus explicites, mais pas plus crédibles, compte tenu de ce qui précède.

26. Il résulte de toutes ces considérations que toute la procédure de sélection doit être annulée, de même que les décisions individuelles de refus, adressées au requérant, et la décision portant attribution du poste en question à Mlle McGrenaghan. La procédure devra être reprise dans des conditions telles que le requérant ait la possibilité de courir sa chance dans des conditions régulières, sans préjudice, par ailleurs, de l'appréciation de ses qualifications par l'Organisation. Le Tribunal tient à préciser que le présent jugement n'a pas pour objet de mettre en cause le résultat du concours, pour autant que celui-ci concerne la classification des candidats externes entre eux. Il est précisé également qu'il reste loisible à l'Agence de prendre les mesures nécessaires en vue d'assurer entre-temps la continuité du service et qu'il lui incombe aussi de tenir indemne Mlle McGrenaghan du préjudice que pourrait lui causer l'annulation d'une nomination qu'elle a acceptée de bonne foi.

27. Cette appréciation ne saurait être modifiée par les arguments apportés au dernier moment par l'Organisation dans sa duplique, et qui sont de trois ordres.

Elle objecte, en premier lieu, au Tribunal de ne jamais avoir tenu compte, dans ses décisions, des dispositions de la Convention Eurocontrol et, plus particulièrement, de l'article 15 de l'Annexe 1, aux termes duquel "l'Agence n'est habilitée à recruter directement le personnel que si les Parties Contractantes ne sont pas en mesure de mettre à sa disposition du personnel qualifié". Cette disposition n'est pas pertinente au litige, en ce qu'elle limite la liberté de recrutement de l'Organisation, en assurant une priorité aux candidats présentés par les parties contractantes, par rapport aux candidats "externes". Cette disposition ne limite cependant en rien la liberté de l'Organisation en ce qui concerne son jugement sur la qualification des candidats, quelle que soit leur origine, ni son droit d'assurer au personnel en place des chances raisonnables dans le développement des carrières, à égalité toujours de qualification

avec d'autres candidats.

L'Organisation fait valoir, en second lieu, que les procédures concrétisées dans la note de service 42/77 auraient été en leur temps concertées avec les représentants du personnel en vue, précisément, de protéger les intérêts du personnel en place. Or, quelles qu'aient été les intentions qui ont inspiré originellement cette note de service, le Tribunal a dû constater, dans une série de requêtes que son application, au niveau des procédures, aboutissait à une lésion des intérêts légitimes du personnel.

Enfin, l'Organisation relève que, dans son avis du 23 octobre 1956, la Cour internationale de justice aurait reconnu la valeur juridique des pratiques internes des organisations internationales (Recueil 1956, p. 18). Encore faut-il que de telles pratiques soient légitimes et qu'elles ne contredisent pas, comme c'est le cas en l'espèce, le droit statutaire d'une organisation ou les principes d'une procédure administrative régulière. Cet argument ne saurait donc être admis.

Sur les dépens

28. Le requérant n'a pas formulé de demande relative aux dépens, ni dans sa requête, ni dans sa réplique. Quant à l'Organisation, elle demande formellement que "la totalité des dépens" soit mise à charge du requérant. Le Tribunal estime qu'il n'y a pas lieu de statuer sur ce point : le requérant ayant eu gain de cause, la demande de l'Organisation est dans ce cas totalement infondée.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. Les décisions des 30 mars 1993 et 25 octobre 1993 rejetant la candidature du requérant au poste déclaré vacant par l'avis de vacance d'emploi/avis de concours RR-92-BA/093, ainsi que la nomination de Mlle McGrenaghan au même poste sont annulées.
2. La procédure de recrutement RR-92-BA/093 est annulée dans la mesure où elle concerne le rapport du requérant avec l'ensemble des candidats issus de la procédure dite "de concours", et le dossier est renvoyé à l'Organisation pour nouvel examen selon une procédure régulière.

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

Prononcé à Genève, en audience publique, le 1er février 1995.

William Douglas  
E. Razafindralambo  
P. Pescatore  
A.B. Gardner