

QUATRE-VINGT-QUINZIÈME SESSION

Jugement n° 2224

Le Tribunal administratif,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC), formée par M^{me} C. M. D. le 23 septembre 2002 et régularisée le 22 octobre, la réponse de l'Organisation du 5 décembre 2002, la réplique de la requérante du 14 février 2003 et la duplique de l'OIAC du 14 mars 2003;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII 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, de nationalité australienne, est née en 1954. De janvier 1997 à décembre 1998, elle a occupé un poste des services généraux de grade 5, échelon 6, à la Commission spéciale des Nations Unies (UNSCOM) à Bahreïn. En mars 1999, elle a été recrutée par l'OIAC, au bénéfice d'un contrat d'assistance temporaire de onze mois, pour occuper un poste de commis de grade GS-4 au Service du protocole de la Division des relations extérieures. Elle a pris ses fonctions le 1^{er} avril 1999.

Le 6 janvier 2000, la requérante s'est vu offrir un engagement de durée déterminée de trois ans en tant que secrétaire dans le même service au grade GS-4, échelon 1, prenant effet le 4 janvier 2000. Avant d'accepter cet engagement, elle a écrit au directeur des relations extérieures pour lui demander un échelon plus élevé compte tenu de l'expérience qu'elle avait acquise à l'Organisation des Nations Unies (ONU). Le directeur a adressé sa demande au directeur de la Division de l'administration en recommandant que lui soit accordé le grade GS-4, échelon 10, compte tenu non seulement des aptitudes dont elle avait fait la preuve et de son expérience, mais également du fait qu'elle avait assumé des fonctions supplémentaires. Le directeur de l'administration a soumis la question à une commission pour que celle-ci formule une recommandation.

Dans un mémorandum du 11 février 2000, cette commission a recommandé que le grade et l'échelon litigieux, qui avaient été déterminés sur la base de la description de poste ainsi que de l'expérience et des qualifications pertinentes de la requérante, ne soient modifiés que si les fonctions supplémentaires en question étaient officiellement ajoutées à celles afférentes à ce poste, auquel cas une nouvelle description de poste devrait être soumise au Service des ressources humaines afin que celui-ci décide du grade approprié à attribuer au poste.

Dans un courrier électronique du 15 mars 2000 adressé au directeur des relations extérieures, le chef du Service des ressources humaines a demandé que la requérante signe d'urgence son contrat, «étant entendu que la signature du contrat en question n'influerait en rien sur le résultat des discussions en cours au sujet du grade et de l'échelon» à lui attribuer. Elle a signé ce contrat le 28 avril 2000 en faisant des réserves expresses.

Le 7 décembre 2001, la requérante a soumis une demande de réexamen de ses grade et échelon au Directeur général. N'ayant reçu aucune réponse à cette demande dans le délai d'un mois prévu par le Règlement du personnel, elle a formé un recours interne le 5 février 2002. Elle y faisait valoir qu'en lui accordant un engagement de durée déterminée au grade GS-4, échelon 1, l'Organisation non seulement n'avait pas respecté une promesse qui lui aurait été faite lors de son recrutement mais n'avait pas davantage tenu compte d'une pratique bien établie au sein du système commun des Nations Unies, et adoptée par l'OIAC, qui veut que les agents recrutés dans d'autres

institutions dudit système bénéficient, lors de leur engagement initial, de conditions visant à maintenir leur rémunération à son niveau antérieur. La requérante imputait la décision prise à son encontre à «une politique de discrimination dans le recrutement des fonctionnaires de sexe féminin de la catégorie des services généraux».

Dans sa réponse au recours interne, l'Organisation a reconnu l'existence de la pratique susmentionnée mais a établi une distinction en ce qui concerne son application. Pour déterminer l'échelon à accorder aux fonctionnaires qui sont employés au sein du système commun des Nations Unies lors de leur recrutement par l'OIAC, il convient de prendre en compte leur niveau de rémunération dans ce système. Pour ceux qui ne sont pas employés au sein dudit système au moment de leur recrutement, on détermine leur échelon uniquement en évaluant l'utilité de leur expérience pour le poste proposé. La requérante ayant quitté l'UNSCOM depuis plusieurs mois au moment de son recrutement par l'OIAC, elle relevait de cette deuxième catégorie. L'Organisation a aussi nié et contesté fermement les allégations de discrimination fondée sur le sexe formulées par l'intéressée.

Dans son rapport du 11 juin 2002, la Commission de recours a recommandé que l'Organisation réexamine l'échelon qui avait été attribué à la requérante en prenant en compte l'expérience qu'elle avait acquise à l'ONU puis pendant son contrat d'assistance temporaire. L'avis de la Commission reposait sur ce que cette dernière considérait être «l'instruction pertinente concernant le personnel de l'Organisation des Nations Unies» (PD/1/94 en date du 6 juillet 1994) qui prévoit qu'il n'y a pas de rupture de la relation d'emploi si un fonctionnaire ayant cessé ses fonctions est réintégré dans un délai d'un an.

Dans une lettre du 5 juillet 2002, le Directeur général par intérim a informé la requérante de la décision qu'il avait prise sur son recours interne. Il reprochait à la Commission de recours de s'être appuyée sur une instruction de l'ONU sans avoir justifié juridiquement son application et faisait observer que, même si l'OIAC suivait, d'une manière générale, la pratique du système commun des Nations Unies «à titre d'orientation», elle ne faisait pas partie de celui-ci et le Règlement du personnel de l'OIAC ne comportait aucune disposition reflétant le contenu de l'instruction en question. Le Directeur général par intérim ne faisait pas sienne la recommandation de la Commission de recours mais notait que l'échelon qui avait été attribué à la requérante avait en fait été réexaminé après qu'une nouvelle description de poste, incluant ses fonctions supplémentaires, eut été soumise au Service des ressources humaines. A la lumière de ce réexamen, il avait décidé de lui accorder deux échelons supplémentaires à compter du 4 janvier 2000. Telle est la décision attaquée.

B. La requérante soutient que la décision attaquée est illégale car elle ne respecte ni une promesse qui lui aurait été faite lors de son recrutement ni la pratique suivie par l'Organisation.

Elle prétend qu'au cours de l'entretien précédant son engagement au titre d'un contrat d'assistance temporaire, elle a été informée qu'il n'était pas possible de modifier le grade prévu dans ce contrat mais que, au cas où sa candidature serait retenue et où elle se verrait offrir ultérieurement un emploi à plein temps au sein de l'Organisation, son expérience à l'ONU serait prise en compte, de sorte que sa rémunération serait la même que celle qu'elle percevait à l'UNSCOM.

Citant la jurisprudence du Tribunal, elle affirme que, conformément au principe de la bonne foi, les fonctionnaires ont le droit de voir les organisations qui les emploient respecter les promesses qu'elles leur font, pour autant que certaines conditions soient remplies. Elle soutient qu'en l'occurrence les conditions fixées par la jurisprudence du Tribunal sont de toute évidence remplies : la promesse consistait dans l'engagement à tenir compte de son expérience au cas où elle se verrait offrir une position de durée déterminée; cette promesse a été faite par une personne ayant ou étant censée avoir la compétence pour la faire; le non-respect de cette promesse lui a occasionné un préjudice dès lors qu'elle a subi une perte de revenus et qu'il a été porté atteinte à ses perspectives de carrière et à sa dignité; et rien ne montre que l'état de droit ait changé entre la date à laquelle la promesse a été faite et le jour où elle s'est vu accorder un engagement de durée déterminée, c'est-à-dire la date où la promesse devait être honorée.

Pour ce qui est de son argument concernant le non-respect d'une pratique suivie au sein du système des Nations Unies, la requérante renvoie aux jugements 421 et 1053 dans lesquels le Tribunal a estimé que de l'établissement d'une pratique sur laquelle les membres du personnel d'une organisation en viennent à pouvoir compter peut naître une obligation juridique pour cette organisation. La requérante souligne que la pratique en question a été reconnue par l'OIAC au cours de la procédure de recours interne et affirme qu'elle fait bel et bien naître une obligation juridique. Faisant référence à trois exemples qu'elle avait cités au cours de cette procédure, elle soutient que plusieurs membres du personnel ont obtenu des échelons supplémentaires en application de cette

pratique.

La requérante estime que l'argument avancé par l'Organisation au cours de cette procédure pour expliquer pourquoi la pratique n'a pas été suivie dans son cas est contraire au principe de la bonne foi dans la mesure où la promesse qui lui a été faite n'a pas été tenue. Les deux mois qui se sont écoulés entre la fin de son contrat à l'UNSCOM et sa nomination à l'OIAC ne suffisaient pas pour empêcher que cette pratique lui soit appliquée. Afin de la persuader de signer un contrat d'assistance temporaire de grade GS-4, l'Organisation l'a informée de ladite pratique pendant l'entretien, sachant que, sans cette incitation, elle n'accepterait pas ce contrat.

La requérante demande la réparation suivante : l'annulation de la décision du Directeur général par intérim du 5 juillet 2002 dans la mesure où elle ne satisfait pas pleinement sa demande tendant à l'obtention d'un échelon plus élevé, le relèvement rétroactif au niveau 10 de cet échelon à l'intérieur du grade GS-4, le versement d'une somme égale au supplément de traitement qu'elle aurait perçu au grade GS-4, échelon 10, à compter du 4 janvier 2000, assorti d'intérêts, et les dépens.

C. L'Organisation répond que la requête est irrecevable à quatre titres. Premièrement, elle affirme que les conclusions de la requérante concernant son contrat initial d'assistance temporaire n'ont pas été formulées dans les délais applicables et sont donc frappées de forclusion.

Deuxièmement, la défenderesse fait valoir que la requête est irrecevable dès lors que la procédure de recours interne a été viciée : la requérante a déposé un recours manifestement dirigé contre la décision du Directeur général de ne pas répondre à sa lettre du 7 décembre 2001, mais cette lettre contenait en plus des plaintes pour discrimination sexuelle qui appelaient l'ouverture d'une enquête. La Commission de recours aurait donc dû rejeter le recours comme étant irrecevable; comme elle ne l'a pas fait, le Tribunal ne peut que déclarer la requête irrecevable pour cause de vice de forme.

Troisièmement, la Commission de recours a fondé sa décision sur l'instruction PD/1/94 de l'ONU à laquelle aucune des deux parties n'a fait référence dans ses écritures. La Commission a donné à la requérante le droit d'être entendue sur ce point alors que l'Organisation n'a pas pu répondre à ce nouvel élément. La défenderesse considère que ce vice de procédure également entraîne l'irrecevabilité de la requête.

Quatrièmement, il n'existait aucune décision administrative susceptible de faire l'objet d'un recours. La lettre de la requérante du 7 décembre 2001 ne constitue pas une demande de réexamen d'une décision administrative au sens du Règlement du personnel mais une demande faite au Directeur général de prendre des mesures bien définies : résoudre la question de la discrimination fondée sur le sexe et relever l'échelon qui lui a été attribué en la nommant à un niveau qui corresponde à ses qualifications et à son expérience professionnelle. La commission qui avait formulé des recommandations au sujet de sa première demande d'échelons supplémentaires avait indiqué que le nombre d'échelons serait revu au cas où une nouvelle description de poste serait présentée. Or la procédure a été arrêtée du fait que la requérante n'a pas soumis au Service des ressources humaines une description de poste modifiée. Le recours interne a été déposé prématurément car, en l'absence de ce document, aucune décision administrative susceptible d'être attaquée n'a été prise.

Compte tenu de ces objections à la recevabilité, l'Organisation soutient que la décision d'accorder deux échelons supplémentaires à la requérante relevait de son pouvoir d'appréciation. Elle attire l'attention sur le fait que le Tribunal ne peut exercer un contrôle sur ce genre de décision que pour un nombre limité de motifs. Elle affirme s'être pleinement conformée, lorsqu'elle a recruté la requérante, aux dispositions des Statut et Règlement du personnel ainsi qu'aux directives en vigueur à l'OIAC. Elle nie que la promesse invoquée par l'intéressée ait jamais été faite et soutient que, même si elle l'avait été, les conditions pour exiger son respect, telles que prévues dans la jurisprudence citée par la requérante, ne sont pas remplies en l'espèce : la promesse était nécessairement conjecturale et non concrète puisqu'il s'agissait d'un hypothétique poste à venir de durée déterminée, et ni le jury d'entretien ni aucun de ses membres n'avaient le pouvoir de faire une promesse de cette nature.

S'agissant du respect des règles applicables au sein du système commun des Nations Unies, l'Organisation souligne que, même si elle a utilisé certaines de ces règles comme indicateurs, elle n'a jamais adopté l'instruction concernant le personnel de l'ONU invoquée par la Commission de recours. La défenderesse nie également l'existence de la pratique dont la requérante se prévaut. Dans les trois exemples que cette dernière donne, des échelons supplémentaires ont été accordés non pas en application de cette prétendue pratique mais «sur la base de nombreuses années d'expérience pertinente et en vertu du pouvoir d'appréciation du Directeur général».

Enfin, l'Organisation conteste que la requérante ait subi un quelconque préjudice puisqu'elle s'est vu accorder des échelons supplémentaires pour les fonctions supplémentaires qu'elle a exercées.

D. Dans sa réplique, la requérante dénonce les tentatives de l'Organisation de jeter la confusion sur les questions qu'elle a soulevées dans sa requête et précise que celle-ci porte sur «la question de l'échelon à l'intérieur de son grade qu'elle était légitimement en droit de recevoir».

S'agissant des objections soulevées par l'Organisation à la recevabilité de sa requête, la requérante soutient que, puisqu'elle n'a jamais contesté la recevabilité de son recours pendant la procédure interne, la défenderesse ne peut le faire au stade actuel.

E. Dans sa duplique, l'Organisation maintient intégralement sa position. La requête ne concerne pas seulement le droit de la requérante à des échelons mais également le classement et le grade de son poste. Elle ajoute que, si l'on considère que l'affaire ne porte que sur la question des échelons, elle est irrecevable pour non-épuisement des voies de recours internes.

CONSIDÈRE :

1. La requérante, qui a été nommée à un poste de secrétaire au Service du protocole de la Division des relations antérieures au grade GS-4, échelon 1, réclame l'octroi de l'échelon 10 avec effet rétroactif. Elle s'était portée candidate à ce poste et avait officiellement accepté ses conditions d'emploi en signant sa lettre de nomination. La disposition 4.1.01 du Règlement du personnel prévoit explicitement que «[l]a lettre de nomination que reçoit chaque fonctionnaire mentionne, expressément ou par référence, toutes les conditions d'emploi».

2. Pour obtenir cette modification d'échelon, la requérante invoque une «promesse verbale» que lui aurait faite un membre du jury d'entretien lors de la procédure de recrutement précédant son engagement sur la base d'un contrat d'assistance temporaire en mars 1999. Il lui aurait été promis que, si sa candidature était retenue et qu'elle se voyait offrir par la suite un poste à plein temps, l'expérience qu'elle avait acquise à l'ONU serait prise en compte, de sorte qu'elle recevrait une rémunération du même niveau que celle qu'elle percevait précédemment à la Commission spéciale des Nations Unies (UNSCOM).

L'Organisation nie qu'une telle promesse ait été faite et souligne qu'en tout état de cause la fonctionnaire qui est supposée l'avoir faite n'avait pas pouvoir pour offrir des conditions d'engagement concernant «d'hypothétiques postes à venir» auxquels le candidat faisant l'objet de l'entretien pourrait être nommé, car les membres du jury d'entretien ont pour unique fonction de formuler des recommandations. L'OIIAC fait également observer que l'acceptation par la requérante du contrat d'assistance temporaire n'était absolument pas subordonnée au respect de la promesse qui aurait été faite au sujet d'un futur engagement de durée déterminée car il n'y a pas «de lien en matière de recrutement» entre des contrats d'assistance temporaire et des postes de durée déterminée.

3. Il appartient à la requérante de prouver qu'une promesse ayant un caractère contraignant lui a été faite. Or les seuls éléments de preuve qu'elle a produits sont une demande de confirmation de la promesse à un membre du jury d'entretien, qui n'était pas la personne ayant fait la promesse, et la réponse «Vous avez raison», reçue deux jours plus tard mais quelque deux ans après les faits. Aucun autre document écrit n'a été produit confirmant la réponse qui lui a ainsi été faite, et il y a lieu de noter que, dans les écritures qu'elle a soumises à la Commission de recours, tout en mentionnant dans sa «chronologie des événements» la promesse qui lui aurait été faite, la requérante ne l'invoquait pas pour étayer ses arguments, lesquels reposaient en fait sur une allégation de discrimination fondée sur le sexe. Faute de preuve convaincante concernant la promesse qui lui aurait été faite, l'argument ne saurait être retenu.

4. La requérante invoque également l'existence d'une pratique, systématiquement appliquée par l'OIIAC et copiée sur le système commun des Nations Unies, selon laquelle les fonctionnaires recrutés dans des institutions du système des Nations Unies sont initialement nommés à un grade et à un échelon tels que leur rémunération reste similaire à celle qu'ils percevaient immédiatement avant d'entrer au service de leur nouvel employeur. La requérante soutient que le fait que les fonctionnaires comptent voir appliquer la pratique en question a créé pour l'Organisation l'obligation de la respecter et elle donne trois exemples de fonctionnaires qui auraient bénéficié de cette pratique.

5. L'Organisation, quant à elle, nie l'existence d'une telle pratique et fait observer que l'OIAC n'est pas une institution du système des Nations Unies et n'appartient pas au système commun. Elle affirme qu'elle évalue les candidats en fonction de leurs mérites «en tenant compte des qualifications et de l'expérience requises pour le poste dans l'avis de vacance», mais qu'elle ne suit «aucune pratique consistant à recruter automatiquement des agents sur la base du grade qu'ils détenaient» dans leur emploi antérieur.

6. Toutefois, que l'Organisation soit tenue d'observer la pratique en question, laquelle n'a pas été établie, ou qu'elle ne le soit pas, les exemples avancés par l'intéressée dans ses écritures confirment qu'elle n'aurait pu en bénéficier et que l'Organisation n'était pas obligée de tenir compte du grade et de l'échelon qu'elle avait atteints dans son emploi précédent à l'UNSCOM.

7. La requérante n'est pas passée directement d'une institution du système des Nations Unies à l'OIAC puisqu'elle avait quitté son emploi à l'UNSCOM avant de postuler à un emploi à l'OIAC. Elle était en fait sans emploi à l'époque où elle s'est vu offrir un contrat d'assistance temporaire. L'Organisation, pour déterminer le grade et l'échelon qui lui seraient accordés, a donc uniquement tenu compte de l'expérience pertinente qu'elle avait acquise. Le poste offert à la requérante exigeait «au moins cinq ans d'expérience comme secrétaire/assistante personnelle dans une organisation internationale». La requérante n'avait que deux ans d'expérience dans ce domaine et aucune expérience en tant que fonctionnaire du protocole. Elle s'est vu de ce fait accorder initialement l'échelon 1 du grade GS-4 puis, lorsque de nouvelles fonctions ont été ajoutées à sa description de poste, on a de nouveau pris en compte son expérience pertinente pour lui accorder deux échelons supplémentaires.

8. Cette démarche est tout à fait conforme à celle illustrée par les exemples que la requérante donne, puisque les trois fonctionnaires en question, qui ont été recrutés directement au sein du système commun des Nations Unies, se sont vu accorder lorsqu'ils sont entrés au service de l'OIAC des échelons supplémentaires à l'intérieur de leur grade en reconnaissance de leurs nombreuses années d'expérience dans un domaine pertinent.

9. Enfin, il faut souligner que la décision attaquée a été prise dans le cadre du pouvoir d'appréciation qu'a le Directeur général en matière de nomination et qu'elle n'a violé ni les conditions d'engagement de la requérante ni le Statut ou le Règlement du personnel. En l'absence de toute preuve d'abus, le Tribunal ne voit pas de motif justifiant qu'il s'immisce dans l'exercice de ce pouvoir d'appréciation.

10. Compte tenu des considérations précédentes, toutes les autres conclusions de la requérante ne sauraient être accueillies.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé, le 9 mai 2003, par M. Michel Gentot, Président du Tribunal, M. James K. Hugessen, Vice-Président, et M^{me} Flerida Ruth P. Romero, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 16 juillet 2003.

(Signé)

Michel Gentot

James K. Hugessen

Flerida Ruth P. Romero

Catherine Comtet

