

QUATRE-VINGT-QUATRIÈME SESSION

Affaire Sardo Infirri

Jugement No 1729

Le Tribunal administratif,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation mondiale de la santé (OMS), formée par M^{me} Jennifer Sardo Infirri le 10 avril 1997, la réponse de l'OMS datée du 18 juillet, la réplique de la requérante du 26 août et la duplique de l'Organisation en date du 20 octobre 1997;

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 australienne née en 1942, est entrée au service de l'OMS en mars 1972 sur la base d'un contrat de courte durée en qualité d'administrateur technique de grade P.2 à l'Unité de santé dentaire. Six mois plus tard, elle a obtenu un engagement de durée déterminée de deux ans. En octobre 1975, l'OMS l'a promue au grade P.3. En septembre 1982, l'Organisation a reclassé son poste et, en conséquence, l'a promue au grade P.4, avec le titre d'expert scientifique. Le 1^{er} novembre 1985, la requérante a été affectée, au même grade, à un poste portant le numéro 1.2606, financé sur le budget ordinaire. Son engagement a été renouvelé à plusieurs reprises. Le dernier de ces renouvellements, en date du 24 novembre 1993, portait le terme de son engagement au 31 décembre 1995.

Dans un mémorandum du 28 septembre 1995 adressé au directeur du personnel, le supérieur hiérarchique au deuxième degré de la requérante, le directeur de la Division des maladies non transmissibles (NCD), a proposé un échange de postes, de telle sorte que celui de la requérante soit financé par des ressources extrabudgétaires et que celui de son supérieur direct soit inscrit au budget ordinaire. Dans une circulaire portant la cote IC/95/46, l'OMS a annoncé un plan de réforme de l'Unité de la requérante entraînant la suppression de son poste avec effet au 1^{er} janvier 1996. Le 2 janvier, elle a néanmoins reçu une offre de prolongation de son engagement pour deux ans, établie sur un formulaire portant le numéro 80.1. Bien que l'offre se référât au poste 1.2606, une des sections du formulaire contenait une suggestion du directeur de la Division tendant à affecter la requérante à un poste extrabudgétaire pendant une année ou deux. Le Sous-directeur général chargé de la Division a donné son accord, jusqu'au 31 décembre 1997, sur ce même formulaire, qu'un fonctionnaire de l'Unité du budget a également signé. Par lettre du 3 janvier 1996 adressée au chef du service de l'administration des contrats et de l'information, la requérante a accepté l'offre, tout en réservant son droit de faire appel, et a indiqué que, de toute façon, faute du préavis prévu à l'article 1040 du Règlement du personnel, son contrat avait été tacitement reconduit.

Par une décision du 22 février 1996, le directeur de la Division du personnel a prolongé de deux ans l'engagement de la requérante, à savoir du 1^{er} janvier 1996 au 31 décembre 1997. Elle a été affectée à un poste extrabudgétaire portant le même numéro -- 1.2606 -- que son précédent poste inscrit au budget ordinaire. Dans un formulaire daté du 27 février 1996 et intitulé Approbation de description de poste, le chef par intérim de l'administration de la classification a déclaré que le poste était désormais de durée limitée. Le 22 avril, la requérante a saisi le Comité d'appel du siège de ces deux décisions.

Dans son rapport du 16 novembre 1996, le Comité a relevé des éléments de parti pris personnel à son égard et, tout en proposant le maintien des décisions litigieuses, a recommandé que soit garanti son droit acquis à l'application d'une procédure de réduction des effectifs pour le cas où son poste serait supprimé. Par lettre du 22 janvier 1997, le Directeur général a maintenu les deux décisions mais a refusé de lui accorder le droit à la procédure de réduction des effectifs. Telle est la décision attaquée.

B. La requérante prétend que la décision litigieuse est illégale : elle entraînerait une modification unilatérale d'une condition essentielle de son contrat d'engagement en la privant de son droit à une procédure de réduction des effectifs. Il n'y avait aucune raison objective pour retirer son poste du budget ordinaire et d'y inscrire celui de son supérieur : de simples références à l'intérêt de l'Organisation ne suffisent pas. Par ailleurs, l'OMS avait d'autres moyens d'offrir la sécurité de l'emploi à ce fonctionnaire. Lorsque la requérante a présenté sa candidature au poste 1.2606 et pris ses fonctions en 1985, celui-ci était de durée illimitée. Le fait pour l'Organisation de revenir sur cet élément afin de la priver de la garantie attachée à une procédure de réduction des effectifs est constitutif d'un détournement de pouvoir.

La requérante demande au Tribunal d'annuler la décision attaquée et de lui accorder des dépens.

C. Dans sa réponse, l'OMS reconnaît que, conformément à la jurisprudence récente, le poste de la requérante est actuellement de durée illimitée. Elle rejette l'accusation de détournement de pouvoir et conteste la présentation des faits donnée par la requérante. Elle soutient que le changement de la source de financement d'un poste relève de son pouvoir d'appréciation. En raison de restrictions budgétaires, les fonds ne suffisaient plus à financer à la fois le poste de la requérante et celui de son supérieur. Le poste de son supérieur étant d'une plus grande importance pour le programme, l'Organisation devait choisir entre la suppression du poste de la requérante pour financer celui de son supérieur et la prolongation de l'engagement de la requérante à l'aide de ressources extrabudgétaires. En tout état de cause, elle n'était tenue de financer un poste sur aucun budget en particulier. Aucun élément ne permet non plus de conclure que la requérante aurait été victime de parti pris, comme le démontre la décision de prolonger son engagement pour deux ans.

D. Dans sa réplique, la requérante réfute les arguments de la réponse, développe ses moyens et persiste dans les conclusions de sa requête. Elle voit des preuves de favoritisme dans la manière dont l'OMS a traité le cas de son supérieur, de même que dans le fait qu'un fonctionnaire sans qualification universitaire a été affecté à un poste de dentiste de grade P.4. Si la prolongation de deux ans qu'elle a obtenue était une marque de bonne volonté de la part de l'Organisation, comme celle-ci le relève, comment interpréter le préavis de trois mois qui lui a été notifié le 24 janvier 1997 ? Elle affirme que l'Organisation l'a soumise à une pression considérable pour qu'elle consente à échanger son poste.

E. Dans sa duplique, l'Organisation déclare que le poste de la requérante sera supprimé avec effet au 31 décembre 1997. Son contrat, qui expirera à cette date, sera toutefois prolongé de trois mois afin qu'une procédure de réduction des effectifs puisse avoir lieu. La défenderesse rejette les accusations de favoritisme et d'hostilité personnelle et souligne que ses intérêts lui commandent que le poste le plus vital pour l'Unité -- celui du supérieur de la requérante -- soit inscrit au budget ordinaire, les ressources budgétaires n'étant disponibles que pour un poste. Sa décision de modifier la source de financement du poste occupé par la requérante relevait donc d'un usage correct de son pouvoir d'appréciation. Il n'en résulte aucun abus de pouvoir.

CONSIDÈRE :

1. Telle qu'elle a été formée à l'origine, cette requête soulève deux questions liées aux décisions prises par l'employeur de la requérante, l'Organisation mondiale de la santé; ces décisions visaient à :

a) modifier la source de financement du poste No 1.2606 occupé par la requérante en qualité d'administrateur technique de grade P.4; ce poste, qui était financé sur le budget ordinaire, le serait désormais par des sources extrabudgétaires;

b) modifier la durée du poste, qui d'indéterminée deviendrait déterminée.

2. Le Tribunal a statué sur la seconde de ces questions dans les jugements 1624 à 1632 prononcés le 10 juillet 1997. L'OMS reconnaît aujourd'hui que, selon le critère identifié par le Tribunal comme applicable en pareil cas, le poste de la requérante est de durée indéterminée. Mais comme la question n'avait pas encore été résolue avant le début de la présente instruction, la requérante demande au Tribunal de lui accorder au moins les dépens. Le Tribunal reviendra sur ce point dans son examen de la question des réparations.

3. La seule question restant encore en suspens est donc celle qui consiste à déterminer si l'OMS a agi correctement en décidant que le poste de la requérante ne serait plus financé par le budget ordinaire mais par des sources extrabudgétaires. Cette décision a été communiquée à la requérante sur un formulaire intitulé Dispositions relatives

au personnel qu'elle a reçu le 26 février 1996. Le directeur de la Division des maladies non transmissibles (NCD), qui était son supérieur hiérarchique au deuxième degré, a proposé initialement que la modification de la source de financement soit effectuée par un échange de postes entre la requérante et son supérieur direct, le docteur G. Pakhomov, dont le propre poste, à l'Unité de santé bucco-dentaire (ORH), était devenu extrabudgétaire du fait de la restructuration. Les motifs du changement proposé sont exposés dans un mémorandum que le directeur de la NCD a adressé au directeur de la Division du personnel le 28 septembre 1995 :

Le docteur G. Pakhomov occupe le poste 9.0968 à la NCD, qui est financé par des sources extrabudgétaires. M^{me} J. Sardo Infirri occupe le poste 1.2606 dans la même Division, et ce poste est inscrit au budget ordinaire. Ces deux postes appartiennent à l'Unité bucco-dentaire (ORH) de la NCD...

L'ORH a été si gravement touchée par les mouvements de poste intervenus dans le cadre des coupes budgétaires et de la restructuration qu'il est aujourd'hui devenu nécessaire, pour des raisons de programme, de faire en sorte que ce soit un dentiste qui occupe le poste 1.2606. M^{me} Sardo Infirri, titulaire actuelle du poste, a certes une grande expérience des activités de l'OMS et plus particulièrement de celles de l'ORH, mais elle n'est pas dentiste. Elle possède cependant les qualifications et l'expérience nécessaires pour s'acquitter des nouvelles fonctions afférentes au poste 9.0968. Le docteur Pakhomov est dentiste, et il possède les qualifications et l'expérience nécessaires pour s'acquitter des nouvelles fonctions qui seront celles du poste 1.2606.

Il est par conséquent proposé que le docteur G. Pakhomov soit affecté au poste 1.2606 et M^{me} J. Sardo Infirri au poste 9.0968. Leurs grades et échelons respectifs actuels resteront inchangés.

Il est reconnu que ce changement aura pour effet de modifier le financement du poste de M^{me} Sardo Infirri, qui était auparavant assuré par le budget ordinaire et le sera désormais par des contributions extrabudgétaires. Des fonds extrabudgétaires sont disponibles pour couvrir la première année de sa nouvelle prolongation de contrat (à partir du 1^{er} janvier 1996), et le financement extrabudgétaire de ce poste est assuré pour l'année suivante. Les descriptions de postes révisées suivront.

Il est proposé que M^{me} Sardo Infirri soit mutée au poste 9.0968 et le docteur G. Pakhomov au poste 1.2606, avec effet immédiat, même si ces deux fonctionnaires ne seront pas officiellement affectés à ces postes avant que leurs engagements actuels ne parviennent à expiration le 31 décembre 1995.

4. On comprend mal pourquoi il a été jugé nécessaire de recourir à ce stratagème complexe consistant à demander à la requérante et au docteur G. Pakhomov d'échanger leurs postes mais de continuer à exercer exactement les mêmes fonctions qu'auparavant. En fait, cet échange n'a jamais été suivi d'effet et le formulaire daté de février 1996, dont il s'agit dans la présente instruction, se rapportait en réalité au poste initial de la requérante, le poste 1.2606.

5. Dans le recours qu'elle a formé auprès du Comité d'appel du siège, la requérante a prétendu avoir subi des pressions excessives et anormales afin qu'elle accepte le changement proposé. Le principal moyen utilisé a consisté à la menacer de lui établir des rapports d'évaluation défavorables pour 1993-94 et 1994-95 -- ces rapports n'ayant pas encore été rédigés à ce moment-là -- avec pour conséquence le risque d'un non-renouvellement de son contrat si elle n'acceptait pas ce renouvellement dans les termes proposés par l'administration.

6. Dans son rapport au Directeur général, le Comité a relevé qu'il y avait apparemment un manque de communication entre la requérante et ses supérieurs, et que l'administration avait placé l'intéressée et son supérieur du premier degré en conflit d'intérêt direct pour l'obtention d'un financement sur le budget ordinaire. S'agissant de la question des pressions excessives et de l'utilisation abusive des rapports d'évaluation, le Comité est parvenu à des conclusions très fermes en faveur de la requérante :

Le Comité a pris note des retards apportés à l'établissement des rapports d'évaluation; il en a déduit que ces rapports avaient été utilisés afin d'exercer des pressions sur la requérante et qu'il fallait donc présumer que les rapports n'avaient pas été basés sur une évaluation objective des résultats de la requérante. Le Comité en a conclu que cela prouvait qu'en établissant les rapports annuels de la requérante pour les périodes allant d'octobre 1993 à septembre 1994 et d'octobre 1994 à septembre 1995, l'Organisation avait manifesté de la partialité au détriment de l'intéressée, au sens de l'article 1230.1.1 du Règlement du personnel, et avait procédé à un examen incomplet des faits, au sens de l'article 1230.1.2 de ce même Règlement.

7. Le Tribunal se satisfait des preuves apportées à l'appui de ces conclusions. L'OMS ne soutient ni que lesdites conclusions sont fausses ni qu'elles devraient être retirées.

8. Le Comité d'appel n'a cependant pas donné suite à l'appel de la requérante en tant qu'il était dirigé contre la décision de transformer le financement de son poste, qui dépendait du budget ordinaire, en un financement par des

sources extrabudgétaires. Il a déclaré que :

Compte tenu de la réduction des ressources mises à la disposition de la Division et des besoins déclarés de l'ORH que la requérante ne conteste pas, le Comité recommande que les décisions relatives à l'exclusion du poste No 1.2606 du budget ordinaire et à la limitation de sa durée soient maintenues.

9. Selon le Tribunal, le Comité a commis une erreur de droit.

10. Si le Tribunal n'a pas à examiner la substance des décisions administratives relevant du pouvoir d'appréciation de l'Organisation, comme par exemple les décisions relatives au financement ou à la restructuration, il a cependant le pouvoir de contrôler le processus qui a abouti à de telles décisions et de se pencher sur des questions telles que le détournement de pouvoir, l'examen incomplet des faits ou l'inobservation des principes élémentaires de la justice (voir le jugement 1131, affaire Louis, au considérant 5).

11. Un principe fondamental veut que toute décision de supprimer un poste se justifie par des raisons objectives (voir le jugement 1231, affaire Richard, au considérant 26).

12. Le même principe s'applique à une décision visant à modifier la source de financement d'un poste. Certes, une telle décision a probablement des conséquences immédiates moins graves que la décision de supprimer un poste, mais elle peut avoir un impact considérable sur la sécurité de l'emploi du titulaire et à long terme aboutir à un résultat identique.

13. S'il est fort probable qu'il y ait eu, comme l'a relevé le Comité d'appel, des raisons parfaitement valables de modifier la source de financement du poste de la requérante, le fait que ces raisons aient été viciées par des considérations extérieures, telles que des préjugés personnels, des pressions anormales, des conflits d'intérêt et une prise en considération incomplète des faits suffit à vicier la décision. Pour le Tribunal, il est manifeste que les décisions de retarder l'établissement des rapports d'évaluation de la requérante puis de faire des rapports défavorables sont inextricablement liées à la décision de transférer son poste d'un financement budgétaire à un financement extrabudgétaire et de faire en sorte qu'elle accepte cette décision.

14. Le Tribunal en conclut que la requête doit être admise et que la décision du Directeur général de faire sienne la recommandation du Comité visant à maintenir la décision d'exclure le poste de la requérante du budget ordinaire est irrégulière.

15. Toutefois, en ce qui concerne les réparations, le Tribunal n'est pas persuadé qu'en l'espèce il soit opportun d'annuler la décision attaquée. Si, pour les raisons susmentionnées, la décision est indubitablement contestable, le fait est que la même décision aurait pu être prise -- et très probablement aurait été prise -- même s'il n'y avait pas eu de graves erreurs du type de celles qui ont été constatées. Dans ces circonstances, l'annulation de la décision aurait selon toute vraisemblance pour résultat de faire revenir l'OMS là où elle en était au début de l'affaire; en suivant une procédure en règle, l'Organisation parviendrait alors à la même décision et la requérante ne se retrouverait pas en meilleure posture qu'elle ne l'est aujourd'hui. Le Tribunal considère par conséquent qu'il est plus approprié, aussi bien pour la requérante que pour l'OMS, d'ordonner le paiement de dommages-intérêts d'un montant de 25 000 francs suisses, ce qui représente une réparation convenable pour la requérante au vu des circonstances.

16. Même si la requérante n'avait pas obtenu gain de cause sur la question principale, elle aurait droit à une partie des dépens qu'elle a encourus au titre de la question secondaire. Or, puisqu'elle obtient satisfaction sur chacune des deux questions, le Tribunal ordonne que l'Organisation lui verse 5 000 francs suisses à titre de dépens.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. Le Tribunal déclare que le poste 1.2606 de la requérante est un poste de durée indéterminée.
2. L'OMS versera à la requérante 25 000 francs suisses à titre de dommages-intérêts.
3. Elle lui versera en outre 5 000 francs suisses à titre de dépens.

Ainsi jugé par M^{me} Mella Carroll, Juge, M. Mark Fernando, Juge, et M. James K. Hugessen, 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 1998.

(Signé)

Mella Carroll
Mark Fernando
James K. Hugessen

A.B. Gardner