

## QUARANTE-NEUVIEME SESSION ORDINAIRE

### Affaire GATMAYTAN (No 2)

#### Jugement No 535

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation sanitaire panaméricaine (PAHO) (Organisation mondiale de la santé), formée par le sieur Gatmaytan, Napoleon Garcia, le 22 mars 1982, la réponse de la PAHO en date du 14 juin, la réplique du requérant du 1er août et la duplique de la PAHO datée du 25 août 1982;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal et les articles 410.4, 565.2 et 1230.1.1 du Règlement du personnel de la PAHO;

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 suivants :

A. Ainsi qu'il est dit dans le jugement No 424 au paragraphe A, le requérant, ressortissant philippin, a appartenu au personnel du Bureau sanitaire panaméricain, secrétariat de la PAHO, depuis 1971. Le 10 novembre 1980, il posa sa candidature à un poste P.4 de classificateur principal au siège. Le gagnant du concours fut un classificateur de grade P.3 dont le poste, No 0253, devint ainsi vacant. Le président du Comité du personnel, auquel le requérant s'était adressé à ce sujet, demanda au Service du personnel quand la vacance de poste serait publiée. Le 7 mai 1981, le chef du personnel répondit que des arrangements avaient été pris pour muter un fonctionnaire P.3 au poste 0253 le 1er juin 1981 et que, la vacance étant ainsi pourvue par mutation aux termes de l'article 410.4 du Règlement du personnel\*, aucun avis ne serait publié. (\*"Les postes ... qui deviennent vacants sont normalement portés à la connaissance du personnel lorsqu'ils offrent des possibilités d'avancement pour tout membre du personnel quel qu'il soit, et le choix du titulaire est normalement opéré par voie de concours. Ces dispositions ne s'appliquent pas aux postes qui, dans l'intérêt du Bureau, doivent être pourvus par voie de mutation sans promotion."). Le fonctionnaire P.3 était une Mme Henson, secrétaire du Comité d'enquête et d'appel, dont le poste avait été reclassé de P.2 à P.3 le 9 mars et qui pouvait donc être mutée sans promotion. Le président par intérim du Comité du personnel écrivit au chef du personnel le 21 mai pour protester contre ces "arrangements". Le 15 juin, le chef du personnel déclara que la préférence avait été donnée à une mutation dans l'intérêt supérieur de la PAHO, de façon à pourvoir rapidement le poste. Le 3 août, le requérant saisit le Comité d'enquête et d'appel, contestant la mutation. Par une lettre en date du 18 décembre qu'il dit avoir reçue le 18 janvier 1982 et qui constitue la décision attaquée, le Directeur fit sienne la recommandation du 6 novembre par laquelle le comité préconisait le rejet de l'appel.

B. Le requérant constate que, conformément à l'article 410.4, le choix s'opère normalement par voie de concours, la mutation n'étant autorisée qu'à titre exceptionnel "dans l'intérêt du Bureau". La PAHO a abusé de ses pouvoirs en pourvoyant le poste 0253 par voie de mutation. Elle n'a jamais expliqué pourquoi elle avait préféré cette méthode. Elle n'a pas tenu compte de faits essentiels en ce sens qu'elle n'a pas évalué conformément à la procédure normale les qualifications des candidats répondant aux exigences du poste. Il n'y avait aucune urgence car la PAHO pouvait prévoir bien à l'avance la vacance du poste. Son intérêt exigeait un concours pour trouver le meilleur candidat. La mutation a été décidée au mépris de l'article 1230.1.1 du Règlement, qui interdit de prendre une décision sur la base d'une partialité manifestée au détriment d'un membre du personnel, ce qui comprend le parti pris en faveur d'un fonctionnaire. En sa qualité de secrétaire du Comité d'enquête et d'appel, Mme Henson avait parfois rendu des services à l'administration et les membres du personnel se sont offusqués de la voir manifestement récompensée par une promotion avec mutation immédiate à un poste qui pouvait lui ouvrir des perspectives d'avancement rapide au grade P.4. Les fonctions de secrétaire du Comité d'enquête et d'appel paraissent avoir servi de tremplin à la promotion. Le requérant s'est vu refuser une chance équitable de participer au concours, avec la probabilité d'une nouvelle promotion au grade P.4 lors de la retraite du chef de l'unité de classement. A son avis, il était mieux qualifié : il est titulaire de deux diplômes universitaires et, depuis longtemps, l'Association du personnel le considère comme un expert en classement des postes, tandis que Mme Henson n'a guère ou pas d'expérience en la matière et ne possède peut-être même pas un titre universitaire. Le comité a glissé sur ce point et son rapport est d'ailleurs tendancieux en général. Le requérant prie le Tribunal d'annuler la nomination et de faire organiser un

concours pour le poste 0253, toute expérience que Mme Henson peut avoir acquise depuis le 1er juillet 1981 n'étant pas prise en considération; alternativement, de lui accorder réparation en ordonnant son reclassement au grade P.4 avec effet à compter du 1er juin 1981; ou encore, subsidiairement, de lui accorder des dommages-intérêts pour la perte de gain équivalant à la différence de rémunération entre les grades P.2 et P.4; enfin, de lui allouer ses dépenses.

C. Dans sa réponse, la PAHO fait observer qu'en vertu de l'article 565.2 du Règlement du personnel, "tout membre du personnel peut faire l'objet d'une mutation chaque fois que l'intérêt du Bureau l'exige". En décidant de ne pas organiser un concours, la PAHO a exercé le pouvoir discrétionnaire que l'article 410.4 du Règlement lui accorde et, en l'occurrence, sa décision n'est entachée d'aucun vice. Si elle a préféré la mutation, c'est qu'il fallait pourvoir d'urgence le poste étant donné le travail en retard. Le choix par concours aurait pu prendre jusqu'à sept mois et la vacance n'est survenue qu'en février 1981. Il n'appartient pas à la PAHO de montrer que, s'il y avait eu choix, le requérant n'aurait pas été retenu, encore qu'il ne soit pas certain qu'il l'eût été : c'est lui qui doit établir le détournement de pouvoir. Son dossier et ceux d'autres fonctionnaires ont été examinés avant la nomination de Mme Henson celle-ci avait les qualifications linguistiques voulues tandis que le requérant n'avait pas la bonne connaissance de l'espagnol requise. Elle avait davantage d'ancienneté. Comme le requérant, elle avait appartenu au Groupe consultatif mixte pour le classement des postes et fait des recherches en la matière. Elle est titulaire d'un diplôme d'un établissement d'enseignement supérieur (collège) de Washington. Le reclassement de son poste n'avait aucun lien avec sa mutation, il a résulté d'une étude interne ("desk audit") faite à la fin de 1980. Quoi qu'il en soit, les demandes doivent échouer en droit. Annuler la mutation serait non seulement inéquitable pour un fonctionnaire ayant de bons états de service et dont l'intégrité n'est pas mise en cause, mais aussi impossible ou inopportun, pour reprendre les termes figurant à l'article VIII du Statut du Tribunal. En outre, la demande de réparation pour la perte de la possibilité d'obtenir une nouvelle promotion ne repose que sur des spéculations.

D. En développant ses arguments, le requérant maintient dans la réplique que l'intérêt bien compris de la PAHO exigeait une appréciation objective des candidats. La défenderesse ne devait pas paraître favoriser une personne qui s'identifiait à son administration, du moment surtout qu'elle avait décidé de ne pas appliquer la règle générale. Mme Henson, elle aussi, aurait dû éviter de paraître accepter des faveurs. La charge de la preuve incombe à la PAHO, qui doit justifier toute exception à la règle générale. Le choix n'aurait pas pris trop longtemps, le laps de temps qui s'écoule en moyenne entre l'avis de vacance de poste et le choix du titulaire n'étant que de trois mois. De surcroît, une personne ayant aussi peu d'expérience que Mme Henson ne devait guère beaucoup aider à rattraper le retard dans les travaux de classement. Les qualifications du requérant étaient très largement supérieures. L'établissement dont Mme Henson est censée posséder le diplôme n'existe plus et, en tout état de cause, il jouissait d'une réputation bien inférieure à celle de l'université que le requérant a fréquentée. Il maintient toutes ses demandes qui, à ses yeux, ne reposent nullement sur des spéculations. La seule solution équitable est d'organiser un concours dont Mme Henson, si elle est vraiment la meilleure candidate, n'a d'ailleurs rien à craindre.

E. Dans sa duplique, la PAHO présente de plus amples arguments à l'appui du rejet de la requête. D'après elle, il serait inéquitable de défavoriser un candidat pour avoir exercé des fonctions de secrétaire du Comité d'enquête et d'appel et l'exercice de ces fonctions n'obligeait nullement Mme Henson à refuser la mutation. Certes, le choix n'aurait pas forcément pris sept mois, mais il y avait un risque de retard que la PAHO ne pouvait courir en l'occurrence. Les qualifications du requérant ne sont pas telles qu'il eût pris le pas sur Mme Henson dans un concours.

Sur la question à résoudre

1. L'article 410.4 du Règlement du personnel fixe de la manière suivante la procédure à suivre en cas de vacance d'un poste dont le niveau est inférieur au grade P.6, mais qui n'est pas de courte durée. D'une part, dit la première phrase de cette disposition, la vacance est portée normalement à la connaissance du personnel si elle représente une chance de promotion pour tel ou tel fonctionnaire le choix résulte alors normalement d'un concours. D'autre part, ajoute la seconde phrase, il n'y a pas lieu d'observer ces formalités lorsque le Bureau a intérêt à pourvoir à la vacance par un transfert qui n'entraîne pas d'avancement. Ainsi, dans l'éventualité qu'il vise, l'article 410.4 pose un principe, à savoir l'obligation de procéder à une mise au concours, et réserve une exception, c'est-à-dire une mutation sans promotion dans l'intérêt du Bureau.

Il importe de relever que la seconde phrase de l'article 410.4 parle de l'intérêt du Bureau, non pas de son "intérêt supérieur" ("best interest"), bien que ces mots soient utilisés par les parties.

2. Le 1er février 1981, le titulaire du poste P.3 No 0253 a été nommé au poste P.4 ND 4939. Renonçant à mettre au

concours le poste P.3 No 0253, l'Organisation décida de pourvoir à la vacance sans formalité spéciale par la désignation d'un fonctionnaire déjà en place. Elle porta son choix sur Mme Henson, qui occupait le poste P.3 No 5118. Autrement dit, au lieu de se conformer à la procédure imposée en principe par la première phrase de l'article 410.4, elle a suivi la voie autorisée à titre exceptionnel par la seconde phrase de cette disposition.

Il s'agit dès lors de se prononcer sur l'application du dernier texte.

Sur le pouvoir d'appréciation du Tribunal

3. La décision d'attribuer un poste sans mise au concours dans l'intérêt du Bureau est une décision d'appréciation. Par conséquent, elle n'est susceptible d'être annulée par le Tribunal que si elle émane d'un organe incompétent, viole une règle 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 déductions manifestement inexactes.

Sur le prétendu détournement de pouvoir

4. Tous les développements du requérant tendent à démontrer qu'en nommant Mme Henson au poste P.3 No 0253, l'Organisation a agi non pas dans l'intérêt du Bureau, mais à d'autres fins, c'est-à-dire qu'elle a commis un détournement de pouvoir.

5. Ce moyen serait bien fondé si le motif invoqué par l'Organisation pour justifier sa manière de faire était un prétexte. Telle n'est cependant pas la conclusion qui résulte du dossier.

L'Organisation fait valoir qu'il était urgent de désigner le titulaire du poste vacant afin de liquider des affaires en retard qui stérine accumulées. De son côté, le requérant soutient que l'Organisation aurait pu éviter la surcharge alléguée. Ce n'est là toutefois qu'une supposition, que n'était aucune preuve. En tout cas, il n'est pas établi que l'Organisation ait laissé délibérément subsister un arriéré en vue de supprimer la mise au concours.

Alors que l'Organisation prétend avoir gagné un temps appréciable en procédant à une nomination immédiate, le requérant refuse de l'admettre. A ce sujet, les parties avancent des chiffres plus ou moins divergents entre lesquels il n'est pas nécessaire de prendre parti. Il suffit bien plutôt de constater que, par la force des choses, une nomination immédiate est plus rapide qu'une mise au concours, le gain de temps pouvant atteindre plusieurs mois selon les circonstances.

6. Le moyen tiré du détournement de pouvoir devrait également être retenu si l'Organisation avait porté son choix sur un fonctionnaire dont les qualités étaient manifestement inférieures à celles du requérant. Rien ne permet toutefois de l'affirmer.

Le requérant attribue à ses titres universitaires plus de valeur qu'à ceux de Mme Henson, motif pris qu'il a fait ses études dans un établissement plus réputé que celui qu'elle a fréquenté. Il se flatte en outre d'avoir acquis, dans les questions de classification que le titulaire du poste P.3 No 0253 est appelé à traiter, une expérience qui ferait défaut à Mme Henson. Il est inutile de se déterminer sur ces arguments, qui ne sont pas décisifs à eux seuls. Quoi qu'il en soit, le requérant omet de prendre en considération divers faits qui expliquent la préférence donnée à Mme Henson.

Tout d'abord, cette dernière est entrée dans l'Organisation en 1966, soit cinq ans avant lui. Ensuite, elle possède les connaissances linguistiques exigées du titulaire du poste P.3 No 0253, ce qui ne paraît pas être le cas du requérant. De plus, ayant obtenu le grade P.3 avant d'être nommée à ce poste, elle remplissait une des conditions posées par la seconde phrase de l'article 410.4, à savoir la parité de grade entre son ancienne et sa nouvelle fonction; or le requérant n'occupe qu'un poste de grade P.2, c'est-à-dire qu'il ne pouvait pas bénéficier de l'exception prévue par l'article 410.4.

7. Enfin, le détournement de pouvoir serait établi si l'Organisation avait cherché à avantager Mme Henson au détriment d'autres candidats. Or le reproche de favoritisme manque de base.

Si Mme Henson a été promue au grade P.3 le 9 mars 1981, avec effet rétroactif au 1er mars 1981, il ne s'ensuit pas que cet avancement ait eu pour but de lui ouvrir l'accès au poste P.3 No 0253. La promotion intervenue est la conséquence d'un reclassement de poste qui avait été préparé depuis l'automne 1980, soit longtemps avant que le poste P.3 No 0253 devienne vacant.

Le requérant soupçonne l'Organisation d'avoir voulu récompenser Mme Henson des services que cette dernière lui aurait rendus, notamment comme secrétaire du Comité d'enquête et d'appel. Il s'agit ici, de nouveau, d'une simple hypothèse. En vérité, le fait qu'avant de désigner Mme Henson, l'Organisation avait appelé en vain deux autres fonctionnaires à occuper le poste P.3 No 0253 con'redit l'accusation de parti pris.

Par ces motifs,

DECIDE :

Ainsi jugé par M. André Grisel, Président, M. Jacques Ducoux, Vice-président, et le très honorable Sir William Douglas, P.C., Juge suppléant, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier du Tribunal.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 18 novembre 1982.

André Grisel  
Jacques Ducoux  
William Douglas  
A.B. Gardner