

VINGT-DEUXIEME SESSION ORDINAIRE

Affaire SILOW c/AIEA

Jugement No 142

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), formée par le sieur Silow, Ronald, le 18 mai 1968, la réponse de l'Organisation en date du 24 juillet 1968, la réplique du requérant datée du 25 avril 1969 et la duplique de l'Organisation datée du 5 août 1969;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, l'article 1.02 du Statut du personnel de l'Agence et les dispositions 12.01.1(D)(1) et 12.02.1(B) du règlement du personnel;

Après avoir procédé à l'examen des pièces du dossier, la procédure orale sollicitée par le requérant n'ayant pas été admise;

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

A. Le requérant, de nationalité britannique, a consacré toute sa vie professionnelle aux sciences agricoles, et plus particulièrement aux techniques nucléaires, et a acquis une grande expérience à l'occasion d'emplois dans de nombreuses régions du monde et dans plusieurs organisations internationales. Pendant quatorze ans, il a été employé par la FAO et, de 1959 à 1964, il a dirigé le Service de l'énergie atomique dans le Département technique de cette institution. Le 1er octobre 1964, ce service et le Service de l'agriculture de l'Agence internationale de l'énergie atomique, organisation défenderesse, ont été fusionnés de façon à constituer la Division mixte FAO/AIEA de l'emploi de l'énergie atomique en agriculture (la "Division mixte") au sein de l'Agence. Le requérant en fut nommé Directeur adjoint. Le but de ce nouvel organisme était de mettre ensemble les ressources techniques et financières des deux organisations "en vue de l'objectif commun qu'est le développement de l'agriculture au moyen de l'application des techniques de l'énergie atomique".

B. De profondes divergences de vues surgirent bientôt entre le requérant et ses supérieurs au sein de l'Agence au sujet du programme de la Division mixte et ses relations avec son chef immédiat en devinrent tendues. Dans des mémoires et lors d'entretiens, il reprocha à l'Agence de ne pas avoir conseillé de façon objective les pays en voie de développement sur la valeur comparative des techniques nucléaires susceptibles d'être employées en agriculture. Selon lui, l'Agence avait amené ces pays à engager des dépenses inutiles en recourant à de telles techniques à des fins qui auraient pu être atteintes plus facilement par des méthodes classiques beaucoup moins onéreuses. Finalement, le 20 janvier 1966, et sans passer par le Directeur de la Division mixte, le requérant adressa aux Directeurs généraux de l'Organisation défenderesse et de la FAO ainsi qu'à de hauts fonctionnaires de ces deux organisations un mémoire dans lequel il exposa dans le détail et en fournissant de nombreuses preuves scientifiques à l'appui ses critiques à l'égard de l'activité de la Division mixte. Il conclut que cette activité était d'une manière générale coûteuse, stérile et prématurée vu l'état actuel des connaissances et de l'expérience en la matière. En outre, par une lettre en date du 27 janvier 1966 adressée au Directeur général de l'Agence, il protesta contre le fait que dès le début il aurait été presque entièrement exclu des décisions scientifiques et politiques prises par la Division mixte et même des décisions concernant les nominations de personnel, qu'il avait été empêché de mettre son expérience, longue et diversifiée, au service de l'Agence, et qu'il aurait été l'objet d'humiliations d'ordre professionnel ou personnel. Dans sa réponse du 31 janvier 1966, le Directeur général signala que la façon dont le requérant avait mis en circulation son mémoire n'était pas conforme aux procédures administratives de l'Agence et lui fit savoir qu'étant donné l'échec manifeste de la collaboration entre le requérant et ses supérieurs, il le relevait de son poste de Directeur adjoint. A compter du 31 janvier 1966, le requérant fut nommé "Directeur avec affectation spéciale" au sein du Département de la recherche et des isotopes et fut chargé d'écrire un ouvrage sur l'histoire et les progrès de l'emploi des techniques nucléaires et procédés connexes dans le traitement des aliments et en agriculture. Selon le requérant, il aurait, après avoir protesté vigoureusement contre ce transfert, accepté les nouvelles fonctions sous réserve d'une garantie que le Directeur général lui aurait donnée oralement selon laquelle il s'agissait d'une mesure temporaire destinée à donner au Directeur général le temps de "régulariser tranquillement la situation" qui n'aurait aucun effet fâcheux sur sa carrière ou pour sa réputation professionnelle.

C. Au printemps 1966, les directeurs généraux de l'Agence et de la FAO constituèrent conjointement un groupe de

consultants qui furent chargés de passer en revue l'activité de la Division mixte. Dans le rapport des consultants, publié le 29 septembre 1966, figure un paragraphe où il est dit qu'ils ont examiné "les critiques élevées à l'encontre du programme de la Division mixte par un haut fonctionnaire de l'AIEA" et les avaient trouvées sans fondement. Dans une lettre du 5 octobre 1966 adressée au Directeur général, le requérant dénonça les insuffisances des qualifications des consultants; il affirmait, d'autre part, que leurs conclusions ne concordaient pas avec les constatations scientifiques publiées par des experts de réputation internationale, et il protestait contre le fait que bien qu'ils aient été chargés d'examiner ses critiques, ils n'aient ni examiné celles-ci en sa présence, ni motivé leurs conclusions. Il demandait en conséquence aux directeurs généraux des deux organisations, soit de retirer le rapport, soit pour le moins d'y annexer des documents où ses propres vues seraient exposées, et en particulier son mémoire du 20 janvier 1966. Il ne fut pas donné suite à cette demande. Le rapport fut soumis par l'Organisation défenderesse à son Conseil exécutif, pour information, le 1er février 1967, et fut publié par la FAO le 20 novembre 1967.

D. Le 24 mars 1967, le requérant adressa aux directeurs généraux des deux organisations une longue lettre dans laquelle il renouvelait ses protestations contre le fait que depuis qu'il était entré à l'Agence il lui avait été impossible de faire examiner ses vues, que des fonctionnaires de l'Agence avaient adopté une attitude vindicative à son égard et que sa réputation professionnelle avait souffert de la diffusion du rapport, entre autres choses. Il estimait que cette diffusion était contraire à la garantie orale que le Directeur général lui avait donnée selon laquelle son transfert ne porterait nullement atteinte à sa réputation professionnelle. Il demanda de nouveau aux Directeurs généraux de retirer le rapport et de déclarer de façon expresse dans une notice qui recevrait la même diffusion que leur motif pour agir de la sorte était qu'il n'avait pu accepter le rejet par les consultants des critiques du requérant. Se fondant d'autre part sur la disposition 12.02.1(B) du Règlement du personnel de l'Agence, il demandait au Directeur général de renoncer à saisir de l'affaire le Comité mixte de recours de l'Agence et de l'autoriser à adresser directement une requête au Tribunal de céans. Le 11 avril 1967, le Directeur général le pria par écrit de spécifier la décision administrative ou la mesure disciplinaire contre laquelle il désirait faire appel comme étant incompatible avec les stipulations de son contrat d'engagement. Dans la correspondance qui s'ensuivit, le requérant insista auprès du Directeur général pour qu'il renoncé à saisir le Comité paritaire de recours et le Directeur général l'invita à expliquer comment, selon le requérant, celui-ci estimait que les dispositions du Statut et Règlement du personnel en matière de recours étaient applicables à son cas. Enfin, dans une lettre au requérant datée du 5 octobre 1967, le Directeur général affirma une nouvelle fois que le requérant n'avait pas précisé la mesure administrative contre laquelle un recours pourrait être dirigé.

E. Le 19 octobre 1967, le requérant saisit en conséquence le Comité paritaire de recours d'une requête dirigée contre ce qu'il considérait être la décision définitive du Directeur général, à savoir la lettre du 5 octobre 1967. Il pria le Comité de juger fondée sa demande de retrait du rapport des consultants et de recommander qu'il soit réintégré dans son poste de Directeur adjoint de la Division mixte. Il affirmait que sans nier le droit qu'a le Directeur général de transférer tout fonctionnaire, la garantie au vu de laquelle il avait accepté son transfert le 31 janvier 1966 - à savoir que ce transfert ne porterait pas atteinte à sa réputation professionnelle - avait été transgressée par la diffusion du rapport des consultants. Bien que le Directeur générale eût qualité pour désigner les consultants et publier leurs vues, il avait eu tort d'accepter le rejet non motivé des critiques du requérant.

F. Le Comité paritaire de recours déposa son rapport le 30 novembre 1967. Il constatait dans ce document que le recours n'était dirigé contre aucune décision administrative susceptible de constituer une inobservation des stipulations du contrat d'engagement du requérant. Il jugeait inopportune la réintégration de celui-ci dans son poste de Directeur adjoint; en effet, le requérant avait accepté le transfert et le Directeur général n'avait pris aucune mesure qui fût contraire aux stipulations du contrat d'engagement, ni aucune mesure disciplinaire à l'encontre du requérant.

G. Le requérant ayant reçu copie du rapport du Comité, qui lui fut transmis par le Département de l'administration, écrivit au Directeur général le 19 janvier 1968 pour lui demander de prendre une décision définitive. Par une lettre datée du 26 janvier 1968 qui constitue la décision attaquée par le requérant, le Directeur général lui fit savoir que le Comité n'avait fait aucune recommandation qui appelle une décision de sa part et qu'il n'avait rien à ajouter à ses conclusions.

H. Le requérant atteignit l'âge de la retraite, 60 ans, le 21 février 1968, et retourna à la FAO où l'âge de la retraite est de 62 ans, ainsi que cela avait été convenu lors de son détachement en 1964.

I. Dans la requête dont il a saisi le Tribunal, le requérant soutient :

- 1) qu'il a été à tort exclu de toute participation effective aux travaux du programme conjoint de la FAO/AIEA du fait de son transfert le 31 janvier 1966 et que le Directeur général n'a pas examiné ses critiques avec impartialité;
- 2) qu'il n'avait accepté le transfert qu'après avoir reçu oralement du Directeur général la garantie qu'il s'agirait d'une mesure temporaire ne portant pas atteinte à sa réputation professionnelle;
- 3) que le Directeur général n'avait pas observé cette garantie en autorisant une diffusion très large du rapport des consultants, qui, au mépris des opinions scientifiques largement répandues et sans entendre le requérant, avait écarté sans autre ses critiques;
- 4) que toutes ces mesures provenaient d'un préjugé ou étaient dues à d'autres motifs tout aussi déplacés et étaient en conséquence contraires à l'accord conclu par l'Agence et la FAO en 1959;
- 5) qu'elles constituaient une inobservation des stipulations de son contrat d'engagement et avaient porté atteinte à sa réputation professionnelle d'agronome et à sa carrière de fonctionnaire international dont le cours normal avait virtuellement pris fin.

Il demandait en conséquence au Tribunal :

- a) d'ordonner le retrait du rapport des consultants;
- b) de lui accorder une somme équivalant à trois années de salaire brut en réparation des atteintes portées à sa réputation professionnelle du fait de la diffusion du rapport;
- c) de lui accorder en outre une somme équivalant à trois années de salaire brut en réparation de la violation par le Directeur général de l'accord conclu par lui avec le requérant à la date du transfert de celui-ci, étant donné qu'ayant pris sa retraite en tant que fonctionnaire de l'Organisation défenderesse, il n'était plus possible qu'il fût réintégré dans son poste de Directeur adjoint de la Division mixte;
- d) d'annuler la décision du Directeur général communiquée par lettre du 26 janvier 1968 et de lui accorder une réparation équivalant à six années de salaire brut.

J. Dans sa réponse, l'Organisation défenderesse conclut rejet de la requête. Elle soutient :

- 1) que la demande du requérant tendant au retrait du rapport échappe à la compétence du Tribunal, telle qu'elle est définie à l'article II, paragraphe 5, de son Statut, étant donné que la publication du rapport ne saurait constituer "une inobservation soit quant au fond, soit quant à la forme des stipulations du contrat d'engagement ... et des dispositions du Statut du personnel ...";
- 2) que son recours contre le transfert du 31 janvier 1966 est irrecevable étant donné qu'il n'a pas demandé, dans les 30 jours prévus par la disposition 12.01.1(D)(1) du Statut et Règlement du personnel, que la décision de transfert soit reconsidérée, ce qui lui aurait permis d'épuiser les moyens de recours internes disponibles, comme l'exige l'article VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal;
- 3) que, en ce qui concerne le fond de la requête, le groupe des consultants était un organe indépendant dont le rapport ne contenait rien à l'encontre du requérant en dehors de ce que tout rapport peut contenir au sujet de critiques qui sont rejetées sans que l'auteur en soit nommément désigné. En outre, au moment de la publication, le requérant n'était plus chargé de diriger l'activité de la Division mixte;
- 4) qu'en répandant ses critiques à l'égard de l'activité de la Division mixte sans avoir obtenu l'accord préalable du Directeur, le requérant avait fourni une ample justification à la décision de transfert qui, d'ailleurs, ne lui avait causé aucun préjudice. Même si le transfert avait été entouré d'une garantie donnée oralement comme le requérant le prétend, la diffusion du rapport n'était nullement contraire à cette garantie.

K. Dans sa réplique, le requérant réaffirme que le transfert, bien qu'il n'ait pas, à l'origine, porté préjudice à sa réputation, avait porté atteinte à celle-ci rétroactivement du fait de la diffusion du rapport et que les motifs de son appel n'avaient existé qu'à compter de la décision définitive par laquelle le Directeur général avait refusé de le retirer. La diffusion était un acte incompatible avec la garantie qu'il avait reçue oralement au moment du transfert et, de ce fait, équivalait à une inobservation des stipulations de son engagement. Le préjudice subi par sa réputation

professionnelle ne se trouvait pas diminué du fait qu'il avait cessé d'être le Directeur adjoint de la Division mixte au moment de la diffusion.

L. L'Organisation défenderesse invite le Tribunal à considérer la requête comme irrecevable et, subsidiairement, à la rejeter sur le fond.

CONSIDERE:

En ce qui concerne les conclusions du sieur Silow tendant au retrait du rapport du Groupe d'experts, en date du 29 septembre 1966 :

Sur la compétence du Tribunal :

Aux termes de l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal :

"Le Tribunal connaît en outre des requêtes invoquant l'inobservation, soit quant au fond, soit quant à la forme, des stipulations du contrat d'engagement des fonctionnaires ou des dispositions du Statut du personnel des autres organisations internationales de caractère interétatique agréées par le Conseil d'administration qui auront adressé au Directeur général une déclaration reconnaissant, conformément à leur Constitution ou à leurs règles administratives internes, la compétence du Tribunal à l'effet ci-dessus, de même que ses règles de procédure."

Le requérant soutient que la publication par l'Organisation défenderesse du rapport précité a porté préjudice tant à sa carrière qu'à sa réputation professionnelle.

Il se plaint aussi d'une violation des droits qu'il tient de son contrat d'engagement et du Statut du personnel. Par suite, le Tribunal est compétent pour connaître des conclusions susanalysées.

Sur la légalité de la décision du Directeur général de l'AIEA refusant de retirer le rapport :

Les directeurs généraux de l'Agence internationale de l'énergie atomique et de la FAO se sont bornés à user des pouvoirs généraux dont ils sont investis en tant que chefs de leurs organisations respectives, en décidant de consulter des experts sur le programme à poursuivre dans une activité commune des deux organisations, puis de distribuer ce rapport à l'intérieur de celles-ci.

D'autre part, et contrairement à ce que soutient le pourvoi, les experts n'avaient pas reçu mission d'apprécier ou de censurer le travail, la conception ou les idées du sieur Silow, mais uniquement, ainsi qu'il vient d'être dit, de donner leur avis sur le programme et les activités de la Division mixte FAO/AIEA de l'emploi de l'énergie atomique en agriculture; en conséquence, ils n'avaient pas à entendre le sieur Silow au cours de leurs travaux. Enfin si, dans le rapport qu'ils ont rédigé, ils ont écrit que les critiques du programme de la Division faites par un fonctionnaire ancien de l'AIEA n'étaient pas justifiées, cette phrase, ou le nom du sieur Silow n'était même pas cité, n'a pu jeter un discrédit quelconque sur la réputation professionnelle de l'intéressé et n'a, ainsi qu'il résulte des pièces du dossier, exercé, en fait, aucune influence défavorable sur sa carrière.

Il résulte de tout ce qui précède que les décisions du Directeur général de l'AIEA de publier le rapport des experts, puis de refuser de retirer ce rapport, ne sont pas entachées d'illégalité, et qu'elles n'ont causé aucun préjudice au sieur Silow; qu'en conséquence, elles ne peuvent être annulées, et que le requérant n'a droit à aucune indemnité du fait de leur intervention.

En ce qui concerne les conclusions du sieur Silow relatives à la décision, en date du 31 janvier 1966, par laquelle le Directeur général l'a relevé de ses fonctions de Directeur adjoint de la Division mixte et a prononcé une nouvelle affectation :

Sans qu'il soit besoin d'examiner la fin de non-recevoir opposée à ces conclusions par l'Organisation;

En prononçant le changement d'affectation du sieur Silow, le Directeur général de l'AIEA a usé du droit qui lui appartient en vertu de l'article 1.02 du Statut du personnel, selon lequel les membres du personnel relèvent de l'autorité du Directeur général et peuvent être affectés par lui à l'une quelconque des activités ou à l'un quelconque des bureaux de l'Agence, sont responsables devant lui de l'exécution de leurs tâches et doivent remplir les fonctions qu'il leur assigne.

Il résulte des pièces du dossier que cette décision était motivée par des divergences d'opinions survenues entre le requérant et ses supérieurs et par la divulgation par le requérant au sein des deux organisations concernées de critiques qu'il avait formulées à l'encontre des programmes établis par elles.

De tels motifs, dont l'inexactitude matérielle n'est pas établie, étaient de nature à justifier légalement ladite décision prise sur la base de l'article 1.02 précité.

Dès lors, et sans qu'il y ait lieu de rechercher si et à quelles conditions le sieur Silow avait donné son accord au transfert dont il a été l'objet - question qui, éventuellement, n'intéresserait que la recevabilité du pourvoi -, le requérant n'est pas fondé à demander l'annulation de la décision attaquée ou l'allocation d'une indemnité du fait de son changement d'affectation.

Par ces motifs,

DECIDE.

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par M. Maxime Letourneur, Président M. André Grisel, Vice-président, et M. A.T. Markose, Juge suppléant, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Spy, Greffier du Tribunal.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 3 novembre 1969.

M. Letourneur

André Grisel

A.T. Markose

Bernard Spy