

Affaire Mshana

Jugement No 1874

Le Tribunal administratif,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation mondiale de la santé (OMS), formée par M^{lle} Lucy Eutropia Mshana le 21 avril 1998, la réponse de l'OMS du 23 juillet, la réplique de la requérante du 30 octobre 1998 et la duplique de l'Organisation du 1^{er} février 1999;

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 tanzanienne née en 1957, est entrée au service de l'OMS le 16 janvier 1984 en tant que secrétaire de grade SAS.07 au Centre régional pour le développement sanitaire du Bureau régional pour l'Afrique, à Harare, au Zimbabwe.

De novembre 1990 à avril 1991, alors qu'elle était en congé sans traitement, elle a été engagée au titre de plusieurs contrats à court terme en qualité de secrétaire au grade G.4 au siège de l'OMS. Le 1^{er} mai 1991, elle a pris un nouveau poste de secrétaire de grade G.4 au Bureau des organes directeurs et du protocole. Le 1^{er} août 1993, la requérante a été mutée et son poste transféré au cabinet du Directeur général. Le 1^{er} janvier 1995, ce poste a été reclassé au grade G.5 et elle a ensuite été promue à ce grade.

Le 18 septembre 1995, la requérante a été temporairement affectée au cabinet d'un nouveau sous-directeur général qui allait être sa supérieure hiérarchique directe. Dans un mémorandum daté du 30 janvier 1996 adressé au directeur du personnel, le Sous-directeur général a demandé que le poste de la requérante soit officiellement affecté à son cabinet.

Pour que la mutation prenne officiellement effet, le chef par intérim de l'administration de la classification a demandé, dans un mémorandum daté du 19 février 1996, qu'une nouvelle description de poste, «indiquant le changement de lieu d'affectation, de fonctions et d'attributions et tenant compte des tâches assignées», soit soumise à son service pour qu'il l'examine et l'évalue. La supérieure hiérarchique de la requérante a envoyé la nouvelle description de poste, signée et datée du 27 février 1996, et y a joint un formulaire de demande officielle de mutation proposant qu'«aucun changement» ne soit apporté au grade G.5.

Le 1^{er} mars, le chef par intérim de l'administration de la classification a fait savoir en réponse que, puisque les fonctions et les attributions visées dans la description de poste étaient normalement attachées à un poste d'assistante personnelle dans un cabinet de sous-directeur général et étaient classées à un grade supérieur au grade G.5 détenu par la requérante, il considérerait la demande comme une demande de reclassement de poste. Ce reclassement aurait lieu pendant le deuxième trimestre de 1996.

Un examen sur place de son poste, fondé sur la nouvelle description de poste, a été engagé par l'administration de la classification le 5 juin 1996. Ce service a eu un entretien avec la requérante, ainsi qu'avec le Sous-directeur général qui a indiqué qu'elle désirait revoir la description de poste, ce qui a amené à suspendre l'examen. Le 4 septembre 1996, un administrateur du personnel a avisé la requérante par écrit qu'elle était officiellement mutée au cabinet du Sous-directeur général (auquel son poste G.5 était transféré), avec effet au 1^{er} février 1996.

Le 23 septembre 1996, la supérieure hiérarchique de la requérante lui a demandé de revoir la description de son poste. Elle a répondu par une note de ce même jour qu'elle estimait que la description du 27 février 1996 «reflétait aussi bien que possible les fonctions qu'elle occupait depuis septembre 1995». Par la suite, l'administration de la

classification a décidé de procéder à un entretien destiné à une «analyse d'emploi» afin de classer le poste de la requérante. Des entretiens ont eu lieu tant avec la requérante qu'avec le Sous-directeur général. Le 27 février 1997, la requérante s'est vu communiquer la description et le classement définitifs du poste comme secrétaire de grade G.5.

Le 7 mars 1997, la requérante a recouru auprès du Comité d'appel du siège contre ce classement, demandant à être promue au grade G.7. A compter du 24 avril, elle a été réaffectée au poste de secrétaire de grade G.5 à la Division de la gestion et des politiques pharmaceutiques, décision contre laquelle elle fit également appel. Une assistante administrative, dont le poste était décrit comme étant de grade G.6, a été nommée au cabinet du Sous-directeur général. Par la suite, une secrétaire y a également été nommée à un poste décrit comme étant de grade G.5.

Le 21 novembre, le Comité a examiné l'appel de la requérante. Dans son rapport du 16 décembre 1997 au Directeur général, il a conclu que, pendant sa réaffectation au cabinet du Sous-directeur général de septembre 1995 à avril 1997, la requérante s'était acquittée de fonctions dépassant celles prévues dans son poste et semblables à celles assumées par son successeur dont le poste était décrit comme étant de grade G.6. Le Comité a recommandé de verser à la requérante une augmentation de traitement à G.6 pour la durée de cette période et de lui payer ses dépens sur présentation des factures. La requérante ayant été réaffectée à un poste de la Division de la gestion et des politiques pharmaceutiques décrit comme étant de grade G.5, le Comité a recommandé le rejet de sa demande de promotion au grade G.7.

Dans une lettre du 13 février 1998, le Directeur général a fait savoir à la requérante qu'il n'acceptait pas les principales conclusions et recommandations du rapport du Comité d'appel. Telle est la décision attaquée.

B. La requérante avance trois moyens. Tout d'abord, elle soutient que la décision de classement prise par l'Organisation était entachée d'erreurs de fait et également que des conclusions erronées avaient été tirées des faits. Selon elle, elle a assumé du 18 septembre 1995 au 24 avril 1997, avec un grade G.5, les fonctions et les responsabilités propres à une assistante administrative de grade G.7. Elle verse au dossier les témoignages de nombreux employés de l'OMS qui confirment qu'elle accomplissait le travail d'un G.7, et ce, avec «dévouement, compétence et courtoisie».

La requérante soutient en particulier que l'Organisation a violé le principe «à travail égal, salaire égal»⁽¹⁾ prévu au paragraphe II.1.40.2 de la version de 1978 du Manuel de l'OMS où il est dit que «les postes de difficulté et de responsabilité à peu près égales et réclamant à peu près les mêmes qualifications doivent être placés dans le même grade»⁽²⁾.

Deuxièmement, elle invoque des vices de forme ou de procédure dans la décision concernant le classement. Elle fait valoir qu'elle a occupé un poste pendant plus d'un an sans qu'il fasse l'objet d'un classement officiel contrairement aux dispositions du paragraphe II.1.59 (*recta* 55) de la version de 1984 du Manuel de l'OMS qui prévoient en particulier qu'«en cas de réaffectation, les membres du personnel reçoivent du service du personnel une copie de la description de poste pertinente approuvée»^{**} et contrairement aux dispositions du paragraphe II.1.60 qui prévoient qu'«un membre du personnel peut se voir assigner à plein temps de nouvelles fonctions qui ne sont pas prévues dans la description de poste pour une période temporaire ne dépassant pas quatre-vingt-dix jours. Si ce délai est dépassé, une nouvelle description de poste doit être établie et un réexamen du classement dudit poste entrepris conformément aux paragraphes 80 à 120 afin de déterminer le grade du poste»^{**}.

Dans la mesure où elle n'a pas fait l'objet d'un rapport d'évaluation depuis avril 1995, date à laquelle elle était affectée au cabinet du Directeur général, la requérante soutient également que l'Organisation a violé les dispositions de l'article 530.2 du Règlement du personnel, qui prévoient que le travail du personnel doit faire l'objet d'une évaluation officielle au moins une fois par an. Des erreurs de procédure ont également été commises dans l'examen sur place, puis dans la décision de procéder à une «analyse de poste» et également du fait que le Comité permanent chargé du classement des postes n'est pas intervenu.

Troisièmement, la requérante invoque un parti pris personnel dont elle aurait fait l'objet pour des motifs raciaux de la part d'un «fonctionnaire responsable», qui expliquerait les «difficultés relatives à la promotion de fait».

La requérante demande au Tribunal d'annuler la décision du Directeur général du 13 février 1998, de déclarer que les fonctions qu'elle a occupées au cabinet du Sous-directeur général du 18 septembre 1995 au 24 avril 1997

correspondaient tout à fait à celles d'une assistante administrative de grade G.7, d'ordonner à l'Organisation de revoir sa décision concernant son grade pour cette même période et de lui allouer les dépens.

C. Dans sa réponse, l'Organisation soutient que sa décision concernant le classement du grade était fondée. Le classement du poste au niveau d'une secrétaire de grade G.5 a été établi dans «l'exercice régulier du pouvoir d'appréciation et n'est entaché d'aucun vice». Selon la jurisprudence du Tribunal, le classement d'un poste est une décision qui relève du pouvoir d'appréciation d'une organisation et qui ne peut être contestée que pour des motifs limités.

La défenderesse fait valoir que c'est à l'administration de la classification et, en dernière instance, au Directeur général qu'il incombe d'arrêter le classement des postes de la catégorie des services généraux. L'incompétence ne peut donc être invoquée pour ce qui est du classement du poste de la requérante.

La procédure de classement n'a été entachée d'aucune erreur de fait ou de droit et aucune conclusion erronée n'a été tirée des faits. La défenderesse soutient que son analyse systématique et approfondie du poste et son évaluation du classement ont fait ressortir que la requérante n'assumait pas toute la série de fonctions et de responsabilités propres à une assistante personnelle de grade G.7 ni même d'une secrétaire de grade G.6. Les preuves avancées par la requérante, qui reposent uniquement sur les témoignages écrits de membres du personnel, ne peuvent être considérées comme concluantes. En outre, son argument selon lequel elle s'est acquittée de ses fonctions avec «dévouement, compétence et courtoisie» ne peut être retenu en ce qui concerne le classement de son poste car il est sans rapport avec les principes de base du classement de poste tels qu'ils sont énoncés au paragraphe II.1.30 du Manuel de l'OMS.

L'Organisation n'a commis aucune erreur fondamentale de forme ou de procédure. L'examen sur place et l'analyse de poste ont été menées jusqu'au bout et les principes de base en matière de classement ont été respectés. Aux termes du paragraphe II.1.170 du Manuel, le Comité permanent chargé du classement des postes n'est tenu d'intervenir que lorsque l'évaluation des fonctions fait suite à une demande de reclassement de poste. S'agissant de la description de poste, la défenderesse soutient qu'il n'y a pas eu retard intentionnel de sa part et qu'il n'y a donc pas eu irrégularité de procédure. Par ailleurs, la requérante ne peut invoquer de vice dans l'évaluation de son travail puisqu'elle a refusé de remplir le formulaire pertinent en juillet 1998 et que, en tout état de cause, elle n'a pas subi de préjudice.

Finalement, le grief de parti pris ne repose sur aucun élément de preuve.

D. Dans sa réplique, la requérante soutient que la défenderesse, en ne consultant pas le Comité permanent chargé du classement des postes, a commis une erreur de procédure grave car les dispositions du paragraphe II.1.170 du Manuel prévoient que le Comité doit être consulté pendant toute évaluation faisant suite à une demande de reclassement. En répondant qu'il n'y avait pas lieu de consulter le Comité parce que le grade n'avait pas été modifié, l'Organisation n'applique pas convenablement les règles en vigueur car le paragraphe II.1.170 ne traite pas d'une décision définitive du Comité (qu'il y ait ou non changement de grade) mais d'une proposition de changement de grade.

E. Dans sa duplique, l'Organisation réitère ses arguments et maintient ses conclusions.

CONSIDÈRE :

1. La requérante, de nationalité tanzanienne, est entrée au service de l'Organisation mondiale de la santé en 1984. Après avoir été sélectionnée pour un poste de secrétaire au grade G.4, elle a été promue au grade G.5 à partir du 1^{er} janvier 1995. En septembre 1995, elle fut temporairement mise à la disposition du cabinet de M^{me} A. Koné-Diabi, nouveau sous-directeur général, qui demanda le 30 janvier 1996 que le poste de la requérante soit formellement transféré à son cabinet. Ceci ne fut accepté que par une décision du 4 septembre 1996 sans que soit modifié son grade, ni d'ailleurs précisée la description de son poste malgré un formulaire de description de poste et une demande de reclassement signés par M^{me} Koné-Diabi le 27 février 1996. L'incertitude subsista sur la nature de l'aide que le Sous-directeur général attendait de sa collaboratrice et sur la réalité des tâches qui lui étaient assignées et qu'elle réalisait effectivement jusqu'à ce qu'un exercice d'«analyse d'emploi» soit entrepris. A la suite de cette analyse, et en dépit des objections de la requérante, la description du poste comportant le maintien du classement comme secrétaire de grade G.5 lui fut notifié par memorandum du 27 février 1997. A partir du 24 avril 1997, l'intéressée fut affectée, toujours en qualité de secrétaire de grade G.5, à la Division de la gestion et des politiques

pharmaceutiques.

2. La description de poste du 27 février 1997 a fait l'objet de la part de la requérante d'un appel auprès du Comité d'appel du siège qui, après une instruction approfondie et l'audition de nombreux témoins, et, bien que ne souhaitant pas se substituer aux autorités chargées de classer les postes, souligna que la description de poste proposée par la supérieure hiérarchique de la requérante le 27 février 1996 correspondait à un poste d'assistant administratif placé auprès d'un sous-directeur général et classé au grade G.7 et conclut que, d'après des témoignages unanimes et non contredits par l'administration, la requérante avait accompli les mêmes tâches auprès du Sous-directeur général que la collègue qui lui a succédé, dont la description de poste avait été classée au grade G.6. Il ajouta que la requérante s'était acquittée de ses tâches de manière satisfaisante et était fondée à se plaindre de ne pas avoir fait l'objet de rapports d'évaluation en temps utile et de ne pas avoir obtenu de description de poste dans les délais prescrits par les dispositions combinées des paragraphes II.1.70 et II.1.210 du Manuel de l'OMS. Estimant qu'elle avait été probablement victime d'un changement d'attitude à son égard de sa supérieure hiérarchique, mais qu'il était impossible de réviser le classement du poste puisqu'elle avait depuis été mutée, le Comité d'appel recommanda que, conformément à l'article 320.4 du Règlement du personnel qui prévoit qu'un agent requis d'assumer des responsabilités d'un poste de grade plus élevé que celui qu'il détient doit recevoir une indemnité différentielle, la requérante obtienne une rémunération afférente au grade G.6 pour la période allant de septembre 1995 à avril 1997 et le remboursement de ses dépens.

Par une décision du 13 février 1998, le Directeur général de l'OMS refusa de réviser le classement de l'intéressée et de lui accorder une rémunération supérieure à celle correspondant à son grade G.5, tout en reconnaissant le retard mis à finaliser sa description de poste et en lui payant pour cette raison des dépens évalués à 500 dollars des Etats-Unis. C'est cette décision qui est déférée au Tribunal de céans.

3. Comme l'indique une jurisprudence constante rappelée, par exemple, par le jugement 1647 (affaire Bombo N'Djimbi), concernant précisément le classement des postes à l'OMS, les décisions prises en matière de classement des postes relèvent du pouvoir d'appréciation de l'administration et ne peuvent être annulées que pour des motifs limités. Il n'appartient pas au Tribunal de substituer sa propre évaluation d'un poste à celle de l'Organisation, à moins que l'évaluation contestée soit entachée d'un vice de forme ou de procédure, d'une erreur de fait ou de droit, de l'omission de tenir compte d'un fait essentiel, d'un détournement de pouvoir ou de conclusions manifestement inexacts tirées du dossier.

4. En l'espèce, le dossier permet l'hésitation car de nombreuses incertitudes subsistent quant au contenu réel des fonctions assumées par la requérante et l'on ne peut que déplorer le retard fautif avec lequel la description de poste, différente de celle initialement proposée par le supérieur hiérarchique, a été finalement arrêtée.

5. Pour convaincre le Tribunal de l'illégalité de la décision qu'elle conteste, la requérante affirme qu'elle a exercé auprès du Sous-directeur général des fonctions d'assistante personnelle qui doivent être remplies par des agents de grade G.7. Ce serait donc à tort que la description de son poste arrêtée le 27 février 1997 aurait maintenu son classement au grade G.5. La requérante ajoute que la décision qu'elle conteste est entachée de vices de procédure, résultant notamment de ce qu'elle n'a pas été précédée de la consultation du Comité permanent chargé du classement des postes. Elle invoque enfin un parti pris personnel dont elle aurait fait l'objet pour des motifs raciaux et soutient qu'en tout état de cause l'Organisation a violé le principe «à travail égal, salaire égal».

6. Les moyens tirés d'un vice de procédure et d'un détournement de pouvoir ne peuvent être accueillis. D'une part, l'administration n'avait pas à réunir le Comité permanent car le paragraphe II.1.170 du Manuel prévoit l'intervention de ce Comité dans le cadre d'une procédure de révision des classifications qui précisément n'a pas été suivie en l'espèce puisque ni la supérieure hiérarchique de l'intéressée ni les organismes chargés de la gestion du personnel ne l'ont finalement engagée. D'autre part, le moyen tiré de ce que le classement litigieux serait imputable à l'animosité personnelle que la supérieure hiérarchique de la requérante aurait manifesté à son encontre n'est assorti d'aucun commencement de preuve permettant de retenir le moyen de détournement de pouvoir.

7. La procédure très minutieuse qui a été suivie pour évaluer les fonctions exercées par l'intéressée auprès du Sous-directeur général n'est pas entachée d'irrégularité, et le Tribunal doit constater que, compte tenu du contrôle restreint qui lui incombe, il ne peut remettre en cause les appréciations auxquelles a procédé l'administration. Le fait que la requérante se soit acquittée de ses obligations avec compétence, ce qui n'est pas contesté, ne peut conduire à remettre en cause le classement de son poste et, sur ce point, le Tribunal rappelle, comme il l'a fait dans le jugement 1647 susmentionné, que :

«le classement d'un poste ne dépend ni de la manière dont le travail est accompli ni de l'ancienneté. Seules sont déterminantes à cet effet les tâches et responsabilités requises pour le poste, et un changement de grade ne se justifie qu'en cas de modification significative dans le niveau de ces tâches et responsabilités.»

8. Mais si la description de poste, datée du 27 février 1997, n'est pas par elle-même entachée d'irrégularité et traduit correctement le niveau des fonctions de l'intéressée au moment où cette décision a été prise, le Tribunal doit constater, comme l'a fait le Comité d'appel du siège, que l'intéressée, qui aurait dû connaître sa description de poste dès son entrée en fonctions, c'est-à-dire le 18 septembre 1995, n'a pu obtenir cette décision que près de dix-huit mois plus tard. La requérante pouvait naturellement se référer, pour connaître la réalité des fonctions qu'elle devait exercer, à la description de poste proposée par sa supérieure hiérarchique en février 1996 qui, même si elle n'avait pas de portée juridique, lui impartissait des tâches supérieures à celles que l'on peut attendre d'une secrétaire de grade G.5. Au surplus, il résulte de nombreux témoignages pris en considération par le Comité d'appel que la requérante a, durant sa période d'affectation auprès du Sous-directeur général, exercé certaines fonctions qui, sans atteindre le niveau des fonctions correspondant à une assistante de grade G.7, excédaient celles normalement assumées par un agent de grade G.5. La solution recommandée par le Comité d'appel et rappelée au considérant 2 ci-dessus tient compte du retard mis par l'Organisation à clarifier la situation et, compte tenu de l'ensemble des éléments du dossier, le Tribunal s'y rallie : sans annuler la décision attaquée, il estime que la requérante a droit à une indemnité correspondant à la différence entre la rémunération qu'elle a perçue et celle qui aurait été la sienne si elle avait été titulaire du grade G.6 pour la période allant de septembre 1995 à avril 1997.

9. La requérante a droit à l'allocation de dépens, fixés à 5 000 francs suisses.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. L'OMS versera à la requérante une indemnité calculée comme il est indiqué au considérant 8 de ce jugement.
2. L'OMS versera à la requérante une somme de 5 000 francs suisses à titre de dépens.
3. Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Ainsi jugé, le 20 mai 1999, par M. Michel Gentot, Président du Tribunal, M. Jean-François Egli, Juge, et M. Seydou Ba, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 8 juillet 1999.

Michel Gentot
Jean-François Egli
Seydou Ba

Catherine Comtet

1. La version de 1992 du Manuel se réfère au principe «à travail de valeur égale, salaire égal».
2. Traduction du greffe.