

**SOIXANTE-DIXIEME SESSION**

**Affaire BARAHONA (Janice)**

**Jugement No 1077**

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation panaméricaine de la santé (PAHO) (Organisation mondiale de la santé), formée par Mlle Janice Ann Barahona le 17 mai 1990 et régularisée avant le 28 mai, la réponse de la PAHO du 30 juillet, la réplique de la requérante du 1er septembre et la duplique de l'Organisation du 30 octobre 1990;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, les articles 4.1 et 4.4 du Statut du personnel de la PAHO et l'article 1230.1 du Règlement du personnel, ainsi que les dispositions II.3.344, II.3.346 et II.3.380 du Manuel de la PAHO/OMS;

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 australienne, est entrée au service du Bureau sanitaire panaméricain, secrétariat de la PAHO, au siège de Washington D.C., en 1965 en qualité de commis de grade G.3. Après une interruption, elle a repris ses fonctions au milieu de l'année 1969 en qualité de commis de grade G.5 à la section des conférences. Son poste ayant été reclassé, elle a été promue au grade G.6 en 1971, G.7 en 1972, G.8 en 1974 et, en qualité de fonctionnaire de conférence, au grade 2 de la catégorie professionnelle en 1978. Elle occupe toujours ce poste et bénéficie d'un contrat permanent. Les rapports établis sur ses prestations ont été très bons.

En octobre 1985, elle posa sa candidature à un poste d'éditeur de langue anglaise No 4.0133 au sein du Programme d'information scientifique et technique en matière sanitaire (HBI/ES) du Département des services des publications et linguistiques, devenu vacant et mis au concours. Ce poste était du grade P.3. Elle passa un examen en mars 1986 en même temps que la plupart des trente-neuf autres candidats. Un comité de sélection se réunit en juin 1986. Le choix de quatre de ses cinq membres se porta sur la requérante "compte tenu de la durée et de la qualité de son expérience à la PAHO, des résultats obtenus à l'examen et de ses capacités en matière d'édition, acquises dans l'exercice de ses fonctions comme fonctionnaire de conférence". Dans un rapport en date du 12 juin, les quatre membres recommandèrent sa nomination. Mais, au lieu de prononcer cette nomination, le Directeur annonça, dans une note du 9 septembre, la suspension du recrutement pour les postes du siège de l'Organisation. Par un mémorandum du 20 novembre, le chef du personnel (APL) informa la requérante qu'il était improbable que le poste 4.0133 soit pourvu dans un avenir immédiat. Néanmoins, une éditrice temporaire, Mlle Cecilia Parker, fut recrutée pour faire le travail dans l'intervalle.

Le 23 mars 1988, le Directeur autorisa le recrutement pour le poste. L'avis de vacance fut publié de nouveau le 16 juin 1988 et, le 5 juillet, la requérante posa de nouveau sa candidature. Le 12 août, elle forma un recours interne au sens de l'article 1230.1 du Règlement du personnel pour protester contre la nouvelle publication de l'avis de vacance. Le 16 septembre, un nouveau comité de sélection recommanda, cette fois encore par quatre voix contre une, la nomination de Mlle Parker au poste en question. Le 22 septembre, le Directeur approuva la recommandation et, par une lettre du 10 octobre, parvenue à la requérante le 14 octobre, le chef de l'Unité de recrutement et de planification de la main-d'oeuvre l'informa de la nomination de Mlle Parker. Le 19 octobre, elle retira son recours. Le 12 décembre, elle forma un nouveau recours au sens de l'article 1230.1 contre la décision notifiée dans la lettre du 10 octobre.

Dans son rapport du 9 janvier 1990, le Comité d'appel estima qu'il n'y avait pas lieu de faire une nouvelle recommandation en septembre 1988 puisqu'une recommandation valable avait déjà été faite en juin 1986; qu'il n'avait pas été tenu compte de tous les faits essentiels; et que plusieurs dispositions du Manuel de l'OMS n'avaient pas été respectées. Le Comité recommanda de déclarer la nomination non valide, d'entériner la recommandation

antérieure de juin 1986 visant à nommer la requérante au poste en question, de lui accorder le paiement des émoluments afférents au grade P.3 avec effet rétroactif à compter d'octobre 1986, et de lui rembourser ses frais.

Toutefois, par une lettre du 2 mars 1990 - objet de la décision attaquée -, le Directeur l'informa qu'il rejetait les recommandations du Comité et son recours.

B. La requérante soutient qu'en refusant de la nommer au poste 4.0133, le Directeur a abusé de son pouvoir d'appréciation, qu'il détient en vertu de l'article 4.1 du Statut du personnel, de nommer "les membres du personnel suivant les besoins du service".

1) Elle allègue des vices de procédure devant entraîner l'annulation de la décision. Conformément aux dispositions du paragraphe II.3.380 du Manuel de la PAHO/OMS : "Les recommandations des comités de sélection ad hoc sont soumises par le chef du personnel au fonctionnaire ayant pouvoir d'approbation. Le Directeur agit en tant que fonctionnaire ayant pouvoir d'approbation pour les postes professionnels..." (traduction du greffe). Bien que, le 12 juin 1986, le secrétaire du Comité de sélection ait rédigé un mémorandum à l'intention du Directeur faisant état de sa recommandation en faveur de la requérante, le Département du personnel a omis de le transmettre au Directeur.

2) Etant donné que la recommandation avait été formulée trois mois avant que le poste ne fût "gelé", elle aurait dû être nommée en 1986.

3) Il est anormal de recruter un fonctionnaire temporaire pour exercer les fonctions du poste pendant que celui-ci est gelé. Recruter une personne à cette fin était de toute façon une rupture du gel, et la PAHO n'a jamais expliqué la raison de son attitude.

4) Ainsi que le Comité d'appel l'a déclaré, le poste auquel Mlle Parker a été nommée était le même que celui pour lequel la requérante avait été recommandée. Le gel de ce poste a interrompu la procédure de sélection initiale, qui aurait dû être reprise lorsque le gel a pris fin.

5) La seconde recommandation du Comité et, partant, la nomination n'étaient pas valides pour violation de l'article 4.4 du Statut, de la teneur suivante : "Sans entraver l'apport, aux divers échelons, de talents nouveaux, il y aura lieu de nommer aux postes vacants des personnes déjà en service dans l'Organisation, plutôt que des personnes venant de l'extérieur". Possédant un bon dossier et étant pleinement qualifiée, la requérante aurait dû avoir la préférence sur une candidate venant de l'extérieur telle que Mlle Parker.

6) Au cours de la seconde procédure de sélection, la requérante et d'autres candidats ont passé une épreuve de qualification en matière d'édition, mais la PAHO a omis de "chiffrer" les résultats. Comme le Comité de sélection se trouvait par conséquent dans l'impossibilité de dire si les candidats étaient au niveau requis, il a négligé un élément essentiel et a agi en violation de la disposition II.3.344 du Manuel, qui exige des candidats "les qualifications minimum".

La requérante demande au Tribunal d'annuler la nomination au poste 4.0133 et d'ordonner à la PAHO d'accepter la recommandation du premier comité de sélection, de la nommer à ce poste et de lui verser le traitement correspondant au grade P.3 à compter de juin 1986, et de lui allouer des dépens.

C. La PAHO répond que le gel du poste a interrompu la première procédure de sélection, que la requérante n'a jamais recouru contre l'interruption et qu'elle ne peut le faire maintenant. La question essentielle est donc de savoir si la seconde procédure lui a causé un tort quelconque justifiant une action.

Ainsi qu'elle l'a reconnu à l'époque, la première procédure a été interrompue légalement par le gel du poste pour des raisons financières. Il n'y avait donc aucun motif de transmettre au Directeur, en 1986, la recommandation la concernant, et le fait de ne pas la transmettre ne constituait pas une violation des dispositions du Manuel. Par ailleurs, elle ne faisait l'objet que d'une recommandation et le Directeur ne l'avait pas nommée effectivement. Elle ne peut exciper d'aucun droit émanant de la première procédure. En particulier, le mémorandum rédigé par le secrétaire du Comité de sélection en date du 12 juin 1986 n'a jamais été adressé au Directeur et ne conférait aucun droit à la requérante.

Quant à l'argument selon lequel le Directeur a abusé de son pouvoir d'appréciation en ne donnant pas suite à la recommandation du Comité d'appel, il n'était nullement tenu de le faire.

Il s'était écoulé suffisamment de temps depuis la première procédure de sélection pour que l'ouverture d'une seconde procédure et l'obtention d'une nouvelle recommandation soient justifiées. Puisque la requérante a présenté de nouveau sa candidature et retiré son recours contre la publication d'un nouvel avis de concours, il y a lieu de présumer qu'elle considérait la seconde procédure comme valable. Or, cette procédure n'avait pas simplement pour but de la nommer, mais d'organiser un concours équitable.

L'article 4.4 du Statut n'accorde pas aux candidats internes la priorité absolue sur les candidats externes. La requérante ne prétend pas que Mlle Parker n'était pas qualifiée et, puisque Mlle Parker était la meilleure candidate, le Directeur n'avait aucune raison de ne pas la nommer.

S'agissant de l'omission de "chiffrer" les résultats de l'épreuve, les qualifications d'un éditeur ne peuvent pas être mesurées de cette manière : ce qui importe, c'est que les candidats aient subi les mêmes épreuves et que les résultats aient été évalués selon les mêmes critères.

D. Dans sa réplique, la requérante développe son argumentation et cherche à réfuter les arguments de la défenderesse. Elle réaffirme que, ainsi que le Comité d'appel l'a indiqué, la fin du gel n'était pas une raison valable pour ne pas reprendre la première procédure ou la recommandation formulée en 1986 en sa faveur, qui avait été simplement laissée en suspens en attendant que le poste redevienne vacant. Par ailleurs, ayant eu trois mois pour prendre une décision sur la recommandation avant le gel, la PAHO a manqué à son devoir en ne la nommant pas. Le chef du personnel était tenu de transmettre la recommandation au Directeur et la PAHO est responsable devant elle de cette omission. Comment l'Organisation a-t-elle pu recruter un nouveau fonctionnaire temporaire pour faire le travail après le gel du poste et ne pas approuver le choix du premier comité de sélection qui s'était porté sur une personne faisant déjà partie du personnel ? Les conclusions du Comité d'appel étaient correctes. La sélection doit être fondée sur des critères objectifs et dûment établis, et la seconde procédure de sélection ne répondait pas à de tels critères.

E. Dans sa duplique, l'Organisation développe les moyens avancés dans sa réponse, en soutenant que la requérante n'a pas réussi à démontrer que la seule décision attaquée, à savoir la lettre que lui a adressée le Directeur le 2 mars 1990, était en quelque manière que ce soit incorrecte ou illégale. Elle ne distingue pas entre la nomination injuste de quelqu'un d'autre au poste 4.0133 et l'illégalité de la procédure de sélection. C'est à l'administration, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, de déterminer le type d'épreuve que nécessite le choix du candidat devant convenir. La requérante n'étant pas en mesure de prouver le contraire, la candidate sélectionnée avait les qualifications et l'expérience exigées par le poste. La PAHO invite le Tribunal à rejeter les conclusions de la requérante dans leur ensemble.

#### CONSIDERE :

1. A l'époque des faits, la requérante, qui était au service de la PAHO depuis une vingtaine d'années, occupait un poste de rédacteur au grade P.2 avec le titre de fonctionnaire de conférence. Les évaluations de son travail jusqu'en 1985 avaient été uniformément très bonnes.

2. Le 15 octobre 1985, elle a posé sa candidature à un poste vacant No 4.0133 de rédacteur de langue anglaise au grade P.3 au sein du Programme d'information scientifique et technique en matière sanitaire (HBI/ES) du Département des services des publications et linguistiques et, en mars 1986, elle a passé un examen en même temps que de nombreux autres candidats. Quatre des cinq membres du Comité de sélection se sont prononcés en sa faveur sur la base de son expérience, des résultats de son examen et de ses aptitudes confirmées en matière d'édition et, dans un rapport en date du 12 juin 1986, ils ont fait une recommandation en sa faveur.

Comme des travaux d'édition urgents devaient être faits au mois d'août 1986, le Directeur a autorisé le recrutement temporaire d'éditeurs de langue anglaise. Le rapport du Comité de sélection semble ne pas être parvenu jusqu'au Directeur. Quoi qu'il en soit, sans avoir procédé à aucune nomination, celui-ci a annoncé, dans une note du 9 septembre 1986, le gel du recrutement pour tous les postes temporaires ou permanents de la catégorie professionnelle et des services généraux au siège de Washington en raison de "contraintes financières", et de la nécessité de réviser les budgets de l'Organisation pour 1987 et 1988-89.

Mlle Cecilia Parker a été nommée en qualité de rédacteur temporaire en octobre 1986 et reconduite dans ses fonctions à titre temporaire jusqu'en août 1988.

3. Le 2 mars 1988, le Directeur a été prié de lever la mesure de gel du poste 4.0133 et il a autorisé le recrutement pour le poste. A cet effet, au lieu de reprendre la recommandation que le Comité de sélection avait faite en 1986 en faveur de la requérante, il a fait publier un nouvel avis de vacance de poste le 16 juin 1988. Bien que la candidate ait de nouveau posé sa candidature à ce poste le 5 juillet, elle a formé un recours interne le 12 août 1988, objectant "que l'on ne tenait pas compte de sa sélection ... en publiant un nouvel avis de vacance pour ce poste". Des épreuves différentes de celles auxquelles elle avait participé antérieurement ont été organisées pour pourvoir le poste d'éditeur, mais les résultats n'ont jamais été "chiffrés".

Le 16 septembre 1988, un nouveau comité de sélection a recommandé, à nouveau par quatre voix contre une, de nommer Mlle Parker, qui figurait cette fois au nombre des candidats. Le 22 septembre, le Directeur a donc nommé Mlle Parker, et la requérante a été informée de cette décision le 14 octobre. Ayant retiré son premier recours le 19 octobre 1988, elle en a formé un second le 12 décembre contre la "nomination injuste" de quelqu'un d'autre au poste en question.

Dans son rapport du 9 janvier 1990, le Comité d'appel a estimé que la décision de nommer Mlle Parker était entachée de plusieurs vices. Il a fait observer que le premier Comité de sélection avait dûment recommandé de nommer la requérante; qu'étant donné que cette recommandation était valide et n'avait jamais été annulée, il n'y avait pas eu lieu d'entamer une nouvelle procédure de sélection en 1988; que des faits essentiels avaient été omis, en particulier en ce qui concerne la communication des notes de l'examen; et qu'il y avait eu violation des dispositions II.3.344, II.3.346 et II.3.380 du Manuel. Le Comité a recommandé de nommer la requérante et de lui accorder, à titre rétroactif, le paiement du traitement afférent au poste P.3 à compter du mois d'octobre 1986.

Néanmoins, par lettre du 2 mars 1990 - qui constitue la décision attaquée -, le Directeur l'a informée qu'il rejetait la recommandation du Comité, ainsi que son recours. La requérante demande au Tribunal d'annuler la nomination de Mlle Parker et d'ordonner à la PAHO de la nommer à sa place et de la rémunérer au grade P.3 à compter du mois de juin 1986. Elle demande également l'octroi de dépens.

4. Ainsi que le Tribunal l'a souvent déclaré, la décision d'une organisation internationale de procéder à une nomination relève d'un pouvoir d'appréciation et ne peut donc faire l'objet que d'un contrôle limité. Elle ne peut être annulée que si elle a été prise par 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, dans des affaires comme la présente, le Tribunal exercera son pouvoir de révision avec une prudence particulière, sa fonction n'étant pas de juger les candidats sur leur mérite, mais de laisser au Comité de sélection et au chef exécutif l'entière responsabilité de leur choix.

5. La requérante avance six arguments qui sont résumés ci-dessus sous B. Les vices qu'elle allègue sont tels que, s'ils étaient avérés, ils entraîneraient l'annulation de la décision qu'elle attaque.

Sur les quatre premiers arguments de la requérante

6. La requérante ayant retiré son premier recours, cette affaire n'a trait qu'aux questions qu'elle soulève dans le second.

La suspension du recrutement justifiait la décision du Département du personnel de ne pas transmettre au Directeur la recommandation formulée par le Comité de sélection en 1986. En outre, même si cette recommandation lui avait été transmise, il n'était pas certain qu'il eût nommé la requérante : un comité de sélection se borne à faire des recommandations et le Directeur a un pouvoir d'appréciation pour les accepter ou les rejeter. Etant donné que la première procédure de sélection n'a jamais atteint le stade où le Directeur avait à décider s'il devait ou non nommer la requérante, il ne peut être question d'un abus de son pouvoir d'appréciation. Il est vrai que, lorsque le Directeur a mis fin au gel du recrutement, le Département du personnel n'a pas repris la recommandation de 1986 et ne l'a pas soumise au Directeur pour décision. Mais le Tribunal est convaincu que, près de deux ans s'étant écoulés, il n'était que raisonnable, dans ces conditions, de considérer la procédure de 1986 comme avortée et d'entamer une nouvelle procédure en déclarant le poste vacant et en soumettant les candidats à un entretien et à un examen.

7. En résumé, les quatre premiers arguments de la requérante ne sont pas valables.

1) Il n'y a pas eu violation des dispositions du paragraphe II.3.380 du Manuel : le recrutement ayant été légalement

gelé, il n'y avait pas lieu de transmettre la recommandation de 1986 au Directeur.

2) La requérante se trompe en soutenant que, puisque les recommandations étaient intervenues trois mois avant le gel du poste, elle aurait dû être nommée en 1986 : il n'y a aucune obligation légale de donner suite aux recommandations dans un délai de trois mois ni, d'ailleurs, dans tout autre délai.

3) Le fait de recruter un fonctionnaire temporaire pour exercer les fonctions du poste vacant n'avait rien d'incorrect puisqu'un travail urgent devait être effectué.

4) Le gel du poste a fait avorter la première procédure de sélection et, lorsque le gel a pris fin en 1988, le laps de temps de près de deux ans écoulé justifiait l'ouverture d'une seconde procédure.

Sur les cinquième et sixième arguments de la requérante

8. La légalité de la suspension du recrutement au poste 4.0133, de l'engagement temporaire de Mlle Parker et de la levée totale du gel du poste précédant la seconde procédure de recrutement de 1988 ne peut pas être contestée. Cependant, cela n'empêche pas le Tribunal de tenir compte des faits qui se sont produits entre les deux procédures de sélection, celle de 1986 et celle de 1988. Il ressort clairement du dossier que les membres du Comité réunis en 1986 ont examiné les candidatures à deux postes d'éditeur - Nos 4.5194 et 4.0133 - et qu'ils ont décidé de recommander la nomination de la requérante au poste 4.0133. Toutefois, ils ont ajourné leur recommandation au Directeur quant au pourvoi du poste 4.5194 parce qu'ils attendaient le résultat d'une épreuve à laquelle les candidats à ce poste avaient été soumis. C'est pour cette raison que le chef du personnel a décidé de ne pas transmettre la première recommandation tant que la seconde ne serait pas intervenue. Et c'est avant que cette recommandation puisse être faite, le 9 septembre 1986, que le Directeur a suspendu le recrutement à ces deux postes parmi d'autres.

Deux éditeurs temporaires ont été recrutés vers la fin de 1986 en raison de travaux urgents. L'un d'entre eux a été choisi par un comité de sélection différent pour occuper un poste d'éditeur, pour le pourvoi duquel le résultat de l'épreuve subie en 1986 n'était pas parvenu.

Dans la procédure de sélection qui avait lieu en 1988 pour le poste 4.0133 de grade P.3 - celui-là même pour lequel la requérante avait été recommandée en 1986 -, le deuxième éditeur temporaire, à savoir Mlle Parker, a été préféré à la requérante qui était fonctionnaire permanent et avait à son actif plus de vingt ans de service et un dossier uniformément excellent.

Au cours de la procédure de recrutement de 1986, la requérante et un certain nombre d'autres candidats présélectionnés ont passé un examen, dont les résultats ont été chiffrés. Quatre des cinq membres du Comité ont recommandé la requérante sur la base, notamment, "des résultats obtenus à l'examen". Lors de la procédure de 1988, cependant, les résultats de l'épreuve n'ont pas fait l'objet d'une évaluation chiffrée.

9. La disposition II.3.344 du Manuel de la PAHO/OMS a la teneur suivante :

"Les membres du Comité de sélection sont chargés d'utiliser et d'appliquer une procédure appropriée, cohérente et équitable en vue d'évaluer les performances des candidats et d'établir entre eux des distinctions judicieuses afin que le candidat retenu soit celui qui satisfasse le mieux aux besoins de l'Organisation." (Traduction du greffe).

Une des exigences minimales figurant dans la description du poste 4.0133 était "l'obtention de la moyenne aux épreuves du concours d'éditeurs de la PAHO". Bien que l'avis de vacance publié en 1988 ne mentionnait pas spécifiquement cette exigence, le fait de ne pas chiffrer les résultats des épreuves de l'examen de 1988 a tout de même privé le Comité de sélection d'un instrument utile pour évaluer les performances des candidats et établir entre eux des distinctions judicieuses afin qu'il puisse recommander le candidat satisfaisant le mieux aux besoins de l'Organisation. Dans les circonstances de l'espèce, cette omission constituait un vice rédhibitoire dans la procédure de recrutement.

10. Il existe un autre vice éventuel entachant la procédure. Comme les candidats étaient tenus d'indiquer leurs noms sur les copies, la personne chargée d'examiner les épreuves aurait été au courant, au moment de noter les copies, de l'identité des candidats et il y aurait eu un risque que celle-ci, même involontairement, soit influencée par le fait qu'elle les connaissait. L'évaluation des épreuves ne doit pas seulement être équitable au sens de la disposition 344, mais être également équitable dans la réalité.

11. L'article 4.4 du Statut du personnel, dont le texte est cité au point 5) du paragraphe B ci-dessus, donne la préférence aux candidats internes en matière de promotion, toutes choses égales d'ailleurs. Peu de temps après la suspension du recrutement aux deux postes concernés par la procédure de sélection de 1986, deux éditeurs temporaires ont été nommés. Leurs contrats ont été financés sur des fonds provenant des postes, et constamment renouvelés jusqu'à la procédure de recrutement de 1988. A tort ou à raison, ce procédé donne aux candidats internes l'impression d'un subterfuge, en particulier si les deux éditeurs temporaires ont fini, comme ce fut le cas, par être nommés aux deux postes après que la suspension a été levée. Il est de l'intérêt de l'Organisation d'éviter de donner l'impression que des personnes de l'extérieur sont recrutées en vertu d'engagements temporaires pour avoir, au bout de quelques mois ou de quelques années de service, la possibilité de dépasser des fonctionnaires qui fournissent depuis de plus nombreuses années à la PAHO de bons et loyaux services.

12. Certes, c'est au détriment de la requérante que la procédure de recrutement de 1988 a été entachée d'un vice grave. Le Tribunal estime toutefois qu'en l'espèce il n'est pas approprié d'annuler la nomination de Mlle Parker au poste 4.0133, comme le demande la requérante. A la place, le Tribunal ordonnera à l'Organisation de verser à la requérante 12.000 dollars des Etats-Unis à titre de dommages-intérêts en compensation du préjudice subi et 1.000 dollars à titre de dépens.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. La PAHO versera à la requérante la somme de 12.000 dollars des Etats-Unis à titre de dommages-intérêts.
2. Elle lui versera 1.000 dollars à titre de dépens.
3. Les autres conclusions de la requérante sont rejetées.

Ainsi jugé par M. Jacques Ducoux, Président du Tribunal, Tun Mohamed Suffian, Vice-Président, et Mme Mella Carroll, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 29 janvier 1991.

(Signé)

Jacques Ducoux  
Mohamed Suffian  
Mella Carroll  
A.B. Gardner