

QUATRE-VINGT-TROISIÈME SESSION

Affaire Efféian

Jugement No 1653

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), formée par M^{me} Ginette Efféian le 12 décembre 1996, la réponse de l'UNESCO en date du 22 janvier 1997, la réplique de la requérante du 14 février et la duplique de l'Organisation datée du 24 mars 1997;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII, paragraphe 1, 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 française née le 25 janvier 1935, est entrée au service de l'UNESCO le 1^{er} juillet 1979 en qualité de secrétaire de grade G.3. Son contrat, de durée déterminée, a été régulièrement reconduit jusqu'au 31 janvier 1995, date de son départ à la retraite.

Le 4 avril 1990, elle avait été promue au grade G.4 avec effet au 1^{er} juillet 1988, à la suite du reclassement à ce grade du poste, identifié par l'Organisation sous la référence BRX-068, dont elle était titulaire au Bureau des relations extérieures (BRX). A compter du 1^{er} février 1991, elle a exercé une partie des fonctions d'un poste de chargé de liaison adjoint de grade P.1/P.2, laissé vacant, portant la référence BRX-067 (ci-après le poste 67). Conformément à la disposition 103.17 du Règlement du personnel, l'Organisation lui a versé une indemnité spéciale de fonctions, au grade G.5, à partir du 1^{er} mai 1991. Le 29 août 1994, du fait d'un nouveau reclassement de son poste à G.5, elle a obtenu une promotion rétroactive à ce grade à partir du 1^{er} juillet 1993.

Par un avis de mouvement de personnel daté du 2 septembre 1994, l'administration lui a notifié la suppression de l'indemnité de fonctions avec effet au 1^{er} juillet 1993. Dans un mémorandum du 23 septembre 1994, le Sous-directeur général chargé du Bureau des relations extérieures, estimant que la requérante continuait d'assurer une partie des fonctions du poste 67, a demandé à la directrice du Bureau du personnel (PER) de la remettre au bénéficiaire d'une indemnité spéciale de fonctions au grade P.1/P.2 -- réévaluée compte tenu de sa promotion à G.5 -- à partir du 1^{er} juillet 1993 et de la maintenir jusqu'au pourvoi du poste en question. La directrice du personnel lui a répondu, dans un mémorandum du 22 novembre 1994, que, après avoir consulté la Section du classement du Bureau du personnel, elle était d'avis que la partie des fonctions du poste 67 confiée à la requérante était bien de grade G.5; par conséquent, elle ne faisait pas droit à la demande. Le 10 février 1995, le Sous-directeur général a fait parvenir à la directrice du personnel une demande d'attribution rétroactive de l'indemnité à la requérante, en précisant qu'elle avait accompli une grande partie des fonctions du poste jusqu'au 31 octobre 1994, date à laquelle la section dans laquelle elle travaillait avait eu recours à une aide temporaire. Dans un mémorandum du 3 mars 1995, la directrice du personnel a confirmé au Sous-directeur général que la partie des fonctions du poste 67 confiée à la requérante était de niveau G.5.

Par une lettre en date du 19 mai 1995, la requérante a demandé au Directeur général d'intervenir en sa faveur auprès des services compétents, afin que PER [lui] restitue la somme totale correspondant à l'indemnité spéciale de fonctions supprimée de manière rétroactive en septembre 1994. Le 7 septembre 1995, le Directeur général par intérim a indiqué à la requérante qu'il confirmait la décision de la directrice du personnel en date du 3 mars 1995. Le 27 octobre, la requérante a adressé un avis d'appel au Conseil d'appel contre la décision du 7 septembre 1995. Elle a déposé sa requête détaillée auprès de cet organe le 5 février 1996. Dans un avis du 5 juillet 1996, le Conseil a, d'une part, pris acte de ce que la requérante n'avait pas contesté la détermination du niveau des fonctions du poste 67 au grade G.5 lorsque l'indemnité de fonctions lui avait été attribuée le 1^{er} mai 1991 et, d'autre part, estimé que l'évaluation des fonctions de ce poste exercées par la requérante n'était entachée d'aucune erreur de fait ou de droit apparente. Il a donc recommandé de rejeter l'appel. Par une lettre du 4 octobre 1996, le Directeur général a informé

la requérante qu'il avait accepté la recommandation du Conseil d'appel. Telle est la décision attaquée.

B. La requérante affirme qu'elle a été amenée progressivement, à la demande de ses supérieurs hiérarchiques, à assumer presque toutes les fonctions du poste 67. Ces fonctions étant celles d'un poste P.1/P.2, comment pourraient-elles être de niveau G.5 ? Elle soutient que l'UNESCO a enfreint la disposition 103.17 b) du Règlement du personnel, laquelle régit les modalités d'attribution de l'indemnité spéciale de fonctions, et le point 2320.33 du Manuel de l'UNESCO, intitulé Fonctions de niveau supérieur assignées à titre intérimaire pour plus de trois mois. En outre, l'Organisation a recouru aux normes de classement des postes de la catégorie des services généraux pour évaluer le poste 67, alors qu'elle aurait dû se fonder sur les normes de classement des postes de la catégorie organique, prévues à l'annexe 22A du Manuel.

La requérante demande au Tribunal d'ordonner à l'Organisation de lui verser l'indemnité spéciale de fonctions correspondant à la différence d'un grade au titre de la période allant du 1^{er} juillet 1993 au 31 janvier 1995, assortie d'intérêts de retard au taux de 10 pour cent l'an sur les montants cumulés pendant cette même période, puis sur le montant total à partir du 31 janvier 1995, ainsi que 100 000 francs français à titre de dommages-intérêts pour tort matériel et moral. Elle réclame des dépens.

C. Dans sa réponse, l'UNESCO plaide l'irrecevabilité de la requête. La lettre que la requérante a écrite au Directeur général le 19 mai 1995 ne constituait pas une réclamation par écrit au sens du paragraphe 7 a) des Statuts du Conseil d'appel. Cette lettre n'avait pas la forme d'une réclamation et, en tout état de cause, aurait dû être adressée au Directeur général par l'entremise du directeur du Bureau du personnel. De plus, la requérante disposait d'un mois pour contester l'avis de mouvement de personnel l'informant de la suppression de l'indemnité de fonctions, daté du 2 septembre 1994. Par ailleurs, elle a déposé sa requête détaillée devant le Conseil d'appel après l'expiration du délai -- prévu au paragraphe 10 des Statuts de cet organe -- d'un mois suivant l'avis d'appel.

Sur le fond, l'Organisation soutient que la partie des fonctions du poste 67 assumée par la requérante ne justifiait pas le versement d'une indemnité spéciale de fonctions après sa promotion au grade G.5. En effet, conformément à l'évaluation de ces fonctions faite par la Section du classement du Bureau du personnel, évaluation dont les résultats ont été consignés dans une note manuscrite datée du 25 octobre 1994, puis précisés dans un document du 9 août 1996 émanant du chef de cette section, la décision de classer au niveau G.5 lesdites fonctions était justifiée. La requérante n'a d'ailleurs pas contesté l'attribution de l'indemnité de fonctions sur la base de ce classement lorsqu'elle détenait le grade G.4.

D. Dans sa réplique, la requérante fait valoir que le Conseil d'appel n'a accusé réception de son avis d'appel que le 9 janvier 1996, lui demandant de lui faire parvenir sa requête détaillée le 9 février au plus tard. L'ayant fait le 5 février, elle a respecté le délai qui lui était imparti. Pour le reste, elle affirme avoir immédiatement protesté, par la voie hiérarchique, contre la suppression de l'indemnité de fonctions lorsque cette décision lui a été communiquée, le 2 septembre 1994.

Quant au fond, la requérante constate que l'évaluation figurant dans le document du 9 août 1996 est basée sur les normes de classement des postes de la catégorie des services organiques, mais qu'elle a été rédigée après que le Conseil d'appel eut rendu son avis. Elle en conteste l'exactitude : si elle n'a, dans un premier temps, été chargée que de 30 pour cent des fonctions du poste 67, elle en a assuré 85 pour cent -- d'abord à temps partiel, puis à temps complet -- à partir du 1^{er} juillet 1993 et jusqu'au 31 août 1994, période au cours de laquelle elle détenait le grade G.5. Elle relève également que le poste a été pourvu au grade P.2.

E. Dans sa duplique, la défenderesse maintient ses objections à la recevabilité de la requête. Elle réitère ses arguments sur le fond. Citant la jurisprudence du Tribunal, elle fait valoir que le classement d'un poste dans la catégorie des services organiques ou dans celle des services généraux est une décision qui relève du pouvoir d'appréciation de l'administration. La décision prise en l'espèce n'est entachée d'aucun vice susceptible d'en entraîner l'annulation.

CONSIDÈRE :

1. La requérante est entrée au Secrétariat de l'UNESCO le 1^{er} juillet 1979 au grade G.3, échelon 1. Son engagement de durée déterminée a été régulièrement renouvelé jusqu'au 31 janvier 1995, date de son départ à la retraite.
2. Son poste, portant la référence BRX-068, ayant été reclassé successivement à G.4 puis G.5, elle a été promue

aux grades correspondants rétroactivement à compter du 1^{er} juillet 1988, puis du 1^{er} juillet 1993. Elle a été appelée à assumer à partir du 1^{er} février 1991 une partie des fonctions afférentes au poste référencé BRX-067 classé P.1/P.2 et laissé vacant, et a ainsi obtenu l'indemnité spéciale de fonctions correspondant au grade P.1/P.2, prévue par le Règlement du personnel, à partir du 1^{er} mai 1991. Par un avis de mouvement de personnel du 2 septembre 1994, la suppression de l'indemnité avec effet au 1^{er} juillet 1993 lui a été notifiée.

3. Le 9 septembre 1994, la requérante a adressé à la directrice du personnel une demande à l'effet d'obtenir le maintien du paiement de l'indemnité du 1^{er} juillet 1993 au 31 janvier 1995. Le Sous-directeur général chargé du Bureau des relations extérieures étant intervenu en sa faveur auprès de la directrice du personnel, celle-ci lui a répondu par memorandum du 22 novembre 1994 qu'à la suite d'une analyse technique de la Section du classement du Bureau du personnel il était apparu que la partie des fonctions exécutées par l'intéressée sur le poste 67 était du niveau G.5 et qu'il n'était pas possible de lui payer une indemnité spéciale de fonctions à un niveau supérieur à G.5.

4. A la suite d'un nouveau memorandum du Sous-directeur général du 10 février 1995, la directrice du personnel a répondu, le 3 mars, qu'elle ne pouvait changer sa décision. Par lettre du 19 mai, la requérante a sollicité l'intervention du Directeur général. Le Directeur général par intérim lui a répondu, le 7 septembre, que l'indemnité ne pouvait être allouée au-delà du 1^{er} juillet 1993. Le 27 octobre 1995, la requérante a fait parvenir au Conseil d'appel un avis d'appel suivi, le 5 février 1996, de sa requête détaillée. Le Conseil a rendu son rapport le 5 juillet 1996 en recommandant le rejet du recours. Par décision du 4 octobre 1996, le Directeur général a accepté cette recommandation. C'est la décision attaquée.

5. L'Organisation excipe d'emblée de l'irrecevabilité de la requête. Elle fait valoir, à cet égard, un certain nombre d'arguments tirés de la violation des règles de la procédure de recours interne, et plus particulièrement des délais de présentation de la réclamation au Directeur général et d'un délai de procédure interne.

6. Aux termes de l'article VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal :

Une requête n'est recevable que si la décision contestée est définitive, l'intéressé ayant épuisé tous moyens de recours mis à sa disposition par le Statut du personnel.

Cette règle implique que, si le Statut du personnel prévoit une procédure interne, celle-ci doit être respectée. Cette exigence concerne non seulement les délais de recours mais également les règles de procédure prévues par le Statut et les textes pris pour l'application de celui-ci.

7. Les Statut et règlement du personnel de l'UNESCO prévoient un recours interne dont la procédure fait l'objet des paragraphes 7 a) et c) et 10 des Statuts du Conseil d'appel. Le paragraphe 7 a) stipule que toute réclamation présentée au Directeur général doit être faite par écrit et

acheminée par l'entremise du Directeur du Bureau du personnel dans un délai d'un mois qui suit la date de réception de la décision ou la mesure contestée par le membre du personnel s'il occupe un poste au Siège de l'Organisation.

A l'appui de l'exception d'irrecevabilité, l'Organisation fait valoir, d'une part, que la requérante n'a pas présenté au Directeur général une réclamation par l'entremise du directeur du Bureau du personnel et qu'elle lui a seulement adressé sa lettre en date du 19 mai 1995, qui ne peut être considérée comme une réclamation au sens du paragraphe 7 a) précité, et, d'autre part, que, même si elle le peut, elle a été présentée hors délai.

8. Le Tribunal écarte le premier argument. La lettre du 19 mai 1995 a été régulièrement adressée au Directeur général et a revêtu la forme d'une réclamation au sens du texte susvisé. Sans doute a-t-elle été adressée directement au Directeur général sans passer par la directrice du personnel. Mais il résulte de la disposition 101.1 du Règlement du personnel que les membres du personnel ont accès auprès du Directeur général normalement par voie hiérarchique, mais aussi de façon directe, lorsque les circonstances justifient une exception à la règle. Or tel était le cas de l'espèce. Le 9 septembre 1994, la requérante avait adressé une réclamation à la directrice du personnel, laquelle, au lieu de la transmettre au Directeur général, l'avait communiquée au Sous-directeur général chargé du Bureau des relations extérieures. Celui-ci était intervenu par deux fois en faveur de l'intéressée, mais sans résultat. Dès lors, celle-ci pouvait estimer que, dans ces circonstances, il ne lui restait plus qu'à solliciter directement une décision de la part du Directeur général, qui ne s'était d'ailleurs pas formalisé de ce procédé. Quant à la lettre du 19 mai 1995, il ne peut être sérieusement contesté qu'elle contenait une réclamation contre la décision, notifiée en septembre 1994, de supprimer l'indemnité spéciale de fonctions.

9. La défenderesse se prévaut, en deuxième lieu, de la forclusion du délai d'un mois prévu par le paragraphe 7 a) susmentionné pour adresser la réclamation au Directeur général : compte tenu de la date de notification de la suppression de l'indemnité litigieuse, qui est le 2 septembre 1994, le délai en question avait largement expiré le 19 mai 1995, date à laquelle la réclamation a été faite. Cet argument ne peut être réfuté. Sans doute la requérante a-t-elle formulé une première réclamation auprès de la directrice du personnel le 9 septembre 1994, laquelle était tenue de la transmettre au Directeur général : voir le jugement 1259 (affaire Camara), au considérant 4. Le fait qu'elle l'a transmise au Sous-directeur général chargé du Bureau des relations extérieures pourrait, à la rigueur, avoir eu pour effet de suspendre le délai. Mais, à la suite du mémorandum du Sous-directeur général du 10 février 1995 et de la décision de la directrice du personnel du 3 mars 1995, le délai n'a pu que reprendre à compter de cette dernière date. Or, même dans cette hypothèse, la réclamation formulée auprès du Directeur général seulement le 19 mai 1995 était tardive.

10. La défenderesse soutient en outre que la requérante a omis de fournir son recours détaillé dans le délai prévu au paragraphe 10 des Statuts du Conseil d'appel, soit dans le mois suivant l'avis d'appel, mais seulement le 5 février 1996. La requérante justifie le retard par la demande que lui a adressée le secrétaire du Conseil d'appel de ne pas présenter sa requête avant de recevoir l'accusé de réception de l'avis d'appel, lequel ne lui est parvenu que le 31 janvier 1996. Cette affirmation se trouve confirmée par la lettre du secrétaire, datée du 9 janvier 1996, qui précise que [la] requête détaillée devra [lui] parvenir ... le 9 février 1996 au plus tard. Compte tenu du fait que le Conseil d'appel n'a pas cru devoir tenir rigueur à la requérante de la présentation tardive de sa requête détaillée, le Tribunal estime que le grief tenant au non-respect du paragraphe 10 ne saurait être retenu.

11. Reste que la réclamation dirigée contre la décision du 2 septembre 1994 a été faite en violation du paragraphe 7 a) des Statuts du Conseil d'appel. Partant, la requête est irrecevable pour non-épuisement des voies de recours internes.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

OPINION DIVERGENTE DE M. JEAN-FRANÇOIS EGLI

J'adhère à la décision proposée, mais pour des motifs différents.

Le raisonnement suivi au considérant 6 pour retenir que les instances internes n'ont pas été épuisées, au sens de l'article VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal, me paraît en effet discutable. Il est exact qu'en instance interne les délais n'ont pas été respectés, ainsi que le démontre le jugement. Toutefois, à la différence des précédents où le Tribunal en a déduit que les instances internes n'avaient pas été épuisées (voir les jugements 995, affaire Agbo; 1132, affaire Bakker No 2; 1140, affaire Rosen; et 1181, affaire el Ghabbach No 3), dans le cas particulier les autorités de l'Organisation, qui étaient compétentes pour décider, n'ont pas déclaré les recours irrecevables pour cause de tardiveté, mais elles les ont au contraire examinés au fond, pour les rejeter; en particulier, malgré une proposition de l'administration de déclarer le recours tardif, le Conseil d'appel ne s'est pas expressément prononcé sur ce point, mais il a examiné le fond, en recommandant au Directeur général de rejeter le recours, selon son rapport du 5 juillet 1996; pour sa part, le Directeur général, par sa décision du 4 octobre 1996, accepta cette recommandation, après avoir encore obtenu un nouveau rapport établi en août 1996 par le chef de la Section du classement du Bureau du personnel, lui permettant de se prononcer en toute connaissance de cause sur le problème posé. La compétence du Directeur général, en sa qualité d'autorité hiérarchique supérieure, pour revoir si le fonctionnaire n'avait pas été l'objet d'une injustice, saurait difficilement être contestée. Dans les systèmes de recours exigeant l'épuisement des instances devant les autorités d'un ordre juridique différent, l'exigence de l'épuisement est destinée à empêcher que l'autorité supérieure n'ait à examiner un différend qui aurait pu être soumis préalablement à l'autorité inférieure compétente mais ne l'a pas été, ceci en particulier pour respecter les compétences de celle-ci; cette exigence est satisfaite lorsque l'autorité inférieure a examiné la contestation sur le fond, même si selon les règles de son propre droit elle l'a fait à tort. Une autre solution placerait aussi celui qui entend recourir dans une position inutilement embarrassante. En l'espèce, l'Organisation a sans doute proposé au Tribunal de considérer que les instances internes n'avaient pas été épuisées, au motif que ses propres organes de décision (Directeur général par intérim, puis Directeur général) auraient dû déclarer les requêtes irrecevables; ce changement d'attitude de

l'Organisation (*venire contra factum proprium*), préjudiciable à la partie adverse, n'est cependant guère digne de protection.

De toute manière, la requête n'apparaît pas fondée. La contestation n'a trait qu'à l'évaluation des fonctions du poste 67 qui ont été exercées par la requérante. Selon la jurisprudence du Tribunal, une pareille évaluation ne peut être faite que par des personnes dont la formation et l'expérience les mettent à même d'évaluer les fonctions de ce poste; le Tribunal ne saurait leur substituer sa propre appréciation et il ne peut intervenir que dans le cadre très limité se rapportant aux questions d'appréciation (voir le jugement 591, affaire García).

Or, la partie des fonctions du poste 67 exercées par M^{me} Efféian a fait l'objet d'une évaluation par la Section du classement du Bureau du personnel, en se fondant sur les normes de classement alors en vigueur; une évaluation plus détaillée du niveau des fonctions et responsabilités, établie en août 1996 à l'intention du Directeur général par le chef dudit service, a donné le même résultat. La requérante ne fait pas valoir de moyen qui permettrait au Tribunal de tenir cette appréciation pour contraire au droit.

Il n'y a pas de règle stricte permettant de définir si une activité doit être rangée dans la catégorie professionnelle ou dans celle des services généraux, cette question relevant aussi des connaissances professionnelles des inspecteurs, de même que de l'appréciation (voir le jugement 606, affaire Polacchi). Les éléments invoqués par la requérante et établis par le dossier ne permettent point de constater de vice justifiant la censure du Tribunal.

Ainsi jugé par M^{me} Mella Carroll, Juge, M. Edilbert Razafindralambo, Juge, et M. Jean-François Egli, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 10 juillet 1997.

Mella Carroll
E. Razafindralambo
Egli
A.B. Gardner