

SOIXANTE-QUINZIEME SESSION

Affaire MITASTEIN (No 2)

Jugement No 1293

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la deuxième requête dirigée contre l'Organisation panaméricaine de la santé (PAHO) (Organisation mondiale de la santé), formée par Mme Monique Mitastein de Karp le 7 octobre 1992, la réponse de la PAHO du 10 décembre 1992, la réplique de la requérante du 27 janvier 1993 et la duplique de l'Organisation du 5 avril 1993;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, l'article 1050 du Règlement du personnel de la PAHO et les paragraphes II.9.265, 280, 290, 310, 330, 340, 350 et 360 du Manuel de l'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 mexicaine née en 1939, a une formation en microbiologie. Elle est entrée au service de la PAHO en 1976 aux termes d'un engagement de deux ans en qualité d'assistante de recherche au grade G.7. Elle a été affectée au Centre panaméricain pour l'environnement et la santé humaine (ECO), société affiliée à la PAHO, dont le siège est à Metepec, Mexique, et son contrat a été régulièrement prolongé par périodes de deux ans. En 1979, la PAHO l'a promue au grade P.3 en qualité de chercheur à l'ECO. En 1986, l'Organisation a procédé à une nouvelle description de son poste sous le titre de spécialiste de la formation universitaire et de l'enseignement supérieur au même grade.

Par le jugement 1045, rendu le 26 juin 1990 sur la première requête de l'intéressée, le Tribunal a annulé une décision du 7 juin 1989 visant à la licencier pour cause de suppression de poste, et ordonné à l'Organisation de lui appliquer la procédure de réduction des effectifs visée par l'article 1050.2 du Règlement du personnel*. Le 6 août 1990, le Directeur de l'Organisation a institué un "comité ad hoc pour la réduction des effectifs" à cette fin. (*L'article 1050.2 se lit comme suit : "Quand un poste de durée illimitée qui se trouve occupé ... est supprimé, il est procédé à une réduction d'effectifs, conformément aux dispositions fixées par le Directeur...")

Par lettre du 27 août 1991 adressée au Directeur, les membres du comité ont recommandé d'informer la requérante de ses droits et obligations et de la nature de la procédure prévue par le paragraphe II.9.280 du Manuel, et de lui offrir une réaffectation conformément aux dispositions du paragraphe II.9.290*, de manière qu'elle puisse participer à une "sélection de la personne à conserver". (*Le paragraphe II.9.290 du Manuel a la teneur suivante : "Les offres de réaffectation sont faites par priorité, si possible, aux fonctionnaires dont les services ont été satisfaisants. Les fonctionnaires qui refusent une offre raisonnable ne seront pas autorisés à prendre part à la sélection de la personne à conserver prévue par l'article 1050.2 du Règlement du personnel...")

Par lettre du 28 septembre 1990 adressée au président du comité, le Directeur a qualifié la requérante de candidate "très valable" pour un poste de traducteur P.3, ajoutant qu'il n'en existait aucun autre dans lequel l'Organisation pût utiliser ses services.

Par une note de service du 22 octobre 1990, la PAHO l'a réintégrée à compter du 1er décembre 1988 et placée en congé administratif avec plein traitement.

Par lettre du 5 novembre 1990 adressée au Directeur, le comité a signalé des vacances de poste susceptibles de convenir à la requérante dans les deux domaines - gestion de l'information technique et formation - où elle avait déjà travaillé. Il invitait le Directeur à lui faire une offre de réaffectation de manière que la procédure de réduction des effectifs puisse être engagée.

Le chef de l'Unité de traduction ayant estimé que les qualifications et l'expérience de la requérante étaient insuffisantes pour le poste de traducteur, le Directeur a informé le comité, par lettre du 27 novembre, qu'il n'existait aucun poste vacant auquel il puisse l'affecter.

Le 14 décembre 1990, le comité a informé le Directeur qu'il avait décidé de retenir la candidature de la requérante pour la sélection de la personne à conserver et a recommandé de la réaffecter à l'un de deux postes vacants de "technicien (formation de la main-d'oeuvre)". Le comité concluait en déclarant que le dépôt de son rapport marquait l'achèvement de son "mandat".

Par lettre du 26 décembre 1990, le chef du personnel adressait à la requérante une notification de fin d'engagement pour le 31 mars 1991. Elle a recouru le 17 janvier 1991. Dans son rapport du 22 mai, le Comité d'appel a recommandé de convoquer de nouveau le comité ad hoc de manière qu'il puisse reprendre la procédure, de réintégrer la requérante à partir de la date de la fin de son engagement jusqu'au 31 décembre 1992, et de lui accorder des dépens.

Dans une lettre du 10 juillet 1992, qui constitue la décision attaquée, le Directeur a rejeté les recommandations du Comité d'appel au motif que le comité ad hoc estimait lui-même qu'il avait mené la procédure à son terme.

B. La requérante allègue que l'Organisation a omis d'exécuter le jugement 1045 en mettant fin prématurément à la procédure de réduction des effectifs et en résiliant son engagement en violation des dispositions applicables.

Ce fut une erreur d'arrêter la procédure au rejet de la recommandation du comité ad hoc. Aux termes du paragraphe II.9.330.3 du Manuel, lorsqu'un fonctionnaire est jugé inapte à être conservé après une première sélection, "une nouvelle liste est dressée [en vue d'une sélection] pour pourvoir des postes du grade inférieur...". Et si le fonctionnaire ne reçoit pas d'offre après avoir participé à des sélections pour des postes de deux grades différents, il peut, conformément aux dispositions du paragraphe II.9.360.1 du Manuel, demander au comité de l'admettre à une sélection dans tout autre "groupe professionnel" pour lequel il possède les qualifications requises.

Le Directeur ne peut faire prévaloir une remarque contenue dans un rapport du comité sur les dispositions relatives à la réduction des effectifs. Maintenant, il fonde sa décision sur la déclaration du comité selon laquelle celui-ci avait achevé son "mandat".

La requérante demande sa réintégration à compter de la date de la fin de son engagement, l'achèvement de la procédure de réduction des effectifs, des dommages-intérêts "substantiels" pour préjudice moral et des dépens.

C. Dans sa réponse, la PAHO soutient que la procédure de réduction des effectifs a été entièrement menée à terme dans ce cas. L'administration et le comité ad hoc ont tous deux cherché les moyens de réaffecter la requérante dans le même groupe professionnel à son même grade ou à un grade inférieur. Toutefois, la réaffectation s'est révélée impossible dans ce groupe, parce que son poste était le seul de l'espèce.

L'élément essentiel de la procédure est la sélection de la personne à conserver, que l'article 1050.2.1 du Règlement du personnel limite au personnel occupant des postes appropriés dans le même grade ou dans un grade inférieur, et que le paragraphe II.9.330.1 limite au même groupe professionnel. Le comité ad hoc a retenu la candidature de la requérante pour la sélection de la personne à conserver et a inscrit son nom sur une liste avec les détenteurs de postes dans le groupe professionnel des techniciens (formation de la main-d'oeuvre), où il a trouvé deux vacances. Toutefois, au lieu de procéder à une sélection de la personne à conserver au sens strict du terme, il a concentré ses efforts sur la réaffectation de la requérante. En tout état de cause, il a conclu qu'il avait "achevé son mandat".

Comme l'Organisation ne disposait pas d'autre poste analogue à celui que la requérante avait occupé, il n'y avait pas de détenteurs de postes comparables avec lesquels elle pût concourir. Son ancien poste était "très différent" des deux postes recommandés par le comité. Bien que l'administration ne fût pas en mesure de lui offrir l'un ou l'autre d'entre eux, elle s'en est tenue aux fins et à la logique de la procédure de réduction des effectifs.

D. Dans sa réplique, la requérante fait mention de deux étapes de la procédure que l'Organisation a feint d'ignorer. L'Organisation a enfreint les dispositions du paragraphe II.9.330.3 du Manuel en lui refusant la possibilité de concourir pour un poste d'un grade inférieur à celui du dernier poste qu'elle occupait dans son groupe professionnel, et les dispositions du paragraphe II.9.360.1 du Manuel en lui refusant la possibilité de concourir dans un groupe différent.

Elle fait observer que la PAHO n'a jamais classé son ancien poste ni les deux postes que le comité avait recommandés conformément aux normes approuvées par la Commission de la fonction publique internationale et connues sous le nom de Classification commune des groupes professionnels (CCOG). Ces normes devaient servir de critères au comité pour déterminer les postes compris dans le même groupe que le sien; mais il a dû tant bien que mal chercher une solution "raisonnable". Dans ces conditions, l'administration n'a eu aucune difficulté à soutenir que son poste était le seul de ce type alors que le groupe professionnel auquel appartenait son poste n'avait même pas eu de nom.

Si l'administration omet d'offrir une réaffectation, elle est tenue, aux termes du paragraphe II.9.360.1, de laisser un candidat à la sélection de la personne à conserver concourir dans un autre groupe professionnel. C'est la raison pour laquelle elle aurait dû lui demander si telle était son intention et dans quel groupe elle désirait concourir.

E. Dans sa duplique, la PAHO s'efforce de réfuter les arguments avancés par la requérante dans sa réplique. A son avis, la classification CCOG est sans pertinence parce que son poste était le seul du genre et n'aurait trouvé de place dans aucun des grands groupes professionnels prévus dans ces normes. D'autre part, l'Organisation n'était nullement tenue de demander à la requérante si elle désirait participer à la sélection dans un autre groupe. C'était à elle de le dire et, comme elle ne l'a pas fait, le Directeur n'avait aucune raison de supposer que tel était son désir.

CONSIDERE :

1. Dans le jugement 1045, le Tribunal a annulé une décision du 7 juin 1989 de mettre fin au contrat de la requérante et a ordonné à la PAHO d'appliquer à celle-ci la procédure de réduction des effectifs prévue à l'article 1050.2 du Règlement. Cette procédure est décrite en détail dans les dispositions du Manuel de l'OMS.

2. Le 6 août 1990, le Directeur de la PAHO a ordonné la convocation d'un comité ad hoc pour la réduction des effectifs afin de s'occuper de l'affaire. Dans un rapport du 27 août adressé au Directeur, le comité ad hoc a recommandé que la requérante "soit informée de ses droits et de ses obligations, ainsi que des procédures qui seront suivies", et que le Directeur lui fasse une offre de réaffectation. Il a attiré l'attention du Directeur sur la disposition II.9.265.2 du Manuel, qui traite de la suspension du recrutement extérieur.

3. Dans une lettre du 28 septembre au président du comité ad hoc, le Directeur a déclaré qu'il serait favorable à une réaffectation de la requérante à un poste de l'Unité de traduction; il ajoutait que, "malheureusement, il n'y a pas d'autre poste pour lequel nous pourrions utiliser ses services". Dans une réponse du 5 novembre au Directeur, le comité ad hoc a déclaré notamment ce qui suit :

"Selon l'analyse du curriculum vitae de Mme Mitastein faite par le comité, bien qu'elle ait suivi des études de biologie, elle n'a jamais travaillé réellement dans ce domaine à la PAHO-OMS. Ses activités dans l'Organisation ont toujours été liées à la gestion de l'information technique et au domaine de l'éducation et de la formation. Il existe actuellement plusieurs postes vacants, de grade P.2 et P.3, dans ces catégories. Son curriculum vitae fait état également d'autres domaines dans lesquels elle possède des compétences professionnelles.

La procédure [de réduction des effectifs] ne peut être entamée qu'à partir du moment où le fonctionnaire est reconnu comme étant une 'personne à conserver', ce qui suppose l'application de la disposition II.9.290 du Manuel."

Le comité a de nouveau appelé l'attention du Directeur sur la disposition du Manuel concernant la suspension du recrutement à l'extérieur. Dans sa réponse du 27 novembre au président du comité, le Directeur a déclaré ce qui suit : la question de "l'aptitude" de la requérante "à un emploi de traducteur" avait été soumise à l'unité compétente; dans un mémorandum adressé le 20 novembre au chef du personnel, le chef de cette unité a conclu que la requérante ne serait pas "à sa place" dans l'Unité de traduction; il n'y avait pas de "postes vacants auxquels elle pourrait être réaffectée"; par conséquent, le comité devrait entamer la procédure de réduction des effectifs.

4. Le 14 décembre 1990, le comité ad hoc a adressé au Directeur une lettre dans laquelle il déclarait qu'il "reconnaissait [la requérante] comme étant une 'personne à conserver', autorisée à prendre part au concours prévu à l'article 1050.2 du Règlement du personnel". Il a ajouté :

"Après avoir analysé soigneusement le dossier personnel de Mme Mitastein et pris en considération son expérience et ses qualifications, le comité a conclu que le groupe professionnel 'technicien (formation de la main-d'oeuvre)' est le plus approprié dans lequel elle puisse concourir. Un registre [de réduction des effectifs] a été constitué

conformément aux principes établis dans la disposition II.9.340 du Manuel.

Sur la base des principes et directives établis dans les articles 1050.2 et 1050.2.5 du Règlement du personnel et les dispositions II.9.250-375 du Manuel, le comité ad hoc pour la réduction des effectifs considère que Mme Monique Mitastein, compte tenu de ses qualifications, de son expérience et de ses résultats, est apte à occuper les postes vacants .3488 et .3598 [au sein du programme relatif au développement de la main-d'oeuvre sanitaire], Washington D.C., et recommande sa réaffectation à l'un de ces postes.

Conformément à la disposition II.9.340.5 du Manuel, le comité ad hoc considère que le présent rapport met un terme à l'accomplissement de son mandat."

5. Le 26 décembre 1990, sans en référer davantage au comité ad hoc, le chef du personnel a adressé à la requérante une lettre dans laquelle il lui déclarait : "après avoir pris connaissance du rapport [sur la réduction des effectifs]", l'Organisation est parvenue à la conclusion qu'il "n'existait aucun poste auquel vous pourriez être réaffectée, compte tenu des vacances disponibles, de votre formation et de votre expérience". Il a ajouté :

"le poste de spécialiste de la formation universitaire et de l'enseignement supérieur que vous occupiez à Mexico était unique, et nous confirmons que l'Organisation ne dispose pas ailleurs de poste identique ou analogue."

Il lui a notifié que son contrat prendrait fin le 31 mars 1991, conformément à l'article 1050 du Règlement du personnel.

Les règles applicables

6. Selon les dispositions détaillées du Manuel de l'OMS sur la procédure de réduction des effectifs, la responsabilité de sa mise en oeuvre incombe au Directeur qui, aux termes du paragraphe II.9.265, doit consulter les représentants du personnel avant d'entamer la procédure. Toujours selon ce paragraphe, cette procédure a pour objet de réduire les effectifs tout en limitant au minimum les licenciements. Aux termes du paragraphe II.9.265.1, la priorité est accordée aux retraites anticipées, au recyclage, au redéploiement du personnel et aux mesures visant à encourager le personnel à démissionner. Le paragraphe 265.2 a la teneur suivante :

"afin de pouvoir appliquer la réduction des effectifs au maximum de postes, le recrutement extérieur est suspendu dans la mesure du possible."

Conformément au paragraphe 280, les titulaires de postes supprimés doivent être informés de leurs droits et obligations et des procédures à suivre. Le paragraphe 290 prévoit qu'un fonctionnaire qui refuse une "offre raisonnable" de réaffectation ne pourra pas prendre part à la "sélection de la personne à conserver".

7. Le mandat du comité pour la réduction des effectifs est défini comme suit au paragraphe II.9.310 :

"1. déterminer, conformément à la procédure décrite à la disposition 330 ci-dessous, les postes pour lesquels chaque candidat peut participer à la sélection de la personne à conserver;

2. faire une recommandation, en fonction des critères définis à la disposition 340, sur l'opportunité de conserver ou non un candidat."

En vertu des "principes" définis au paragraphe 340, tous les postes de durée non déterminée qui sont du même grade et qui appartiennent au même groupe professionnel que le poste du candidat à conserver doivent être classés dans les "groupes prioritaires" A à F que mentionne le paragraphe 340.1. La sélection commence par les fonctionnaires dont les postes figurent dans le groupe de priorité la plus basse et qui sont classés, selon la disposition 340.2, en fonction de leur "aptitude à être conservés". Elle s'achève lorsqu'un candidat à la sélection a été jugé plus apte qu'un autre, ou lorsque tous les groupes prioritaires, jusques et y compris le propre groupe du candidat, ont été examinés. Conformément au paragraphe 350, le comité pour la réduction des effectifs soumet alors un rapport au Directeur, afin qu'il prenne une décision appropriée. Enfin, les dispositions 360.1 et 360.2 prévoient que, si un candidat à conserver n'a pas reçu d'offre pour un autre poste, ou qui décline l'offre d'un poste de grade inférieur à celui du poste supprimé, il peut demander au comité ad hoc de l'autoriser à concourir pour des postes classés dans un groupe professionnel différent.

Sur le fond

8. La requérante soutient que, contrairement à ce que demandait le jugement 1045, la PAHO n'a pas mené correctement et jusqu'à son terme la procédure de réduction des effectifs en conformité avec les dispositions détaillées qui sont résumées aux considérants 6 et 7 ci-dessus. La PAHO soutient que la procédure a été suivie "dans le strict respect des dispositions du Statut et du Règlement" et a été menée à terme. Elle prétend que, bien que le comité ad hoc "ne se soit pas concentré sur l'élément essentiel de la procédure, qui est d'effectuer une sélection de la personne à conserver", la procédure s'est achevée avec la recommandation adressée au Directeur et la déclaration du comité selon laquelle il avait "achevé son mandat".

9. Dans la lettre qu'il a adressée le 14 décembre 1990 au Directeur, le comité ad hoc a reconnu la requérante comme une "candidate à conserver", ayant le droit de prendre part à la sélection prévue à l'article 1050.2, et a désigné le groupe professionnel le plus approprié dans lequel elle devrait concourir. Toutefois, il n'a fait aucune recommandation, conformément aux principes énoncés dans la disposition II.9.340, indiquant si elle devait ou non être maintenue en service. La remarque finale du comité sur l'achèvement de son mandat doit être entendue comme suit : il a trouvé, dans le groupe professionnel de la requérante, deux postes vacants pour lesquels elle était qualifiée et il a recommandé qu'elle soit affectée à l'un d'eux. Il ne s'agissait pourtant pas là d'une recommandation au sens du paragraphe 310.2, cité au considérant 7 ci-dessus, puisque le comité n'avait pas déclaré expressément si la requérante devait ou non être "conservée".

10. Si la réaction du Directeur avait été affirmative, la sélection n'avait plus de raison d'être; si elle avait été négative, il aurait dû mener la procédure de réduction des effectifs jusqu'à la conclusion prévue par les dispositions du Statut et du Règlement. Or, comme il ressort de ce qui est indiqué au considérant 8 ci-dessus, l'Organisation elle-même reconnaît que le comité n'a pas réussi à identifier correctement le "candidat à conserver".

11. La PAHO avance un moyen accessoire : la requérante a omis de demander, comme elle aurait pu le faire conformément à la disposition II.9.360, à être prise en considération pour un poste classé dans un groupe professionnel différent. La réponse à cet argument est que la requérante n'a pas eu l'occasion de présenter une telle demande parce que, le comité ayant soumis son rapport au Directeur le 14 décembre 1990, le chef du personnel, sans reprendre contact avec le comité ou la requérante, a informé cette dernière, le 26 décembre 1990, de la fin de son engagement.

12. Comme l'Organisation a omis, pour les raisons exposées ci-dessus, de mener à terme la procédure de réduction des effectifs conformément aux dispositions du Manuel, la décision du Directeur confirmant la fin de l'engagement de la requérante ne peut être maintenue, son engagement est implicitement reconduit, et la requérante doit obtenir une réparation appropriée.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. La décision du Directeur en date du 10 juillet 1992 et la notification de fin de l'engagement de la requérante en date du 26 décembre 1990 sont annulées.
2. L'engagement de la requérante étant toujours en vigueur, la PAHO lui versera les montants dus aux termes de son contrat sous forme de traitement et d'indemnités, sous déduction de toute indemnité de fin de contrat et de tous gains tirés d'une activité professionnelle éventuellement reçus depuis la date de la fin de son contrat.
3. L'Organisation convoquera de nouveau le comité spécial pour la réduction des effectifs afin qu'il reprenne l'examen du cas de la requérante ou, si cela s'avère impossible, qu'elle mène à bien une nouvelle procédure de réduction des effectifs.
4. La PAHO allouera à la requérante 3 000 dollars des Etats-Unis à titre de dépens.
5. La requête est rejetée pour le surplus.

Ainsi jugé par Sir William Douglas, Vice-Président du Tribunal, M. Edilbert Razafindralambo, Juge, et M. Michel Gentot, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 14 juillet 1993.

(Signé)

William Douglas
E. Razafindralambo
Michel Gentot
A.B. Gardner

Mise à jour par PFR. Approuvée par CC. Dernière modification: 7 juillet 2000.