

VINGT-SIXIEME SESSION ORDINAIRE

Affaire BOYLE

Jugement No 178

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Union internationale des télécommunications (UIT), formée par la dame Boyle, Doris Ilse, en date du 2 juin 1970, la réponse de l'Union datée du 29 septembre 1970, le mémoire en réplique de la requérante du 22 décembre 1970 et la duplique de l'Union datée du 29 mars 1971;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, les résolutions 581, 608 et 625 du Conseil d'administration de l'UIT, l'article 2.1 et l'annexe 3 du Statut du personnel et du Règlement du personnel de l'UIT, et les ordres de service Nos 54, 57, 58, 77 et 78;

Après avoir procédé à l'examen des pièces du dossier, la requérante ayant renoncé dans sa réplique à la procédure orale qu'elle avait sollicitée dans sa requête et le Tribunal n'ayant pas ordonné une telle procédure;

Vu les pièces du dossier, d'où ressortent les faits suivants :

A. A la fin de 1966, la dame Boyle, qui était entrée à l'UIT en 1958 et qui occupait alors un poste de grade G.5, s'est vu offrir par le chef du Département des affaires communes un poste G.5 à la Division du secrétariat du Comité international d'enregistrement des fréquences (IFRB). Il lui fut dit que ce poste réclamait la connaissance de l'anglais, du français, de l'espagnol et même de l'allemand et que, bientôt, il serait reclassé au grade G.6. La dame Boyle, qui connaît ces quatre langues et possède en outre de solides notions de russe, déclara qu'elle acceptait ce poste en raison du reclassement envisagé. Elle prit ses nouvelles fonctions en mai 1967 et reçut à cette occasion une description d'emploi No IFRB-DA/1/5/7 portant la mention "grade proposé : G.6" dans laquelle il était précisé qu'entre autres aptitudes requises le titulaire du poste devait posséder une excellente connaissance d'au moins une des trois langues de travail de l'UIT et une connaissance pratique des deux autres. Son travail consistait essentiellement à lire et à trier le courrier reçu par l'IFRB en vue de l'aiguiller vers les services ou personnes de l'Union ayant compétence pour en connaître et également à expédier le courrier et à en trier les doubles pour les aiguiller vers les services intéressés. La requérante affirme qu'elle eut ainsi à dépouiller nombre de lettres en langue espagnole et également quelques-unes en allemand et en russe.

B. Pendant une dizaine de mois au cours de la période 1967-68, deux experts furent chargés par l'UIT d'établir des descriptions détaillées de tous les emplois au sein de l'Union, de proposer des normes de classement pour tous les domaines d'emploi et de faire des recommandations quant à la façon dont les postes devraient être classés en vertu des normes de classement proposées par eux. Pour ce faire, les membres du personnel furent invités à rédiger des descriptions des tâches et responsabilités afférentes à leur poste et leur supérieur immédiat fut appelé à faire des commentaires et à énumérer les aptitudes requises par chaque poste. La description que fit la requérante fut revue par son supérieur qui indiqua, parmi les aptitudes requises, la connaissance de deux langues de travail de l'Union. Lorsque les experts eurent établi la description d'emploi, la partie intitulée "champ d'activité", c'est-à-dire la description des tâches proprement dite, fut communiquée le 9 octobre 1967 à la requérante pour observations. Celle-ci proposa une modification qui fut retenue par les experts. Le 18 juillet 1968, le Secrétaire général communiqua à la requérante le texte de la description de son emploi telle qu'établie en définitive par les experts (c'est-à-dire la description du champ d'activité du poste et non des aptitudes requises), en précisant que les résultats de l'enquête des experts approuvés par le Conseil d'administration n'avaient pas entraîné de modification du classement de l'emploi, qui demeurerait par conséquent au grade G.5. Il ajoutait que la dame Boyle était admise à présenter une demande motivée de réexamen de son emploi, par la voie hiérarchique, avant le 30 août 1968. Le 30 juillet 1968, tous les fonctionnaires furent avisés par l'ordre de service No 58 qu'il leur était loisible de consulter, à partir de la mi-août, au Département du personnel, le texte des "aptitudes requises" formulé par les experts au sujet de leur description d'emploi. La requérante n'avait pas eu connaissance jusqu'alors desdites aptitudes et c'est ainsi qu'elle ignorait que deux langues seulement, c'est-à-dire l'anglais et le français, à l'exclusion de l'espagnol, avaient été indiquées en tant qu'aptitudes requises par son poste. Toutefois, comme elle prit un congé de maternité le 10 août 1968, suivi d'un congé de maladie jusqu'au 15 décembre 1968, elle affirme ne pas avoir pu se prévaloir de la possibilité offerte par l'ordre de service No 58. Le 20 octobre 1968, elle demanda le réexamen de son cas au

Secrétaire général par le truchement du président du Comité international d'enregistrement des fréquences. Elle déclara notamment que, pour exacte que fût la description en ce qui concerne l'essentiel, il lui semblait indispensable que l'on examinât de plus près les tâches décrites du point de vue de la responsabilité, des connaissances linguistiques et des connaissances générales qu'elles exigeaient. Elle indiquait qu'en raison de la gravité des conséquences des erreurs dans l'acheminement du courrier, le niveau des responsabilités était celui d'un poste G.6 plutôt que d'un poste G.5, et ajoutait qu'elle avait de nombreuses lettres en espagnol à dépouiller, que la connaissance de cette langue était par conséquent indispensable et celle du russe pour le moins souhaitable. Elle signalait que, selon une disposition figurant en note de bas de page à l'annexe 3 du Statut du personnel et du Règlement du personnel : "Les emplois de ce type [c'est-à-dire du grade G.5] qui nécessiteraient, en plus des aptitudes requises, la connaissance pratique d'une troisième langue de travail devraient normalement être classés dans le grade G.6." Elle fut entendue par le Comité de réexamen institué par l'ordre de service No 54 pour étudier les demandes de ce genre et, le 3 juillet 1969, le Secrétaire général l'informa que la décision prise par le Conseil d'administration à sa 24e session (mai 1969), sur la base du rapport du Comité de réexamen, avait eu pour effet de confirmer le classement du poste de la dame Boyle, c'est-à-dire de le maintenir au grade G.5. Entre-temps, le 15 avril 1969, le rapport annuel sur l'activité de la requérante fut établi; il portait la mention suivante : "Ses connaissances linguistiques (allemand, anglais, français et sa connaissance pratique de l'espagnol et du russe), sa conscience professionnelle et son esprit d'initiative sont très utiles dans l'exécution des tâches inhérentes à l'enregistrement, l'acheminement et l'expédition de tout le courrier de l'IFRB."

C. Le 11 août 1969, la dame Boyle demanda au Secrétaire général de revoir la décision communiquée le 3 juillet 1969. Cette demande fut rejetée le 25 septembre 1969, dans une lettre où le Secrétaire général expliquait que c'était le service auquel la requérante était attachée (IFRB) qui avait lui-même indiqué quelles étaient les connaissances linguistiques requises par le poste. Le 12 décembre 1969, la dame Boyle saisit le Comité d'appel, lequel, dans son rapport du 9 janvier 1970, se déclara incompétent pour déterminer si une troisième langue était nécessaire et conclut que seul le chef du service intéressé avait qualité pour en décider. Il exprima toutefois le regret que la partie des descriptions d'emploi intitulé "aptitudes requises" n'eût pas été communiquée aux fonctionnaires. Le 6 mars 1970, le Secrétaire général informa la requérante que, conformément aux recommandations du Comité d'appel, le président de l'IFRB avait considéré la demande de réexamen de la description d'emploi et avait conclu qu'il n'y avait pas lieu de la modifier.

D. Dans sa requête, dirigée contre la décision du 6 mars 1970, la dame Boyle conclut : 1) que des preuves indiscutables montrent qu'au moment où elle a été nommée au poste, l'Administration a déclaré elle-même que trois langues étaient nécessaires à l'exécution des tâches y afférentes. Ces tâches n'ont jamais changé et pour les accomplir, la requérante a, en fait, dû utiliser quotidiennement sa connaissance des trois langues de travail de l'UIT; 2) que le fait est, sans conteste possible, qu'au moment où les experts en classification ont fait leur recommandation selon laquelle le poste devait être classé comme G.5, ils se sont fondés sur une déclaration unilatérale de l'Administration, que la requérante n'a pas eu l'occasion de réfuter, selon laquelle deux langues suffisaient, et toutes les décisions subséquentes au sujet du classement du poste ont découlé de cette déformation des faits; 3) que les normes de classement fixées dans le Statut, sur lesquelles s'appuie la requérante, font expressément référence à l'exigence de la connaissance de la troisième langue de travail en tant que facteur spécifique qui distingue les postes de commis de la catégorie des services généraux appelés à être classés comme G.6 des autres postes qui doivent être classés comme G.5, et demande au Tribunal :

a) de constater que les aptitudes requises par les fonctions attachées au poste No IFRB-DA/1/5/7, occupé par la requérante, comprennent une bonne connaissance de deux des trois langues de travail et une connaissance pratique au moins de la troisième langue de travail, et qu'en vertu des normes de classement adoptées par le Conseil d'administration dans sa résolution No 625 et promulguées en tant qu'annexe 3 du Statut du personnel et du Règlement du personnel de l'UIT (en application de l'article 2.1 du Statut), ce poste devrait être classé comme poste G.6;

b) de constater que les décisions concernant le classement du poste de la requérante prises par le Conseil d'administration dans les résolutions Nos 627 et 645 adoptées à ses 23e et 24e sessions et communiquées à la requérante par lettres du Secrétaire général, en date des 18 juillet 1968 et 3 juillet 1969 respectivement, ont été fondées sur un exposé des faits matériellement incorrect soumis par l'Administration, ce qui a entraîné une application incorrecte des normes de classement susmentionnées dans la mesure où il s'agit de la requérante;

c) de constater que les décisions du 3 juillet 1969 et du 6 mars 1970 sont entachées de la même erreur de fait et impliquent de même une application incorrecte des normes de classement susmentionnées;

d) de constater que le poste de la requérante, vu les normes de classement pertinentes, aurait dû être classé comme G.6 avec effet à compter du 1er janvier 1968;

e) d'ordonner à l'UIT de prendre les mesures nécessaires pour reclasser le poste de la requérante au grade G.6;

f) d'ordonner à l'UIT de verser à la requérante une réparation représentant la perte de salaire, indemnités et d'autres avantages découlant du fait que son poste a été classé au grade G.5 au lieu du grade G.6 pour la période allant du 1er janvier 1968 jusqu'à la date à laquelle le poste sera effectivement reclassé comme G.6;

g) d'ordonner à l'UIT de verser à la requérante, à titre de dépens pour les frais exposés par le présent recours, la somme que le Tribunal jugera appropriée.

E. Dans ses mémoires, l'Union ne nie pas que la requérante ait été informée en 1967 que le poste qu'on lui offrait serait reclassé au grade G.6, mais déclare qu'il s'agissait là d'une simple proposition qui n'a pas été suivie de confirmation et qui ne revêtait nullement le caractère d'une promesse formelle. Le document de mai 1967 invoqué par la requérante n'était pas une description officielle des tâches afférentes audit poste, mais un document officieux n'émanant pas du Secrétaire général. Il ne pouvait s'agir d'une description du poste au sens exact du terme puisqu'il n'en existait pas encore à l'époque et que c'était dans le but d'établir de telles descriptions pour tous les postes de l'Union que les experts en classification avaient été désignés. Dans la meilleure des hypothèses, le document en question n'a que la valeur d'un projet reflétant une opinion officieuse que la suite des événements n'a pas confirmée. L'Union ajoute qu'en 1969, 11 pour cent des lettres reçues par l'UIT étaient en espagnol et 1 pour cent en russe. Le chef du service où travaille la requérante et un des collègues de celle-ci connaissent l'espagnol et peuvent s'occuper du courrier dans cette langue. D'autre part, le Service linguistique peut aider au dépouillement du courrier en langue russe. L'un des critères pour le classement d'un emploi est l'importance des conséquences qu'entraîneraient les erreurs du titulaire. Or les erreurs, dans le cas du poste occupé par la requérante, ne revêtent qu'"une conséquence minime et aisément réparable". D'ailleurs, il existe d'autres postes, notamment dans le Service des archives et du courrier du Secrétaire général, qui sont analogues à celui qu'occupe la requérante et qui exigent de leurs titulaires des connaissances linguistiques également étendues : ces postes sont, eux aussi, classés G.5. La disposition de l'annexe 3 du Statut et du Règlement invoquée par la requérante souligne dans son texte qu'il faut que la nécessité de la connaissance d'une troisième langue soit reconnue et, de plus, cette disposition est formulée au mode conditionnel et n'a pas un caractère impératif. La requérante déclare ne pas avoir été interrogée par les experts au sujet des responsabilités incombant au poste, mais les experts lui ont bien communiqué la partie dite "champ d'activité" de la description d'emploi et ils ont tenu compte de l'unique remarque qu'elle a faite par écrit. Elle n'a pas été interrogée de vive voix parce que les experts ont estimé que c'était superflu, ce qu'ils étaient en droit d'apprécier librement. La requérante affirme, d'autre part, qu'elle n'a pas été informée, au moment de l'enquête des experts, des données de fait, qu'elle prétend erronées, que l'Administration a fournies aux experts au sujet de son poste. L'Union répond qu'il appartenait aux supérieurs hiérarchiques d'indiquer quelles sont les aptitudes requises par chaque poste et les intéressés ont eu, en vertu de l'ordre de service No 58, la faculté de consulter lesdites aptitudes. En outre, la requérante a été informée des possibilités de recours dont elle disposait et en a fait usage en demandant la révision au Comité de réexamen. Son cas a, de plus, été réexaminé avant les débats du Comité d'appel, puis par celui-ci et, enfin, une cinquième fois par le Secrétaire général en coopération avec le président de l'IFRB, sur la recommandation du Comité d'appel.

F. Pour ces raisons, l'Union conclut au rejet de la requête.

CONSIDERE :

Il résulte tant de la Résolution No 7 prise par la Conférence de plénipotentiaires réunie à Genève en 1959 et de la Résolution No 6 adoptée par la même conférence en 1965 à Montreux que de l'article 2.1 du Statut et du Règlement du personnel qu'il appartient au Conseil d'administration et, sous son autorité, au Secrétaire général de l'UIT, dans le cadre de leur pouvoir d'appréciation de définir, puis de classer dans les différents grades de la hiérarchie les emplois occupés par le personnel; par suite, le Tribunal administratif, saisi d'un recours contre une décision de ces autorités classant un emploi déterminé dans un grade de la hiérarchie, peut seulement contrôler si cette décision, d'une part, émane d'un organe incompétent, est irrégulière en la forme, se trouve entachée d'un vice de procédure, ou, d'autre part, si elle est fondée soit sur des motifs de droit erronés, soit sur des faits inexacts, ou si ses auteurs ont omis de prendre en considération des éléments de fait essentiels ou s'ils ont tiré des pièces du dossier des conclusions manifestement erronées ou, enfin, s'ils ont usé de leurs pouvoirs à des fins étrangères à l'intérêt de l'Organisation.

A l'appui de sa requête, la dame Boyle soutient que la décision qui a classé l'emploi qu'elle occupe dans le grade G.5 et qui a été confirmée par la décision attaquée du Secrétaire général de l'UIT, en date du 6 mars 1970, rendue sur recours interne, d'une part, a été prise à la suite d'une procédure irrégulière et, d'autre part, est fondée sur des données de fait maternellement inexacts et sur une appréciation manifestement erronée des pièces du dossier.

Sur le premier moyen :

La dame Boyle expose que le classement des emplois de l'Union dans les divers grades a été opéré par deux experts, dont les conclusions ont été adoptées par les organes compétents de l'Union; que ces experts ont procédé à la définition de chaque emploi en se fondant sur deux éléments, d'une part, le "champ d'activité" réservé à celui-ci, d'autre part, les "aptitudes requises" pour l'exercer. Elle se plaint de ce que, si le projet relatif à la description du "champ d'activité" de son poste lui a été soumis le 18 juillet 1968 et si elle a pu, par suite, présenter à son sujet les observations nécessaires, le projet concernant les "aptitudes requises" ne lui a pas été communiqué avant son adoption par le Conseil d'administration et qu'ainsi, cette autorité, méconnaissant les droits du personnel et mal informée, a pris sa décision sur une procédure irrégulière.

En raison de la nature des appréciations qu'ils avaient à faire sur les "aptitudes requises" pour occuper le poste de la requérante, les experts n'avaient ni à entendre ni à consulter par écrit cette dernière, et ils ont pu se fonder, ainsi qu'ils l'ont fait, essentiellement sur les indications fournies par les supérieurs hiérarchiques.

Mais, dès que leur projet a été établi, le Secrétaire général de l'Union a, par ordre de service No 58, avisé le personnel qu'il pouvait consulter, à partir du 15 août 1968, la partie "aptitudes requises" de la description des emplois; d'autre part, il avait, par ordre de service No 54, établi une procédure particulière de recours pour permettre à tout agent de contester la description de son poste et son classement.

Ainsi, la procédure d'établissement de la classification des emplois a été contradictoire, a permis à l'Administration de statuer en pleine connaissance de cause et a sauvegardé le droit des intéressés d'être entendus avant que soit arrêtée définitivement cette classification par l'autorité compétente.

Si, à la vérité, la dame Boyle expose qu'ayant pris, le 10 août 1968, un congé de maternité, puis un congé de maladie jusqu'au 15 décembre suivant, elle n'a pu bénéficier des possibilités offertes par les ordres de service Nos 54 et 58, il résulte des pièces du dossier qu'elle a successivement adressé le 20 octobre 1968 et le 11 août 1969 au Secrétaire général des demandes tendant à la révision du classement de son poste, et à son élévation au grade G.6, et que ses demandes n'ont été rejetées qu'après examen au fond.

Sur le second moyen :

La dame Boyle soutient, en premier lieu, qu'elle n'a accepté, le 15 mai 1967, le poste qu'elle occupe actuellement que sur la promesse du chef de service que ce poste serait prochainement classé G.6 et que, d'ailleurs, la description d'emploi qu'elle reçut alors portait la mention "grade propose : G.6".

Mais l'intéressée, qui invoque seulement des promesses ou des propositions, ne se prévaut d'aucun droit à l'élévation de son poste au grade G.6. Au cours de la révision générale du classement des emplois qui a été opérée pour mettre en harmonie la hiérarchie de l'UIT avec celle de l'ONU, le Conseil d'administration et le Secrétaire général n'étaient ainsi liés envers la requérante par aucun engagement juridique antérieur.

La dame Boyle soutient, en second lieu, qu'en raison des tâches qu'il a à assumer, le titulaire du poste qu'elle occupe doit posséder nécessairement la connaissance de plus de deux langues.

En estimant que, pour ce poste, la connaissance de deux langues seulement était indispensable, le Conseil d'administration et le Secrétaire général de l'UIT se sont bornés à user du pouvoir dont les ont investis les textes précités. Si l'appréciation à laquelle ils se sont livrés peut être discutée sur le plan de l'opportunité, il ne résulte pas de l'instruction qu'elle repose sur des faits maternellement inexacts ou qu'elle révèle soit une erreur manifeste, soit une dénatura-tion des pièces du dossier, soit une méconnaissance grave des exigences du service. Notamment, ni la circonstance que la connaissance de plus de deux langues serait utile et faciliterait une bonne exécution des fonctions, ni celle que la requérante serait particulièrement appréciée de ses supérieurs en raison de ses compétences linguistiques multiples, ni celle que les précédents occupants du poste connaissaient au moins l'anglais, l'espagnol et le français, ne permettent, à elles seules, d'établir que la décision attaquée est entachée de

l'un des vices ci-dessus mentionnés.

La dame Boyle se prévaut, en troisième lieu, d'une note insérée en bas de page à l'annexe 3 du Statut et Règlement du personnel sous la description du poste G.5, selon laquelle "Les emplois de ce type qui nécessiteraient, en plus des aptitudes requises, la connaissance pratique d'une troisième langue de travail devraient normalement être classés dans le grade G.6."

Ainsi qu'il a été exposé ci-dessus, les autorités compétentes de l'Union ont estimé que la connaissance pratique d'une troisième langue de travail n'était pas nécessaire pour le poste occupé par la requérante; par suite, cette dernière ne peut invoquer utilement le bénéfice de ladite note pour soutenir que son emploi doit être reclassé au grade G.6.

Enfin, la détermination du grade affecté à chaque emploi est opérée exclusivement d'après des éléments objectifs. Dès lors, si la dame Boyle, titulaire actuel du poste litigieux, a des qualifications supérieures aux normes exigées pour ce poste, qu'elle a accepté parce qu'elle croyait qu'il serait reclassé au grade G.6 et si, par suite, il est compréhensible dans une certaine mesure qu'elle estime avoir lieu de se plaindre, ces circonstances ne peuvent donner aucune base légale au reclassement qu'elle réclame.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par M. Maxime Letourneur, Président, M. André Grisel, Vice-président, et le très honorable Lord Devlin, P.C., Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Spy, Greffier du Tribunal.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 3 mai 1971.

M. Letourneur

André Grisel

Devlin

Bernard Spy