

CONSEIL DE L'EUROPE— —COUNCIL OF EUROPE

TRIBUNAL ADMINISTRATIF ADMINISTRATIVE TRIBUNAL

Recours N° 311/2002 (James WIMBERLEY c/ Secrétaire Général)

Le Tribunal Administratif, composé de :

M. Kurt HERNDL, Président,
M. José da CRUZ RODRIGUES,
M. Angelo CLARIZIA, Juges,

assistés de :

M. Sergio SANSOTTA, Greffier, et de
Mme Claudia WESTERDIEK, Greffière Suppléante,

a rendu, après en avoir délibéré, la présente sentence.

PROCEDURE

1. M. James Wimberley a introduit son recours le 20 décembre 2002. Le même jour, le recours a été enregistré sous le N° 311/2002.
2. Le 6 février 2003, Me J.-P. Cuny, conseil du requérant a déposé un mémoire ampliatif. Le 11 mars 2003, le Secrétaire Général a fait parvenir ses observations concernant le recours. Le requérant a soumis un mémoire en réplique le 9 avril 2003.
3. L'audience publique dans le présent recours a eu lieu dans la salle d'audience du Tribunal Administratif à Strasbourg le 2 juillet 2003. Le requérant était représenté par Me J.-P. Cuny et le Secrétaire Général par M. P. Titium, Administrateur au Service du Conseil Juridique à la Direction Générale I - Affaires Juridiques.

A l'issue de l'audience, le Secrétaire Général a déposé un certain nombre de documents demandés par le Tribunal, à savoir les copies des procès-verbaux des réunions du Jury de mutation et de promotion ainsi que des tableaux explicatifs de l'organigramme de la Direction de l'Education et de l'enseignement supérieur. Conformément à la pratique en vigueur devant le Tribunal, le requérant n'a pas eu connaissance de procès-verbaux.

Par la suite, il y a eu un échange de correspondance entre le Greffier et le Secrétaire Général afin d'éclaircir certains éléments du matériel déposé.

EN FAIT

4. Le requérant est un agent permanent de grade A4 de nationalité britannique. Entré au service de l'Organisation le 18 juillet 1973 en qualité d'administrateur, il occupe actuellement le poste d'administrateur principal à la Direction Générale IV (DG IV) – Education, Culture et Patrimoine, Jeunesse et Sport.

5. Le 13 juin 2002, l'avis de vacance N° 75/2002 a été publié. Il concernait le poste de Chef de Service de l'Education scolaire et extra-scolaire (grade A5). Il s'agissait d'une procédure de compétition interne ouverte uniquement aux agents permanents.

6. En ce qui concerne la description du poste et les qualifications requises, cet avis stipulait :

Description (poste n° 451)

Sous l'autorité du Directeur de l'Education scolaire, extra-scolaire et de l'Enseignement Supérieur, auquel il rend compte, le /la titulaire de cet emploi sera responsable de la mise en œuvre du programme du Conseil de l'Europe dans les domaines de l'Education scolaire et extra-scolaire, des politiques éducatives et des politiques linguistiques. Le/la titulaire du poste supervisera par ailleurs les activités du Centre européen pour les Langues vivantes (CELV).

En particulier, le/la titulaire :

- assiste le Directeur dans la définition des objectifs du Service ;
- développe et met en œuvre les politiques et les programmes décidés conformément aux priorités et aux lignes directrices générales, en collaboration avec les Chefs de division et section directement responsables pour ces activités ;
- gère les ressources financières et humaines allouées au Service ;
- coopère avec le Chef du Service de l'Enseignement supérieur et de l'Education pour la citoyenneté démocratique afin d'assurer une cohérence optimale des travaux de la Direction et le bon déroulement des activités inter-services ;
- supervise la préparation et la tenue des réunions du Comité Directeur pour l'Education (CDED), son bureau et ses groupes de travail ;
- supervise l'élaboration des propositions budgétaires relatives aux projets et activités du Service, ainsi que leur mise en œuvre financière ;
- agit en tant que gestionnaire des centres des coûts (CCM) délégué du Directeur pour toutes les activités concernant le Service, hormis celles liées au Centre Européen pour les Langues Vivantes (CELV) ;
- supervise la préparation des documents soumis aux Délégués et Comité des Ministres.

Qualifications

- Etudes universitaires sanctionnées par un diplôme ouvrant l'accès, soit directement, soit par voie de concours, aux emplois de la catégorie supérieure de la fonction publique de l'Etat membre dont le/la candidat(e) est ressortissant(e) ;
- Connaissance et expérience étendues des politiques éducatives en Europe, en particulier dans les domaines couverts par le Service ;
- Bonne expérience de coopération internationale et des méthodes de travail y afférents ;
- Très bonne connaissance d'une des deux langues officielles du Conseil de l'Europe (français ou anglais) ; bonne connaissance de l'autre ; connaissance d'autres langues européennes souhaitée.

7. Le 2 juillet 2002 le requérant se porta candidat à ce poste.

8. Le Jury de mutation et de promotion examina les candidatures lors de deux réunions qui eurent lieu les 9 juillet et 17 septembre 2002. A l'issue de la seconde réunion, le Jury décida de recommander la nomination de Mme O. au poste vacant.

9. Entre-temps, au mois de juin, un premier projet de réorganisation de l'organigramme de la Direction de l'Education scolaire, extrascolaire et de l'enseignement supérieur avait été présenté au Secrétaire Général.

Le 24 septembre 2002, un projet définitif de réorganisation de la Direction fut soumis au Secrétaire Général qui l'approuva le 25 septembre. Le nouvel organigramme fut rendu public le 30 septembre 2002.

Cet organigramme divisait la Direction de l'Education scolaire, extra-scolaire et de l'enseignement supérieur en trois départements. Le premier, intitulé « Education scolaire et extrascolaire », comprenait le service pour la Politique Educative et la Dimension européenne de l'Education et le service pour l'Education à la citoyenneté. Le deuxième, intitulé « Département pour la politique des langues et l'éducation », coordonnait les activités du service des Politiques linguistiques et du Centre européen pour les langues vivantes. Le troisième était intitulé « Département de l'Education supérieure et de l'Enseignement historique ».

En attendant sa nomination par le Secrétaire Général, le nom du responsable du Département de la Direction de l'Education scolaire, extrascolaire et de l'enseignement supérieur, fut laissé vacant.

10. Le 9 octobre 2002, le requérant introduisit une réclamation administrative en application de l'article 59 du Statut du Personnel. Il demanda au Secrétaire Général d'annuler la nomination quel que fut le candidat qui avait été retenu ou, s'il n'avait pas encore fait de nomination, de s'abstenir de le faire. Le requérant justifia sa demande par le fait que les tâches relatives au poste mis en compétition avaient été modifiées.

11. Le 14 octobre 2002, le requérant a été informé par le Secrétaire du Jury de mutation et de promotion que le Secrétaire Général avait nommé Mme O. au poste en question. En effet, à l'issue de ses délibérations du 17 septembre 2002, le Jury avait recommandé au Secrétaire Général la nomination de Mme O. et celle-ci avait été nommée par un arrêté signé le 9 octobre 2002.

12. Le 8 novembre 2002, le Directeur Général de l'Administration et de la Logistique informa le requérant que le Secrétaire Général avait rejeté sa réclamation administrative comme étant non fondée. Il s'est exprimé dans les termes suivants :

“The Secretary General has asked me to reply to your administrative complaint in the following manner.

It is clear that the Ministers' Deputies have granted to the Secretary General a wide mandate as regards the management of posts up to and including Grade A5 (cf. Resolution Res (2001)48 adopted on 12 December 2001 at the 777th meeting of the Ministers' Deputies). This mandate allows the Secretary General to reassign posts and restructure the organisational chart on an organisation-wide basis. It is therefore clearly within the Secretary General's prerogatives to revise the organisational chart within a single Directorate.

In the case at hand, the Secretary General was presented with a draft organisational chart for the Directorate of Education in June of this year (a chart which was already the fruit of a year's work). At the same time a vacancy notice for an A5 post was issued on 13 June 2002. The Directorate did not wish to prolong any longer the vacancy which had existed in the A5 post since 1 July 2001. However, it is true that, pending a final decision by the Secretary General, the post description contained in the vacancy notice was based on the draft proposed organisational chart.

For reasons outwith the control of the Secretary General, the process following the A5 post was delayed; such that the Promotions and Transfers Panel finally reached a decision for recommendation on 17 September.

In the interim, naturally, work continued on the draft organisational chart for the Directorate of Education. This work culminated in the presentation to the Secretary General of a proposal on 24 September 2002, i.e. after the panel had made its recommendation. The new proposal did indeed take into account the Promotions and Transfers Panel recommendation, (as well as the recommendation of another panel regarding the vacant A4 post at the Centre for Modern Languages in Graz), but it seems clear that such can only be considered as sound and efficient human resources management. Effectively, Mr Mazza's proposal to Mr Rugaas, transferred to the Secretary General, reflected a desire to optimize the skills of the persons who were (or would be following implementation of the Panel's recommendations) in the various management lever posts in the Directorate of Education. The Secretary General, in taking his final decision on the organisational chart, a decision dated 25 September 2002 exercised his managerial discretion, again with a view to optimizing the human resources in the Directorate concerned.

The Panel's recommendation was not based solely on the specific experiences of the candidates for the post. In this regard it should be recalled that, according to article 14, paragraph 5 of the Regulations on Appointments the Panel has the duty to submit its recommendation "on the basis of all the relevant information at its disposal". Furthermore, in the interests of sound management in the Organisation as a whole, it is of utmost importance to the Secretary General to appoint to A5 level posts staff members who have proven excellent management skills regardless of the field they have worked in.

In summary, even if the new organisational chart is not entirely matched to vacancy notice 75/2002, the Secretary General has not in any way abused his powers in reviewing the organisational chart in light of the decision of the Panel. Indeed, he has only carried out his duty to manage the Organisation's human resources in an effective manner. Should the vacancy notice be issued again today, the required competence and qualifications would not be any different.

For these reasons, it has to be considered that your administrative complaint is not justified and is hereby rejected by the Secretary General."

13. Le 20 décembre 2002, le requérant a saisi le Tribunal Administratif.

EN DROIT

14. Le requérant a exercé son recours contre la décision du Secrétaire Général, communiquée par lettre du Directeur Général de l'Administration et de la Logistique, de rejeter sa réclamation administrative visant l'issue de la compétition mise en route par l'avis de vacance N° 75/2002 (paragraphe 10 ci-dessus).

Il demande au Tribunal d'annuler la nomination de Mme O. et de lui allouer une somme à titre de remboursement des frais.

15. Le Secrétaire Général, pour sa part, prie le Tribunal de rejeter le présent recours comme étant non fondé.

16. Le requérant allègue la violation des règles statutaires et une double méconnaissance du « principe général du droit interdisant tout détournement de pouvoir ».

17. En ce qui concerne la violation des règles statutaires, le requérant s'appuie sur la jurisprudence du Tribunal pour soutenir que la nomination de Mme O. serait entachée de nullité. En fait, le Secrétaire Général se serait prévalu d'actes préparatoires relatifs au pourvoi d'un poste dont la description a été modifiée dans la période comprise entre la recommandation du Jury et l'acte de nomination. Le Secrétaire Général aurait donc violé la lettre et l'esprit de l'article 7, paragraphe 4 du Règlement sur les nominations et, par ricochet, de l'article 21, paragraphe 2 du Statut du Personnel. Ces deux dispositions sont ainsi libellées :

Article 7, paragraphe 4, du Règlement sur les nominations

« La publication donne la description de l'emploi vacant et mentionne les conditions d'admission, les qualifications requises des candidats ainsi que le délai de présentation des candidatures. (...) »

Article 21, paragraphe 2, du Statut du Personnel

« Le Secrétaire Général ou la Secrétaire Générale décident de la promotion dans les conditions fixées par le Règlement sur les nominations. »

Lors du dépôt de son recours, le requérant avait indiqué que le Secrétaire Général avait violé également l'article 11, paragraphe 3, premier tiret, du Règlement sur les nominations, ainsi libellé :

« Le Bureau [de la Commission des Nominations] :

- procède à la vérification des avis de vacances d'emploi et décide de l'étendue de la publicité. »

Or, selon le requérant, s'il est vrai que le Secrétaire Général dispose d'un pouvoir discrétionnaire en matière d'organisation interne des services, il n'en demeure pas moins qu'il ne l'a pas exercé dans la légalité, car le profil du poste a été modifié. Les trois arguments avancés par le Secrétaire Général pour soutenir qu'il avait respecté les règles, même s'il avait modifié le profil du poste, ne suffisent pas à justifier son comportement. Le requérant rappelle que ces arguments étaient les suivants : le Jury formule une recommandation « en fonction de tous les éléments d'appréciation qu'il a été en mesure de réunir », le fait qu'une qualification (« compétences managériales prouvées ») primait sur les autres et, enfin, le souci primordial d'assurer un « *sound and efficient management* ». Or ces arguments apparaissent comme une tentative maladroite de justifier au nom d'intérêts supérieurs de gestion du personnel, le non-respect de dispositions statutaires et réglementaires.

18. Au sujet du détournement de pouvoir, le requérant estime qu'en l'espèce le détournement serait double.

Premièrement, il affirme que, suite à la recommandation de Mme O. par le Jury de mutation et de promotion, le Secrétaire Général se serait aperçu que les qualifications de celle-ci ne rencontraient pas tout à fait celles prévues dans l'avis de vacance n° 75/2002. Il y avait alors deux hypothèses : soit la candidature de Mme O. n'était pas recevable parce que celle-ci n'avait aucune connaissance dans le domaine des politiques linguistiques, soit le Secrétaire Général était de l'avis que Mme O. n'était pas la plus apte à s'acquitter des tâches prévues par l'avis de vacance, au vu des qualifications exigées. Dans les deux cas, il aurait été

loisible de porter le choix sur une autre personne ou bien s'abstenir de toute nomination et mettre à nouveau le poste en compétition après une redéfinition. Pour sa part, le Secrétaire Général a décidé de nommer une candidate qui, soit ne possédait pas une qualification, soit n'était pas la meilleure. De ce fait, l'utilisation faite par le Secrétaire Général du pouvoir que lui confère l'article 21, paragraphe 2, du Statut du Personnel serait entachée de détournement de pouvoir.

Deuxièmement, il soutient que le Secrétaire Général aurait fait usage de son pouvoir d'organisation des services afin d'adapter le poste mis en compétition au profil de Mme O., qui avait été recommandée par le Jury de promotion. Selon lui, la spoliation du poste à pourvoir des compétences en matière de politiques linguistiques et de supervision du Centre européen pour les Langues Vivantes ne découlait pas d'une nécessité inhérente à l'organisation de la DG IV mais bien du souci du Secrétaire Général de ne pas confier ce domaine à un agent qui ne possédait pas les connaissances et l'expertise requises en la matière. Le requérant ajoute que le Secrétaire Général n'était pas obligé de suivre l'avis du Jury quant à la recevabilité des candidatures et à sa recommandation. Or, en choisissant de remanier l'organigramme de la Direction et donc la description du poste *a posteriori* par rapport à la recommandation du Jury, mais *a priori* par rapport à l'acte de nomination en tant que tel, le Secrétaire Général aurait clairement fait usage de son pouvoir d'organisation pour poursuivre un but autre que celui pour lequel ce pouvoir lui est confié.

19. De son côté, le Secrétaire Général fait remarquer que le requérant reconnaît que le Secrétaire Général jouit d'un pouvoir discrétionnaire et que celui-ci doit s'exercer dans la légalité. Pour sa part, il affirme qu'en l'espèce les formalités prévues par le Statut du Personnel et par le Règlement sur les nominations ont été intégralement respectées.

En effet, le poste vacant a fait l'objet d'une publication par un avis de vacance décrivant les tâches que le candidat ou la candidate retenus auraient à accomplir, ainsi que les qualifications requises. Cet avis a été approuvé par le Bureau de la Commission des Nominations et, à l'issue de la procédure, le Jury a recommandé au Secrétaire Général de nommer Mme O.

Tout en reconnaissant que les tâches du poste en question ont été « quelque peu modifiées » par la réorganisation de la Direction de l'Education scolaire, extra-scolaire et de l'enseignement supérieur, le Secrétaire Général estime que cette modification n'a en rien changé les raisons qui ont guidé la décision du Jury de mutation et promotion. Il précise que pour les postes de niveau A5, le Jury se doit d'examiner les mérites des candidats dans un cadre plus large que celui de l'avis de vacance *stricto sensu* puisque de tels postes exigent une grande aptitude en matière de leadership et de capacité de management. A son avis, ces deux critères ont été déterminants pour le choix de Mme O. de la part du Jury.

20. Le Secrétaire Général considère également que le changement dans la description du poste n'aurait en rien affecté le respect de l'article 7, paragraphe 4 du Règlement sur les nominations et n'aurait en rien porté atteinte aux droits du requérant puisque le Jury ne s'est pas uniquement fondé sur l'aptitude de Mme O. à traiter des questions relatives aux politiques linguistiques et à la supervision du Centre européen pour les Langues Vivantes. Il rappelle que la substance du poste ne se trouve pas modifiée.

21. Ensuite, le Secrétaire Général conteste qu'il aurait eu le double détournement de pouvoir allégué par le requérant.

Il fait valoir qu'il n'y a pas de différences substantielles entre le poste tel que décrit initialement dans l'avis de vacance et le poste tel qu'il a été modifié suite à la réorganisation. Le Secrétaire Général affirme que s'il avait tenu à ce que Mme O. soit nommée coûte que coûte, il aurait d'emblée adopté un avis de vacance coïncidant parfaitement avec les qualifications de celle-ci. Selon lui, la modification des tâches du poste vacant s'est produite dans le but d'améliorer l'organisation et le bon fonctionnement de la Direction de l'Education scolaire, extra-scolaire et de l'enseignement supérieur. Le Secrétaire Général ajoute que s'il a décidé de procéder à la nomination de Mme O., ce n'est qu'après avoir été convaincu que le profil de celle-ci correspondait le mieux aux qualifications requises.

22. Dans son mémoire en réplique, le requérant persiste dans les conclusions de son recours.

23. Il affirme que les violations qu'il a dénoncées s'analysent en l'omission et le mauvais accomplissement de formes substantielles.

Il critique l'argument avancé par le Secrétaire Général selon lequel si le choix du Jury s'est porté sur Mme O., c'est en raison principalement de ses compétences managériales, indépendamment de la modification des tâches relatives au poste. Il est de l'avis que le Secrétaire Général minimise la portée des modifications que le poste a subies. Il fait noter que de telles modifications auraient été de nature – si portées à la connaissance de l'ensemble des agents par le biais d'un nouvel avis de vacance – à susciter d'autres candidatures.

24. Enfin, au sujet du détournement de pouvoir, il réitère les arguments présentés dans son mémoire ampliatif. Il est de l'avis que dans le cas d'espèce l'existence du détournement de pouvoir émerge du dossier. D'après lui, il faut se poser la question de savoir si Mme O. possédait des compétences suffisantes en matière de politiques linguistiques. D'ailleurs, comme reconnu par le Secrétaire Général dans son rejet de la réclamation administrative, la réorganisation aurait modifié le profil du poste.

25. A l'audience, les parties ont exposé leurs arguments et maintenu leurs conclusions.

26. Le Tribunal constate d'abord que, par le présent recours, le requérant demande l'annulation de la nomination de Mme O. au motif que le Secrétaire Général n'aurait pas dû modifier les compétences du poste mis à concours dans les circonstances qui ont été portées à la connaissance du Tribunal. Dans son raisonnement, le requérant tire argument d'un prétendu défaut de certaines qualifications de Mme O. pour soutenir que le Secrétaire Général aurait commis un abus de son pouvoir discrétionnaire, sans se plaindre formellement de l'appréciation faite par le Jury (voir, *mutatis mutandis*, TACE N^{os} 216/1996 et 221/1996, Palmieri (III) et (V) c/ Secrétaire Général, sentence du 27 janvier 1997, paragraphes 37- 48).

27. De ce fait, le Tribunal note que, même s'il se situe dans le cadre du contentieux de la promotion, le présent recours porte sur la question de savoir si le Secrétaire Général peut modifier, dans le cadre d'une réorganisation, les compétences attribuées à un poste à pourvoir pendant que la procédure de pourvoi est en route.

28. Toutefois, le Tribunal estime approprié de constater que le Jury a adopté sa recommandation au Secrétaire Général le 17 septembre 2002 lorsque la réorganisation n'avait pas encore été décidée. Certes, une réflexion – dont le contenu n'a d'ailleurs pas été porté à la

connaissance du Tribunal – avait commencé en juin 2002. Cependant, une proposition finale n’a été soumise au Secrétaire Général que le 24 septembre 2002.

Il ressort du dossier qu’à aucun moment, le Jury n’a pris en considération la question du changement des fonctions du poste à pourvoir. Il s’ensuit que le Jury a délibéré sur la base de la description dont il avait connaissance. Sur cette base il s’est livré à un examen de toutes les compétences de chaque candidat et à l’issue de cet examen il a estimé que Mme O. possédait une expérience et des qualifications plus diversifiées et dont la nature correspondait davantage à celles de la personne recherchée. En arrivant à cette conclusion, le Jury n’a pas dépassé les limites qui sont inhérentes à l’évaluation des qualifications requises.

D’autre part, le Tribunal souligne que rien dans les éléments à sa disposition n’est de nature à suggérer que les délibérations du Jury se fondaient sur des circonstances qui n’étaient pas pertinentes en l’espèce, ou que sa recommandation résultait d’une appréciation arbitraire de l’ensemble des critères (v. TACE, recours N° 221/1996 précité, paragraphes 44-47).

29. Quant à la question, centrale, concernant la possibilité pour le Secrétaire Général de procéder à la nomination sur la base des candidatures dont il disposait plutôt que de procéder à une nouvelle procédure avec une nouvelle description du poste à pourvoir, le Tribunal note que le Secrétaire Général avait connaissance des tenants et aboutissants de la réorganisation et des évaluations du Jury sur chaque candidat. En décidant de continuer dans la procédure plutôt que de l’annuler et en commencer une autre le Secrétaire Général n’a pas dépassé les limites de son pouvoir discrétionnaire et, surtout, n’a pas fait grief au requérant.

30. En particulier, il n’a pas violé les dispositions invoquées par ce dernier (article 7 paragraphe 4, première phrase, et 11 paragraphe 3, premier tiret, du Règlement sur les nominations – annexe 2 au Statut du Personnel). En effet ces dispositions régissent les phases de la rédaction et de la publication d’un avis de vacance, phases qui sont antérieures à celle concernée par la présente requête.

31. D’autre part, il n’y a pas eu détournement de pouvoir, car à aucun moment il n’a été établi qu’il y avait un candidat ou une candidate qui – et cela implique une appréciation globale de chaque candidat – remplissait mieux que Mme O. les qualifications stipulées dans l’avis de vacance.

32. Le Tribunal conclut que le Secrétaire Général n’a violé aucune disposition réglementaire ou dépassé son pouvoir discrétionnaire.

33. Cependant, le Tribunal souhaite attirer l’attention du Secrétaire Général sur l’inopportunité d’un chevauchement entre une procédure de pourvoi d’un poste vacant depuis juillet 2001 et la réorganisation d’un service qui elle aussi durait depuis une année, ce qui ne peut être considéré comme un « *sound and efficient human resources management* » (voir rejet de la réclamation administrative, paragraphe 12 ci-dessus).

34. Partant, aucune illégalité ne saurait être décelée en l’espèce.

Par ces motifs,

le Tribunal Administratif :

Déclare le recours non fondé ;

Le rejette ;

Décide que chaque partie supportera les frais exposés par elle.

Prononcé à Strasbourg, le 5 décembre 2003, le texte français faisant foi.

Le Greffier du
Tribunal Administratif

Le Président du
Tribunal Administratif

S. SANSOTTA

K. HERNDL