

QUATRE-VINGT-DIX-HUITIÈME SESSION

Affaire Trupke

Jugement n° 2392

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre le Fonds international de développement agricole (FIDA), formée par M^{me} Herma Johanna Trupke le 6 janvier 2004 et régularisée le 14 janvier, la réponse du Fonds en date du 16 février, la réplique de la requérante du 7 avril et la duplique du FIDA du 11 mai 2004;

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. La requérante, ressortissante autrichienne née en 1944, est entrée au service du FIDA en 1984, en qualité de contrôleur de projet, au grade P.4. En 1991, elle a été promue au grade P.5 et a obtenu un contrat de durée indéterminée. Au moment des faits, l'intitulé de son poste était «chargé de portefeuille (de pays)».

Dans un avis de vacance de poste daté du 19 mai 2000, le FIDA mettait au concours le poste, de grade D.1, de directeur de la Division Afrique I, au Département gestion des programmes. Le lieu d'affectation était Rome et l'engagement d'une durée déterminée de deux ans. Sous la rubrique «Qualifications et expérience», l'avis de vacance précisait, entre autres, qu'un «diplôme de l'enseignement

supérieur ou son équivalent en sciences économiques, en économie agricole, en gestion du développement ou dans des domaines similaires» était exigé. La requérante a posé sa candidature le 18 juin et fut l'un des quatre candidats présélectionnés.

Dans un mémorandum du 27 octobre 2000 adressé au directeur des ressources humaines, le président adjoint chargé du Département gestion des programmes résuma les qualifications et l'expérience de trois des candidats présélectionnés, sans tenir compte du quatrième. Il indiquait qu'il s'abstenait de faire une recommandation à ce stade. Le Comité des nominations et des promotions s'est réuni le 9 novembre 2000 afin d'examiner les candidatures. Par lettre du 17 janvier 2001, la requérante a été informée que le Comité avait décidé de nommer un autre candidat au poste. Par une circulaire d'information datée du 5 février, le personnel a appris que c'était un candidat externe, ressortissant guinéen, qui avait été nommé au poste.

Par un mémorandum daté du 31 janvier 2001 et adressé au Président du FIDA, la requérante a demandé le réexamen de la décision de ne pas la sélectionner pour le poste. N'ayant pas reçu de réponse, elle a saisi la Commission paritaire de recours le 24 mars 2001. Elle souhaitait que soit officiellement reconnu le fait qu'elle était la candidate la mieux qualifiée pour le poste de grade D.1 et elle demandait à être promue à un poste auquel correspondraient des droits et des responsabilités équivalant à ceux du poste auquel elle avait été candidate, ainsi que l'octroi de dommages-intérêts. Une procédure de médiation a alors été engagée, mais elle n'a pas abouti. Le 28 février 2002, le FIDA a répondu que le recours de l'intéressée était dénué de fondement.

Alors que le recours de la requérante était encore pendant, la Commission paritaire de recours a interrompu ses activités. Elle les a reprises en février 2003. Le 14 juillet, elle a communiqué son rapport sur le recours de la requérante au Président du FIDA. Les conclusions de la Commission étaient favorables à l'intéressée. La Commission recommandait entre autres qu'elle reçoive des dommages-intérêts et soit promue au grade D.1. Le Président du FIDA a fait savoir à l'intéressée, par un mémorandum daté du 13 octobre 2003, que rien ne

permettait de conclure que la décision contre laquelle elle avait formé recours était entachée d'une quelconque irrégularité et qu'il n'y avait donc pas de motif justifiant une réparation, que ce soit sous forme financière ou autre. Telle est la décision attaquée.

B. La requérante affirme que, contrairement aux arguments avancés par le FIDA pendant la procédure de recours interne, elle a un intérêt pour agir. La décision de ne pas retenir sa candidature au poste en question a porté atteinte à ses perspectives de carrière, et sa candidature n'a pas été «pleinement et équitablement prise en considération».

Elle se plaint de la durée anormalement longue de la procédure. Ce retard était particulièrement discriminatoire dans la mesure où elle allait atteindre l'âge de la retraite en mai 2004. Bien que le Président se soit excusé pour le retard avec lequel la décision attaquée avait été prise, elle considère que le FIDA devrait lui verser une somme appropriée à titre de réparation.

Elle soutient en outre que la décision de nommer le candidat externe constitue un abus du pouvoir d'appréciation du Président et qu'elle est entachée d'irrégularités de procédure. A l'appui de ces arguments, elle affirme que le candidat retenu ne possède pas les qualifications universitaires demandées dans l'avis de vacance de poste, dans la mesure où il n'a aucun diplôme de l'enseignement supérieur dans l'un des domaines cités, alors qu'elle-même est titulaire d'un doctorat en sciences économiques et sociales, et qu'elle remplit pleinement les conditions exigées. Le FIDA a par ailleurs violé les procédures prévues dans le Manuel de gestion des ressources humaines, notamment parce qu'il a sélectionné un candidat externe de préférence à une candidate interne parfaitement qualifiée, sans fournir aucune justification de ce choix. De plus, en retenant la candidature d'un homme, le Fonds n'a pas tenu compte de la disposition relative à l'équilibre entre les sexes ni de l'obligation de veiller à ce que les femmes aient des chances égales de promotion, en particulier pour accéder aux postes de grade D.1. Tout en reconnaissant que les règles du FIDA n'exigent pas qu'une explication écrite lui soit donnée quant

au fait que sa candidature n'a pas été retenue, elle prétend que le Fonds n'en était pas moins tenu de l'informer du motif pour lequel il avait rejeté sa candidature.

Le Président, dit-elle, n'a pas tenu compte de tous les faits pertinents avant de prendre la décision attaquée. Dans son rapport, la Commission paritaire de recours avait critiqué l'administration pour plusieurs raisons, entre autres parce qu'elle n'avait pas recherché avec l'intéressée une solution par voie de «médiation et [de] conciliation». Ces critiques ont été ignorées. Elle demande la production du rapport du médiateur sur son affaire, ainsi que de celui établi par le Comité des nominations et des promotions à l'issue de l'examen des candidatures au poste.

Elle réclame les réparations suivantes : que le FIDA reconnaisse qu'elle était la candidate la mieux qualifiée pour le poste de grade D.1; qu'il lui accorde une promotion à ce grade avec effet rétroactif au 5 février 2001, date à laquelle le candidat externe a été nommé au poste; et qu'il lui verse des dommages-intérêts au titre des torts «professionnel» et moral. Elle réclame également les dépens.

C. Dans sa réponse, le FIDA admet qu'il y a sans doute eu quelques défaillances dans la procédure de recours interne, mais il souligne que cela est imputable au fait que la Commission paritaire de recours a suspendu ses activités pendant près d'un an. Il ajoute que, conformément à la jurisprudence du Tribunal de céans, si la requérante était d'avis que la Commission n'était pas en mesure de faire une recommandation dans les délais prévus, elle aurait pu saisir directement le Tribunal. Ne l'ayant pas fait, elle a implicitement accepté les retards en question et n'a pas prouvé qu'elle avait subi un tort quelconque.

Le FIDA affirme que certains arguments de la requérante sont fondés sur sa propre interprétation d'un projet du mémorandum du 27 octobre 2000 adressé par son supérieur hiérarchique au directeur des ressources humaines; le Fonds soutient que ce mémorandum était confidentiel et que la requérante l'a obtenu de manière inappropriée.

Le FIDA fait valoir que la décision du Président de nommer un candidat externe au poste de grade D.1 était parfaitement fondée en droit. Le Comité des nominations et des promotions a conclu que le candidat externe retenu était mieux qualifié pour le poste que la requérante, dans la mesure, notamment, où il avait une «expérience directe, sur le terrain, de la mise en œuvre des projets». De plus, cette décision relevait du pouvoir d'appréciation de l'autorité compétente et le Président avait le devoir de s'assurer que les intérêts du Fonds étaient préservés à tout moment. En l'espèce, son intention avait été de garantir le plus haut niveau d'efficacité, de compétence et d'intégrité. Selon la jurisprudence, il ne suffit pas que la requérante allègue simplement qu'elle possédait l'expérience et les qualifications requises, car il ne s'ensuit pas nécessairement qu'elle était la mieux qualifiée pour le poste. De plus, l'intéressée n'a pas prouvé que la recommandation adoptée par le Comité des nominations et des promotions était entachée d'irrégularités ou contraire aux règles en vigueur. La Commission a bel et bien pris en considération la question de l'équilibre entre les sexes mais, en choisissant le candidat externe, elle s'est également conformée à la disposition relative à une répartition géographique équitable telle qu'elle figure dans l'«Accord portant création du Fonds international de développement agricole».

En réponse à l'argument de la requérante selon lequel il est tenu d'expliquer les motifs pour lesquels il retient une candidature externe de préférence à une candidature interne, le FIDA explique que ces motifs n'ont pas à être fournis par écrit et qu'au demeurant l'intéressée a reçu verbalement des informations complètes après la recommandation du Comité des nominations et des promotions. Le Fonds a même contacté les anciens membres de la Commission afin d'obtenir leurs observations sur la candidature de l'intéressée.

S'agissant de la demande de production de documents présentée par la requérante, le Fonds déclare que le médiateur n'a pas produit de rapport sur son recours. Le Comité des nominations et des promotions n'a pas non plus établi de rapport dans la mesure où aucune disposition écrite ne lui en fait obligation. Le Fonds est d'avis qu'il ne peut être tenu de produire des documents qui n'existent pas. De toute façon, il a

en partie donné suite à la demande de la requérante en lui communiquant la recommandation écrite du Comité des nominations et des promotions.

D. Dans sa réplique, la requérante développe ses moyens. A son avis, l'absence de rapport du médiateur montre que la procédure de médiation a été déficiente; elle considère qu'il s'agit là d'une irrégularité de procédure qui a porté atteinte à son droit d'être équitablement entendue.

Elle conteste l'affirmation selon laquelle le retard dans la procédure de recours était entièrement imputable à la suspension des activités de la Commission paritaire; elle estime que ce retard est également dû aux demandes répétées de prorogation de délais formulées par l'organisation défenderesse. De plus, les informations supplémentaires obtenues auprès des anciens membres du Comité des nominations et des promotions ne l'ont été qu'en 2004, soit trois ans après qu'elle eut formé son recours, et elle estime qu'il s'agit là d'une autre négligence de la part de l'organisation.

En ce qui concerne le mémorandum du 27 octobre 2000 rédigé par son supérieur hiérarchique, elle nie s'être rendue coupable d'indiscrétion et fait valoir qu'il était devenu accessible en ligne. Elle souligne que la copie qu'elle a produite avec son mémoire n'est pas un projet mais «un original signé par [son supérieur hiérarchique]».

E. Dans sa duplique, le Fonds déclare que la requérante a tort d'estimer qu'elle avait un quelconque «droit» à une procédure de médiation. Les règles régissant les procédures de règlement des différends ne confèrent aucun droit de ce type aux fonctionnaires.

Quant au retard dans la procédure de recours, le FIDA affirme que ses demandes de report de délais ont été présentées conformément aux règles en vigueur. Il réfute les accusations de négligence de la requérante en relation avec l'obtention des informations supplémentaires en 2004. Il fait remarquer qu'il s'était déjà conformé aux règles, puisque les motifs de la sélection d'un candidat externe avaient été fournis verbalement à la requérante après la

recommandation du Comité des nominations et des promotions en 2000.

CONSIDÈRE :

1. La requérante est entrée au service du FIDA en 1984. Elle a pris sa retraite en mai 2004, date à laquelle elle occupait un poste de conseillère principale en gestion du portefeuille, de grade P.5. Dans sa requête, l'intéressée attaque la décision du 13 octobre 2003, prise par le Président du FIDA, de rejeter les recommandations de la Commission paritaire de recours et, partant, de ne pas la nommer au poste, de grade D.1, de directeur de la Division Afrique I.

2. L'avis de vacance de ce poste ayant été publié, la requérante a présenté sa candidature le 18 juin 2000. Elle allègue que ses diplômes universitaires et son expérience professionnelle correspondaient parfaitement aux exigences du poste. Le 15 septembre, on l'a informée qu'elle avait été présélectionnée et qu'elle serait contactée pour des entretiens. Le 27 octobre, le président adjoint chargé du Département gestion des programmes a rédigé un mémorandum dans lequel il résumait les principales qualifications de trois des candidats, au nombre desquels figurait la requérante, et concluait qu'il s'abstenait de faire une recommandation à ce stade, demandant au Comité des nominations et des promotions de prendre une décision sur ce sujet. Il ajoutait que :

«En tant que groupe, les [directeurs du Département gestion des programmes] ont donné un léger avantage à [la requérante]. En revanche, lorsqu'on les a interrogés individuellement, chaque candidat a été choisi par au moins l'un d'entre eux. A mon avis, les candidats présentent chacun des caractéristiques très différentes mais aucun d'entre eux ne se démarque notablement des autres.»

3. Le 9 novembre 2000, le Comité des nominations et des promotions a choisi par consensus un candidat externe afin de pourvoir le poste. La requérante en a été informée le 17 janvier 2001 et, le 31 janvier, elle a demandé que cette décision soit réexaminée. N'ayant pas

reçu de réponse, elle a saisi la Commission paritaire de recours le 24 mars 2001. Après plusieurs tentatives de médiation, au sujet desquelles les informations disponibles sont quelque peu confuses, la réponse au recours de la requérante n'a été officiellement fournie que le 28 février 2002. Le 8 avril 2002, la Commission a suspendu ses activités pendant presque un an, ne les reprenant qu'en février 2003.

4. La Commission paritaire de recours a soumis son rapport le 14 juillet 2003; elle y faisait un certain nombre d'observations sur le fait qu'avaient été employés des termes qu'elle considérait comme désobligeants concernant les qualifications universitaires de la requérante; elle relevait un certain nombre d'irrégularités dans les procédures et laissait entendre, sans formuler de conclusion claire sur ce point, que le Fonds avait agi de mauvaise foi. Elle recommandait que le FIDA, d'une part, reconnaisse que la requérante était une candidate parfaitement qualifiée pour le poste (mais non pas qu'elle y soit nommée) et qu'il n'avait fourni aucune explication écrite sur ce qui avait motivé la nomination d'un candidat externe et, d'autre part, qu'il paie à la requérante des dommages-intérêts d'un montant égal à au moins une année de traitement et qu'il la nomme au grade D.1.

5. Dans la décision attaquée, le Président s'excusait pour le retard avec lequel il avait répondu aux questions de la requérante et promettait d'obtenir d'autres informations auprès du Comité des nominations et des promotions (ce qui n'a été fait qu'en janvier 2004); il rejetait toutefois la conclusion de la Commission selon laquelle le Fonds avait agi de mauvaise foi, et il refusait par conséquent d'octroyer à la requérante des dommages-intérêts ou toute autre réparation.

6. Le premier point soulevé par la requérante est que la procédure de recours interne a pris beaucoup trop de temps. Le recours a été formé le 24 mars 2001 et la décision définitive du Président est datée du 13 octobre 2003. A cela, le Fonds apporte deux explications :

premièrement, la requérante a implicitement accepté le retard puisqu'elle n'a pas saisi directement le Tribunal après avoir constaté que l'examen du dossier par la Commission paritaire de recours traînait en longueur; deuxièmement, le retard était essentiellement imputable à la Commission elle-même, celle-ci ayant suspendu ses activités durant la plus grande partie de l'année 2002. Aucune de ces explications n'est convaincante. S'il est vrai que selon la jurisprudence un requérant peut saisir directement le Tribunal lorsque la procédure interne prend trop de temps (voir le jugement 2196 et la jurisprudence citée), le fait que celui-ci ne se prévale pas de cette possibilité ne saurait être retenu contre lui. De même, que le retard soit imputable au FIDA (et il l'était manifestement en très grande partie) ou à un dysfonctionnement de la Commission paritaire de recours, cela n'a tout simplement aucune importance compte tenu de l'obligation du Fonds d'offrir à ses fonctionnaires des moyens de recours interne efficaces. La requérante a donc droit à des dommages-intérêts (voir les jugements 2072 et 2197).

7. Le deuxième argument avancé par la requérante est que le candidat retenu ne possédait pas les qualifications universitaires exigées dans l'avis de vacance de poste, à savoir un «diplôme de l'enseignement supérieur ou son équivalent en sciences économiques, en économie agricole, en gestion du développement ou dans des domaines similaires». D'après le dossier, le candidat retenu possédait une maîtrise en ingénierie et l'équivalent d'une licence en génie mécanique. Il avait en outre suivi des cours de sciences économiques, de droit des affaires et de comptabilité. Bien que la requérante ait été titulaire d'un doctorat en sciences économiques et sociales, il relevait entièrement du pouvoir d'appréciation du Comité des nominations et des promotions de recommander, et, de celui du Président, de nommer, le candidat retenu, qu'ils jugeaient qualifié pour le poste en raison de la maîtrise qu'il possédait et des cours supplémentaires qu'il avait suivis.

8. Il convient d'examiner ensemble les deux arguments suivants de la requérante. Selon elle, le Fonds ne lui a pas donné la préférence alors qu'il aurait dû incontestablement le faire car, d'une part, elle était

une candidate interne et, d'autre part, elle était une femme. Ce dernier point découle en outre de la résolution 53/119 de l'Assemblée générale des Nations Unies datée du 5 février 1999.

9. Il est à présent bien établi que des préférences telles que celles susmentionnées doivent effectivement être accordées lorsqu'il faut choisir entre des candidats égaux par ailleurs. Il n'y a pas lieu en revanche d'en tenir compte lorsqu'il existe une différence à la fois importante et pertinente entre les candidats. La requérante considère que le mémorandum précité du président adjoint chargé du Département gestion des programmes, daté du 27 octobre 2000, contient la preuve que les candidats étaient bien égaux. Le Tribunal ne partage pas cette opinion. Dans ce mémorandum, le président adjoint n'exprime le point de vue que d'un seul des membres du Comité des nominations et des promotions; il est bien précisé que ces derniers étaient en désaccord et que les candidats présélectionnés avaient chacun leurs points forts et leurs points faibles. Les déclarations des membres du Comité, bien que non incluses dans leur recommandation initiale — comme elles auraient dû l'être — et bien qu'elles présentent toutes les faiblesses inhérentes à des témoignages donnés si longtemps après les faits, semblent néanmoins dignes de confiance et n'ont pas été contredites. Selon ces déclarations, lorsque les membres du Comité se sont réunis pour examiner les candidatures, ils sont parvenus à la conclusion que la personne sélectionnée était la mieux qualifiée, et ce, en dépit de l'obligation de donner la préférence aux femmes et aux candidats internes. A l'époque des faits, le candidat retenu travaillait au Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets, en tant que directeur de la Division Afrique II et du Bureau régional pour l'Afrique occidentale — un poste de grade D.1. Il avait vingt-huit fonctionnaires sous sa responsabilité et supervisait cent trente-cinq projets financés par des agences et institutions bilatérales et internationales de développement, au nombre desquelles l'organisation défenderesse. Le Comité des nominations et des promotions avait collectivement considéré que son expérience pratique dans le domaine concerné, ses compétences en gestion et sa connaissance intrinsèque du

développement rural en Afrique étaient plus pertinentes pour le poste que l'expérience plus limitée de la requérante. Parmi les critères que le Fonds se devait d'appliquer figurait la nécessité d'une répartition géographique équitable. Le candidat retenu était ressortissant d'un pays d'Afrique subsaharienne, groupe alors sous-représenté parmi les hauts fonctionnaires du FIDA.

10. La décision attaquée relevant d'un pouvoir d'appréciation, elle ne peut faire l'objet que d'un contrôle restreint. Le Tribunal ne peut en effet la censurer que si elle émane d'un organe incompétent, est entachée d'un vice de forme ou de procédure, repose sur une erreur de fait ou de droit, omet de tenir compte de faits essentiels, est entachée de détournement de pouvoir ou tire du dossier des conclusions manifestement erronées. De plus, en pareils cas, le Tribunal ne peut exercer son pouvoir de contrôle qu'avec beaucoup de prudence et il ne saurait substituer sa propre évaluation des candidats à celle du Fonds (voir, par exemple, les jugements 2362 et 2365).

11. En tout état de cause, la requérante n'a pas prouvé que la procédure de sélection était entachée d'une erreur figurant parmi celles autorisant le Tribunal à la censurer.

12. Enfin, selon la requérante le FIDA ne l'a pas informée des motifs pour lesquels sa candidature a été rejetée. Si cette obligation d'information n'est formulée qu'en termes généraux dans la jurisprudence du Tribunal, elle est en revanche énoncée beaucoup plus explicitement dans la section F.10 de l'annexe 1 du chapitre I du Manuel de gestion des ressources humaines du FIDA en ces termes :

«Lorsque le recrutement de candidats externes est recommandé, il convient de fournir des informations complètes quant aux motifs pour lesquels des candidats externes ont été recommandés de préférence à des candidats internes.»*

13. La recommandation du Comité des nominations et des promotions est muette sur ce sujet et il ressort du dossier que la requérante n'a, au mieux, été informée que verbalement et de façon partielle et incomplète des raisons pour lesquelles on ne lui a pas donné la préférence, et ce, longtemps après que la procédure de recours interne eut été menée à son terme et la requête formée auprès du Tribunal. Pour que les motifs de la décision de non-sélection soient d'une quelconque utilité, il faut qu'ils soient fournis à temps pour qu'un candidat non retenu soit en mesure de décider, le cas échéant, des recours qu'il doit engager. Cela n'a pas été le cas en l'espèce et l'argument est parfaitement fondé.

Avant de conclure, le Tribunal doit traiter deux autres points relativement mineurs :

- a) La requérante a demandé la production de deux documents, à savoir le rapport du médiateur et le rapport dans lequel sont indiqués les motifs de la recommandation du Comité des nominations et des promotions. Le Fonds a prouvé que de tels documents n'existent pas et il ne saurait donc être fait droit à la demande.
- b) Le FIDA reproche à la requérante d'avoir obtenu et utilisé un document «confidentiel». Le Tribunal a pu constater que le document en question pouvait être consulté en ligne par le personnel et aucun argument relatif à la confidentialité ne peut donc être retenu.

14. En résumé, les arguments invoqués par la requérante pour attaquer la décision de sélection elle-même ne peuvent être accueillis mais deux arguments collatéraux peuvent l'être, à savoir le retard

* Traduction du greffe.

anormal dans les procédures de recours interne et le fait que les motifs de la recommandation du Comité des nominations et des promotions n'ont pas été fournis à temps. Ces irrégularités imputables au Fonds ouvrent à la requérante le droit de recevoir des dommages-intérêts importants, dont le Tribunal fixe le montant à 10 000 euros. Elle a également droit aux dépens, pour un montant de 2 500 euros.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

1. La requête est accueillie.
2. Le FIDA paiera à la requérante la somme de 10 000 euros à titre de dommages-intérêts pour tort moral, ainsi que 2 500 euros à titre de dépens.
3. Toutes les autres conclusions sont rejetées.

Ainsi jugé, le 5 novembre 2004, par M. Michel Gentot, Président du Tribunal, M. James K. Hugessen, Vice-Président, et M^mc Mary G. Gaudron, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 2 février 2005.

(Signé)

MICHEL GENTOT

JAMES K. HUGESSEN

MARY G. GAUDRON

CATHERINE COMTET