

QUATRE-VINGT-SIXIÈME SESSION

Affaire Gramegna

Jugement No 1787

Le Tribunal administratif,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), formée par M. Marco Antonio Gramegna le 30 mars 1998, la réponse de l'OIM du 5 juin, la réplique du requérant datée du 17 juin et la duplique de la défenderesse du 30 juin 1998;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal;

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

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

A. Le requérant, né le 1^{er} juillet 1943 et de nationalité chilienne, est au service de l'OIM depuis 1983. D'abord chef de division, au grade P.5, au sein du Département des programmes pour l'Amérique latine, il a ensuite assumé diverses responsabilités aux grades P.4 et P.5. Au moment des faits, il était affecté au siège de l'Organisation, à Genève, en qualité de chef de division au Département de la planification, de la recherche et de l'évaluation, au grade P.5.

Dans le cadre d'une restructuration globale de l'Organisation, ce département a été remplacé lors de la seconde moitié de 1997 par le Département de l'appui aux programmes et des appels de fonds. Des postes de la catégorie des services organiques ont été redéfinis ou créés, auxquels les fonctionnaires concernés ont été invités à se porter candidats.

Par un avis de vacance portant le numéro 23(O) et daté du 26 août 1997, l'OIM a mis au concours le poste de chef de la Division de l'appui aux programmes, de grade P.5. L'avis demandait, parmi les «qualifications souhaitées», un diplôme universitaire supérieur, de préférence en sciences politiques ou sociales ou en économie, ainsi qu'une connaissance approfondie de l'anglais et du français «et/ou» de l'espagnol, et précisait qu'une bonne connaissance d'une autre langue européenne constituait un avantage spécifique. Le requérant s'est porté candidat à ce poste, ainsi qu'à cinq autres dont la vacance avait été annoncée auparavant. Deux des postes, dont celui de chef de la Division de l'appui aux programmes, étaient destinés à des candidats internes alors que les quatre autres étaient ouverts au recrutement externe.

Dans une lettre du 16 octobre 1997, le Directeur général adjoint informa le requérant que la procédure de nomination relative aux concours internes était close, qu'il ne lui avait pas été trouvé d'affectation et que la procédure de pourvoi des autres postes ne se terminerait, au mieux, qu'un mois plus tard; la lettre indiquait quelles étaient les tâches dont il devrait s'acquitter entre-temps.

Par un bulletin général daté du 17 octobre, l'Organisation annonça la nomination de M. William Hyde au poste de chef de la Division de l'appui aux programmes. Par lettre du 20 octobre au Directeur général adjoint, le requérant, constatant qu'aucune décision de suppression de son poste ou de modification de ses fonctions ne lui avait été notifiée, demanda des éclaircissements. Dans une lettre du 22 octobre, le Directeur général adjoint attira son attention sur un bulletin général du 1^{er} octobre 1997, par lequel le Directeur général avait publié le nouvel organigramme de l'OIM et annoncé que les postes de la catégorie des services organiques dont la description avait été modifiée ou qui avaient été nouvellement créés remplaçaient les postes préexistants.

Par une lettre du 24 octobre, le chef de la Division des ressources humaines informa le requérant du rejet de sa candidature au poste mis au concours par l'avis de vacance 23(O). Par un mémorandum du 5 novembre adressé au directeur du Département de la gestion et des finances, le requérant demanda l'annulation de la nomination de M. Hyde.

A partir du 6 novembre, le requérant a été en congé de maladie. Par lettre du 4 décembre, le directeur du

Département de la gestion et des finances, devenu Département de l'appui administratif, lui fit savoir que la décision en cause était maintenue. Le 23 décembre 1997, le requérant a recouru contre cette décision devant la Commission paritaire d'appel.

Par lettre du 16 janvier 1998, le Directeur général informa le requérant de sa décision de le nommer au poste de chef de mission à Bangkok.

Dans son rapport daté du 12 février, la Commission paritaire d'appel recommanda l'annulation de la nomination de M. Hyde, la reprise de la procédure de sélection et l'octroi au requérant d'une compensation pour le préjudice moral subi équivalente à la partie non remboursée de frais médicaux qu'il avait encourus. Par une lettre du 12 mars 1998, le directeur du Département de l'appui administratif transmit au requérant la décision du Directeur général rejetant son appel. Telle est la décision attaquée.

B. Le requérant soutient que le candidat retenu ne remplissait pas les conditions énoncées par l'avis de vacance. M. Hyde ne possède pas de diplôme universitaire supérieur. En outre, même si l'anglais est sa langue maternelle, il comprend mal le français et ne connaît pas du tout l'espagnol. Le requérant affirme avoir toutes les qualifications requises : il est titulaire d'un doctorat en sociologie, maîtrise l'anglais, le français et l'espagnol et connaît l'italien. Il estime que la nomination de M. Hyde est entachée des irrégularités qui ont conduit le Tribunal, notamment dans le jugement 1646 (affaire Pinto), à annuler des décisions semblables au motif que la défenderesse n'avait pas observé «la règle essentielle de toute procédure de sélection, qui prescrit que [la personne nommée] doit posséder les qualifications minimales indiquées dans l'avis de vacance».

Reconnaissant que l'expression «qualifications souhaitées» confère une marge d'appréciation à l'Organisation, il soutient qu'elle ne peut cependant justifier la sélection d'un candidat qui ne satisfait pas aux conditions énoncées. Les termes de l'avis de vacance montrent qu'il s'agit plus que d'une simple énumération des qualifications utiles pour le poste.

Le requérant fait valoir que, si aucune décision de suppression de son poste ne lui a été communiquée, il a, de fait, été évincé de son poste. En vertu d'une jurisprudence constante, l'OIM était tenue, en pareil cas, de chercher à le réaffecter à tout poste en accord avec ses compétences. Elle aurait dû examiner avec un soin particulier sa candidature au poste de chef de la Division de l'appui aux programmes. En nommant un candidat ne possédant pas les qualifications requises, l'Organisation a gravement manqué à ses obligations. La décision de transférer le requérant à Bangkok n'a pas remédié à cette illégalité. Il prétend en outre que la décision attaquée n'est pas motivée.

Par ailleurs, il affirme que la manière dont l'OIM l'a traité porte atteinte à sa dignité et à sa réputation professionnelle. Il est en congé de maladie depuis le 6 novembre 1997 et souligne que l'Organisation a reconnu la détérioration de sa santé comme imputable au service.

Le requérant réclame l'annulation de la nomination de M. Hyde au poste de chef de la Division de l'appui aux programmes, la reprise de la procédure de sélection, l'octroi de dommages-intérêts pour préjudice moral et 5 000 francs suisses à titre de dépens. Il demande à l'Organisation de produire le rapport de la Commission paritaire d'appel.

C. Dans sa réponse, l'OIM soutient que la règle selon laquelle la personne nommée doit remplir les conditions posées par l'avis de vacance ne s'applique que lorsque les qualifications énumérées sont indispensables. Or, en l'espèce, ces qualifications étaient simplement «souhaitées». L'Organisation était donc libre d'évaluer l'expérience et les compétences des postulants.

Elle décrit les circonstances qui ont amené le Directeur général à préférer M. Hyde au requérant, suivant en cela la recommandation du fonctionnaire dont dépendait le poste mis au concours. Les voix étant partagées au sein du Comité consultatif du personnel, le Directeur général, qui avait travaillé avec les deux candidats pendant de nombreuses années, a évalué les qualifications des postulants au regard de l'ensemble des exigences de l'avis de vacance. La sélection de M. Hyde n'était donc pas arbitraire.

L'Organisation affirme qu'elle était consciente de la situation résultant pour le requérant de la suppression de son poste mais qu'elle a respecté l'obligation qui était la sienne de faire de son mieux pour le réaffecter. D'une part, M. Hyde se trouvant lui aussi sans affectation, l'Organisation lui devait la même obligation. D'autre part, elle a bel et

bien identifié un poste en rapport avec les qualifications du requérant, à savoir celui de chef de mission à Bangkok. L'Organisation s'estime dès lors libérée de son obligation à l'égard du requérant.

La défenderesse soutient que ni la jurisprudence ni les règles de procédure du Comité consultatif du personnel, pas plus que la pratique de l'Organisation, ne lui faisaient obligation d'expliquer au requérant les raisons du rejet de sa candidature.

Elle signale qu'elle lui a envoyé le 21 avril 1998 un exemplaire du rapport de la Commission paritaire d'appel.

Dans des commentaires joints à la réponse de l'OIM, M. Hyde affirme qu'il possède, «sinon toutes, du moins une grande partie» des qualifications requises pour le poste. L'évaluation de son travail démontre qu'il s'acquitte de ses fonctions avec «compétence et efficacité».

D. Dans sa réplique, le requérant se prévaut du fait que, selon le rapport de la Commission paritaire d'appel, M. Hyde ne possède ni le diplôme universitaire, ni l'expérience professionnelle, ni les connaissances linguistiques voulus. En outre, comme la Commission l'a déclaré, il n'est possible de comparer les candidats de manière objective que si les qualifications requises par l'avis de vacance sont considérées comme indispensables.

Le requérant fait valoir que, sans être une institution spécialisée, l'OIM applique les normes du régime commun des Nations Unies. Les qualifications énumérées dans les avis de vacance de l'Organisation reflètent les critères de ce régime applicables au classement des postes. En nommant M. Hyde alors qu'il ne satisfaisait pas aux conditions énoncées, l'OIM a méconnu les critères édictés pour justifier le grade afférent au poste.

Le requérant doute que l'OIM ait fait tout ce qui était en son pouvoir pour lui trouver une affectation convenable. Il maintient ses conclusions principales.

E. Dans sa duplique, la défenderesse fait observer que, si M. Hyde ne possède pas les qualifications souhaitées en matière linguistique et universitaire, il remplit en revanche un grand nombre des conditions énoncées dans l'avis de vacance. Elle maintient s'être acquittée de son obligation de faire les efforts nécessaires en vue de la réaffectation du requérant. Elle réitère ses autres arguments.

CONSIDÈRE :

1. Le requérant a occupé plusieurs postes de responsabilité à l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) depuis 1983. Il est devenu, en 1992, chef de division au Département de la planification, de la recherche et de l'évaluation lorsque fut décidée une restructuration du secrétariat de l'OIM qui conduisit l'Organisation à supprimer, redéfinir ou créer certains postes et à inviter les agents susceptibles d'être affectés par ces changements à présenter leurs candidatures pour des emplois déclarés vacants. C'est ainsi que le requérant postula à plusieurs postes, et notamment à celui de chef de la Division de l'appui aux programmes.

2. Le 16 octobre 1997, il fut informé par le Directeur général adjoint que les postes ouverts au seul recrutement interne avaient été pourvus par d'autres candidats que lui-même, et, à la lecture d'un bulletin du 17 octobre, il apprit que le poste de chef de la Division de l'appui aux programmes avait été confié à M. William Hyde. Il demanda, dans une lettre adressée le 5 novembre 1997 au directeur du Département de la gestion et des finances, l'annulation de cette nomination et la réouverture de la procédure de sélection pour ce poste. Mais sa demande fut écartée et, en dépit de la recommandation de la Commission paritaire d'appel, favorable à ses prétentions, le Directeur général rejeta son appel le 12 mars 1998.

3. La requête tend à l'annulation de cette décision définitive et à l'allocation d'une indemnité réparant le préjudice moral que le requérant dit avoir subi. Il soulève trois moyens. D'une part, l'Organisation aurait commis des erreurs de droit et de fait en retenant la candidature d'un agent qui ne remplissait pas les conditions fixées par l'avis de vacance de poste. D'autre part, elle aurait méconnu les obligations de réaffectation qui étaient les siennes à l'égard d'un agent dont elle supprimait le poste sans d'ailleurs l'en informer. Enfin, la décision attaquée aurait dû être motivée.

4. Le deuxième moyen n'est pas, en l'espèce, susceptible d'être pris en considération. Le fait que le poste du requérant a été supprimé obligeait certes l'Organisation à s'efforcer de le réaffecter à un poste correspondant à ses aptitudes et à son grade; mais le requérant n'était pas titulaire d'un droit à obtenir par priorité un poste déterminé, d'autant moins que plusieurs de ses collègues se trouvaient dans la même situation que lui. En d'autres termes, le

requérant peut être fondé à se plaindre de ce que l'OIM ne l'ait pas réaffecté comme il l'aurait souhaité, mais cette contestation ne saurait entraîner l'illégalité de la nomination d'un autre agent sur le poste auquel il avait postulé, si du moins ce dernier avait les compétences requises.

5. Quant au troisième moyen, tiré du défaut de motivation, il ne peut non plus être retenu; s'il est de règle que toutes les décisions défavorables doivent permettre à ceux qui en sont l'objet de connaître les motifs qui ont déterminé l'autorité administrative compétente, cette règle n'implique pas, lorsqu'il s'agit des résultats d'un concours et, plus généralement, lorsque l'administration exerce son choix entre plusieurs candidats que les motifs du choix soient communiqués en même temps que la décision.

6. Encore faut-il qu'en exerçant son pouvoir d'appréciation l'administration compétente ne commette ni erreur de droit ni erreur de fait et respecte objectivement les règles qu'elle a communiquées aux candidats au moment où sont publiés les avis de vacance. Or l'avis du 26 août 1997 appelant les candidatures internes pour le poste de chef de la Division de l'appui aux programmes faisait figurer parmi les «qualifications souhaitées» un diplôme universitaire supérieur, de préférence en sciences politiques ou sociales ou en économie, un minimum de quinze ans d'expérience en matière de migrations et d'assistance aux réfugiés et en programmes de développement de projets et de coopération technique, ainsi qu'une connaissance approfondie de l'anglais et du français et/ou de l'espagnol, une bonne connaissance d'une autre langue européenne constituant un avantage spécifique.

7. Alors que le requérant est titulaire d'un doctorat en sociologie, a une très bonne connaissance de l'anglais, du français -- sans parler de l'espagnol, sa langue maternelle --, une certaine connaissance de l'italien et peut se prévaloir d'une longue expérience dans les domaines énumérés par l'avis de vacance, la Commission paritaire d'appel qui a examiné les dossiers de candidature a été amenée à conclure que M. Hyde ne répondait pas à toutes ces qualifications et que c'était donc à tort qu'il avait été sélectionné.

8. Le requérant reprend cette analyse : il souligne que M. Hyde n'a qu'un diplôme universitaire de premier niveau (B. A. : «Bachelor of Arts degree») obtenu à l'Université d'Etat de Californie et que, si sa langue maternelle est l'anglais, il n'a qu'une modeste connaissance du français et ne connaît ni l'espagnol ni aucune autre langue européenne. Et le requérant s'étonne que, compte tenu des termes de référence du poste en question, l'on puisse raisonnablement admettre la candidature de personnes qui n'ont ni l'expérience du développement de projets ni la capacité linguistique leur permettant de communiquer avec les bureaux de l'Organisation dans toutes les régions où elle est représentée.

9. A cette argumentation, la défenderesse répond que l'avis de vacance de poste n'a pas mentionné que les qualifications dont il est fait état étaient exigées, ou même considérées comme «minimales» ou «essentielles», mais simplement «souhaitées», qualificatif choisi pour permettre une plus grande flexibilité dans l'évaluation des aptitudes et de l'expérience des candidats. Elle ajoute que le Comité consultatif du personnel, composé de manière paritaire et consulté sur les candidatures au poste en cause, était partagé -- les représentants du personnel recommandant la candidature du requérant et les représentants de l'administration recommandant celle de M. Hyde -- et que le Directeur général avait exercé son pouvoir d'appréciation en attachant un poids particulier à l'avis du superviseur du poste et en tenant compte du fait que M. Hyde avait de nombreuses autres qualifications qui étaient également spécifiées dans l'avis de vacance.

10. Cette argumentation ne manque pas de force, et il est certain que la jurisprudence du Tribunal dont le requérant demande le bénéfice, résultant notamment des jugements 1158 (affaire Vianney), 1331 (affaire Roggiero) et surtout 1646 (affaire Pinto), concerne des cas où l'Organisation a méconnu les règles relatives aux qualifications «requisés» pour occuper les emplois litigieux. Mais le Tribunal est sensible, comme l'a été la Commission paritaire d'appel, au fait qu'une comparaison entre les qualités de plusieurs candidats à un même poste doit être faite sur la base de critères objectifs et transparents. Même si les qualifications attendues du candidat à un emploi déterminé sont simplement «souhaitées» et non pas juridiquement «requisés», cela ne permet pas à l'autorité investie du pouvoir de nomination de ne tenir aucun compte, dans son évaluation comparative, du fait que certains candidats répondent à ces critères et de désigner précisément un candidat qui ne remplit pas ces conditions, même si par ailleurs l'expérience et la compétence de celui-ci correspondent à la description du poste. Comme l'a indiqué le Tribunal dans le jugement 1595 (affaire De Riemaeker No 3), au considérant 10,

«s'il est vrai que les critères de choix figurant dans un avis de vacance ne doivent pas lier totalement l'autorité chargée de procéder à la sélection qui conserve un pouvoir d'appréciation, ils ne doivent pas non plus être complètement méconnus au point de fausser les règles édictées pour que le concours se déroule dans des conditions

satisfaisantes d'objectivité et de transparence».

11. En l'espèce, le choix par l'administration d'un candidat qui ne remplissait pas certaines des conditions qualifiées de «souhaitées», mais en fait essentielles pour le poste en cause et qui avaient été prévues par l'avis de vacance, n'a pas respecté les règles d'objectivité et de transparence qui doivent présider au choix des agents appelés à exercer des fonctions de responsabilité dans une organisation internationale. Le Tribunal ne peut donc que prononcer l'annulation des opérations de recrutement incriminées. Il appartiendra à l'OIM de tirer les conséquences de cette annulation en mettant en œuvre une nouvelle procédure pour pourvoir le poste en question dans des conditions régulières. L'Organisation pourra dans l'immédiat prendre les mesures nécessaires en vue d'assurer entre-temps la continuité du service.

12. Le requérant sollicite également la réparation du préjudice moral qui lui a été causé. Le Tribunal estime que l'illégalité de la procédure de sélection utilisée pour pourvoir le poste auquel l'intéressé était candidat a été constitutive d'un préjudice. Ce préjudice sera équitablement réparé par l'octroi d'une indemnité qu'il fixe à 2 500 francs suisses.

13. Le requérant a droit à l'allocation des dépens, qu'il convient de fixer à 5 000 francs suisses.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. La décision du Directeur général du 12 mars 1998 est annulée.
2. Les opérations de recrutement pour le poste de chef de la Division de l'appui aux programmes dont la vacance a été déclarée par l'avis de vacance 23(O), en date du 26 août 1997, sont annulées.
3. L'Organisation versera au requérant une indemnité de 2 500 francs suisses.
4. Elle lui paiera la somme de 5 000 francs suisses à titre de dépens.

Ainsi jugé, le 18 novembre 1998, par M. Michel Gentot, Président du Tribunal, M. Jean-François Egli, Juge, et M. Seydou Ba, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 28 janvier 1999.

Michel Gentot

Jean-François Egli

Seydou Ba

A.B. Gardner