

## QUATRE-VINGT-QUATRIÈME SESSION

### Affaire Cabral (No 2)

#### Jugement No 1673

Le Tribunal administratif,

Vu la deuxième requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), formée par M. Nelson Cabral le 25 mars 1997, la réponse de l'UNESCO du 20 mai, la réplique du requérant en date du 12 juin et la duplique de l'Organisation du 17 juillet 1997;

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. Le requérant, ressortissant du Cap-Vert né en 1940, est entré au service de l'UNESCO en 1981 comme spécialiste de programme, au grade P.3. Il a été promu au grade P.4 au 1<sup>er</sup> janvier 1988 et, depuis le 1<sup>er</sup> avril 1994, il occupe le poste SHS-298 à l'Unité de la coopération pour le développement. Le Bureau du personnel a approuvé la description de ce poste le 3 novembre 1994 et le requérant l'a signée le 22 novembre.

Le 21 mars 1995, le requérant a demandé un examen sur place (desk audit) de son poste au motif que celui-ci aurait été sous-évalué lors de sa création. Cette procédure eut lieu en juin et son résultat fut soumis au Comité consultatif des cadres des services organiques, connu, d'après son titre en anglais, sous le sigle de SPAB. Dans son rapport en date du 12 décembre 1995, celui-ci estima à l'unanimité, après avoir entendu le requérant et un représentant du Bureau du personnel, que le poste du requérant avait été correctement évalué à P.4. Par un mémorandum du 18 décembre, la directrice du Bureau du personnel informa le requérant, au nom du Directeur général, que le classement de son poste au niveau P.4 était confirmé. Le 16 janvier 1996, le requérant présenta au Directeur général une réclamation contre cette décision. N'ayant pas reçu de réponse dans un délai d'un mois, il saisit le Conseil d'appel le 29 février. Celui-ci recommanda au Directeur général, dans son rapport daté du 27 novembre 1996, d'annuler la décision contestée et de faire un nouvel examen sur place au cours duquel les supérieurs hiérarchiques du requérant seraient entendus. Par lettre du 22 janvier 1997, qui constitue la décision attaquée, le Directeur général a rejeté l'appel.

B. Le requérant invoque deux moyens à l'appui de sa requête. En premier lieu, il estime que la décision de maintenir le classement de son poste au grade P.4 est entachée de deux vices de procédure. Le premier réside en ce que la directrice du Bureau du personnel a omis d'interroger ses supérieurs hiérarchiques et n'a donc pas pu se faire une idée précise et objective de la nature des fonctions exercées. Le second est dû à la violation par le SPAB du principe d'une procédure contradictoire en ce qu'il a délibéré en présence du fonctionnaire classificateur ayant évalué le poste, alors que le requérant avait été invité à se retirer après avoir été entendu. Il relève également que le rapport du SPAB n'est pas motivé.

En second lieu, le requérant soutient que l'administration a omis de tenir compte de faits essentiels. Ses responsabilités ont, en effet, été fortement accrues du fait d'un changement considérable au sein de son Unité. De plus, l'examen sur place a donné trop d'importance à l'un des sept facteurs servant à l'évaluation d'un poste.

Le requérant demande au Tribunal de constater l'illégalité de la décision du Directeur général en date du 22 janvier 1997 et de lui accorder 15 000 francs français à titre de dépens.

C. Dans sa réponse, l'Organisation défenderesse soutient, tout d'abord, que le requérant n'a pas prouvé l'existence d'une modification profonde de la structure et des responsabilités de son Unité entre le 22 novembre 1994, date à laquelle il a signé la description de poste, et le 21 mars 1995, date de sa demande d'examen sur place. Il n'avait donc pas de raison de demander une réévaluation du classement de son poste.

La défenderesse estime, ensuite, que la décision contestée n'est entachée d'aucun vice de procédure. D'une part,

l'audition des supérieurs hiérarchiques du requérant était superflue puisque la description de poste était claire, que le requérant était en mesure de répondre à toutes les questions du classificateur et que ce dernier n'avait aucun doute quant à ses responsabilités. L'UNESCO note, par ailleurs, que le requérant n'avait exprimé le souhait de faire entendre ses supérieurs hiérarchiques ni devant le SPAB ni devant le Conseil d'appel. D'autre part, le Règlement du personnel faisait droit au classificateur, en tant que représentant du directeur du Bureau du personnel, comme aux représentants des associations du personnel, d'assister aux réunions du SPAB. Mais le classificateur n'a pas participé à la délibération. En tout état de cause, le requérant a eu maintes occasions de s'expliquer oralement et par écrit. Quant au moyen tiré du défaut de motivation de la recommandation du SPAB, il est sans pertinence puisque celle-ci a été adoptée à l'unanimité, approuvant ainsi les motivations du rapport d'examen sur place.

L'UNESCO affirme, enfin, que l'évaluation du poste a été correctement menée, en tenant compte de l'ensemble des facteurs d'appréciation, et que de toute manière le Tribunal n'exerce qu'un contrôle restreint sur les décisions de l'Organisation dans ce domaine.

D. Dans sa réplique, le requérant soutient qu'en signant la description de poste il n'a fait que reconnaître en avoir pris connaissance et qu'il lui a fallu quelques mois d'expérience pour constater que le poste avait été sous-évalué. Il affirme que le SPAB n'a, à aucun moment, vérifié le bien-fondé de l'appréciation faite par le classificateur et conteste que la consultation de ses supérieurs hiérarchiques ait été superflue.

Il soutient, contrairement à ce qu'affirme l'Organisation, que, même s'ils ne votent pas, les représentants de l'administration prennent part à la délibération du SPAB en répondant à ses questions, ce que ne font pas les représentants du personnel. Enfin, le vote à l'unanimité du SPAB ne peut couvrir le manque de motivation de sa recommandation.

E. Dans sa duplique, la défenderesse réitère ses arguments. Elle note que le requérant, en signant la description de poste, reconnaissait avoir été informé des fonctions et responsabilités attachées au poste qu'il occupait. Elle précise que le représentant du directeur du Bureau du personnel avait répondu aux questions d'ordre technique du SPAB, conformément au Règlement du personnel, mais n'était pas intervenu dans la délibération.

#### CONSIDÈRE :

1. Le requérant, né le 3 mai 1940, de nationalité cap-verdienne, est au service de l'UNESCO depuis le 25 mai 1981. Occupant le poste SHS-031, il détenait le grade P.3. En mars 1991, son poste fut reclassé à P.4 avec effet au 1<sup>er</sup> juillet 1987 et lui-même fut promu à P.4 avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 1988. Alors que ce poste était intégré tout d'abord dans le Secteur des sciences sociales et humaines, le requérant et son poste furent transférés, par décision du 22 décembre 1993, au Bureau des relations extérieures; cependant, le Directeur général décida de réintégrer le requérant dans son secteur d'origine, où il occupe, depuis le 1<sup>er</sup> avril 1994, le poste SHS-298, à l'Unité des activités opérationnelles SHS/OPS, appelée ensuite Unité de la coopération pour le développement SHS/CFD. Cette Unité comporte, outre le requérant, son chef classé au grade P.5 et une secrétaire.

Le poste, dont la description a été approuvée par le Bureau du personnel le 3 novembre 1994, a été évalué selon les règles de classement applicables dans le système commun des Nations Unies par un fonctionnaire spécialisé du Bureau du personnel; alors que le grade P.4 correspond à une estimation située entre 1 670 et 2 039 points, le classificateur parvint à un total de 1 855 points. Le Bureau du personnel classa le poste à P.4. La description du poste avait été approuvée par les supérieurs du requérant. Le document comprenant la description de poste, son évaluation et sa classification fut soumis au requérant qui en prit connaissance et le signa le 22 novembre 1994. Cette décision ne fut pas mise en cause dans le délai. (Le requérant affirma plus tard qu'il ne s'était pas pourvu alors devant le Conseil d'appel parce que l'erreur commise par [le Bureau du personnel] à ce moment n'était pas une violation de procédure mais une mauvaise appréciation du niveau du poste au regard de la norme de classement des postes fixée par CFPI [la Commission de la fonction publique internationale].)

Le 21 mars 1995, le requérant demanda une réévaluation du poste SHS-298 au grade P.5, en sollicitant un examen sur place (desk audit). Le Bureau du personnel répondit qu'il n'en voyait pas la nécessité, en l'absence de faits nouveaux importants. Le 31 mars 1995, le requérant sollicita un reclassement en application de la disposition 102.2 du Règlement du personnel. Le Directeur général autorisa alors qu'un examen sur place soit effectué. Cette procédure eut lieu le 7 juin 1995. L'examen fut effectué par un autre classificateur du Bureau du personnel. Il parvint à un total de 1 912,5 points.

Dans une contre-évaluation effectuée par lui-même, le requérant parvint à un total de 2 445 points, ce qui justifierait une classification du poste au grade P.5.

Conformément aux règles de procédure en vigueur, le cas fut soumis au Comité consultatif des cadres des services organiques (SPAB) qui, le 12 décembre 1995, recommanda à l'unanimité de maintenir la classification du poste SHS-298 au grade P.4. Par décision du 18 décembre 1995, le Bureau du personnel trancha dans ce sens.

Le 16 janvier 1996, le requérant adressa une réclamation au Directeur général. Par avis du 27 novembre 1996, le Conseil d'appel recommanda au Directeur général d'ordonner un nouvel examen sur place.

Néanmoins, le Directeur général décida, le 22 janvier 1997, de rejeter la réclamation et de confirmer la décision.

2. Dans sa requête, le requérant invoque des vices de forme et des erreurs matérielles :

1) Le Bureau du personnel aurait omis d'entendre ses supérieurs, dont l'appréciation serait particulièrement importante.

2) Le SPAB aurait commis des violations de procédure :

a) lui aussi aurait omis d'entendre ces supérieurs;

b) il aurait mené une procédure non contradictoire;

c) sa conclusion ne serait pas motivée.

3) Quant au fond, la décision attaquée négligerait des faits importants :

a) l'Unité à laquelle appartient le requérant aurait connu un changement considérable par rapport aux fonctions et responsabilités qui lui étaient attachées auparavant. Cela se traduit par son changement d'appellation : appelée Unité des activités opérationnelles, elle était une simple structure d'appui aux autres divisions du secteur alors que, à l'heure actuelle, elle se nomme Unité de la coopération pour le développement, ce qui conduit ses membres à avoir des contacts directs avec des autorités et fonctionnaires importants des différents pays; ses fonctions et responsabilités équivaldraient à celles d'un fonctionnaire de grade P.5;

b) des erreurs auraient été commises dans la prise en compte des éléments responsabilités de gestion et autorité de signer les documents officiels, deux éléments ne constituant qu'un des sept facteurs qui entrent en ligne de compte pour l'évaluation d'un poste.

L'Organisation conteste les faits allégués et la pertinence des moyens invoqués.

3. Le reclassement d'un poste exige une connaissance approfondie des conditions de travail de l'intéressé. L'évaluation du type de travail accompli et du niveau de responsabilités est un jugement de valeur et seuls ceux qui ont la formation et l'expérience requises sont à même de la réaliser. En d'autres termes, les décisions en la matière relèvent du pouvoir d'appréciation, de telle manière qu'elles ne peuvent, en principe, être annulées que pour des motifs limités : l'incompétence de leurs auteurs, un vice de forme ou de procédure, une erreur de fait ou de droit, l'omission de tenir compte d'un fait essentiel, un détournement de pouvoir, ou encore des conclusions manifestement inexactes tirées du dossier. Il n'appartient pas au Tribunal de substituer sa propre évaluation d'un poste ou d'ordonner une nouvelle évaluation de ce poste, à moins que celle de l'Organisation ne soit entachée d'un des vices énoncés ci-dessus (voir les jugements 1067, affaire Glenn, au considérant 2; 1152, affaire Korolevich, au considérant 2; et 1647, affaire Bombo N'Djimbi, au considérant 7).

4. Pour justifier le moyen selon lequel les supérieurs hiérarchiques du requérant auraient dû être entendus, celui-ci se réfère au considérant 3 du jugement 1557 (affaire Sethi).

Dans cette affaire, le Tribunal a vu une lacune manifeste dans le fait que les deux supérieurs du fonctionnaire n'avaient pas été interrogés parce qu'ils avaient approuvé son autoévaluation, en exprimant l'un et l'autre l'avis que le poste devait alors faire l'objet d'une nouvelle estimation. En revanche, il n'a pas considéré que d'une manière générale les supérieurs devraient être entendus.

En l'espèce, la situation était fort différente. En effet, les deux supérieurs -- de premier et second niveaux -- avaient déjà souscrit à la description de poste et à l'évaluation approuvées en novembre 1994, soit près de quatre mois avant la demande de reclassement. Aucun élément ne permettait de retenir comme établi que, durant cette période, il y avait eu une modification importante des fonctions et responsabilités liées au poste. L'explication donnée par le requérant (dans sa réplique devant le Conseil d'appel) au fait qu'il n'avait pas recouru contre le classement de novembre 1994 donne aussi à penser que, durant cette courte période, les fonctions et responsabilités ne s'étaient pas profondément modifiées. Au demeurant, le requérant n'a pas demandé l'audition de ses supérieurs et l'Unité de la coopération pour le développement n'a pas cru utile de se faire représenter dans la procédure interne. Si le requérant avait estimé que ses supérieurs étaient en mesure de soutenir sa thèse, il n'aurait sans doute pas manqué de s'assurer de leur appui. Dans ces conditions, l'interrogatoire d'office des supérieurs par le classificateur ou le SPAB ne s'imposait pas.

Le grief n'est pas fondé.

5. Le requérant voit une violation de son droit d'être entendu devant le SPAB dans le fait que, suivant la procédure mise en place par l'UNESCO, le membre du personnel et le représentant de l'administration peuvent assister aux débats de cet organe, mais que pour la phase de la délibération le membre du personnel doit se retirer, alors que le représentant de l'administration peut rester et entendre les délibérations, le SPAB ayant la faculté, à ce stade, de lui poser des questions sans que le membre du personnel soit mis en mesure de se défendre. A son avis, cette procédure ne respecterait point l'égalité de traitement et le caractère contradictoire d'un procès contentieux.

Les faits ne sont pas contestés par l'Organisation; à son avis, cependant, il n'y aurait pas de violation du droit d'être entendu du fonctionnaire, dès lors qu'il peut présenter son point de vue sans restriction.

Dans une procédure de caractère judiciaire ou disciplinaire, l'exigence d'un procès équitable suppose le respect du principe contradictoire et de l'égalité des armes des parties. La possibilité donnée à une partie de s'exprimer en fait et en droit, en dehors de la présence de l'autre et sans possibilité de réplique, ne répond en principe pas à cette exigence. De même, une partie peut être avantagée si elle peut entendre les délibérations de l'autorité, en dehors de la partie adverse, par exemple en vue de l'exercice d'un recours.

En la présente espèce, il n'est pas nécessaire d'examiner dans quelle mesure ces principes doivent s'appliquer également à la procédure de réclamation et de recours interne, précédant une décision définitive relative à un fonctionnaire.

En effet, la procédure devant le SPAB intervient à un stade antérieur et son aménagement relève en principe de l'autonomie de l'Organisation. Du reste, elle donne au fonctionnaire concerné la possibilité de s'exprimer; en outre, la composition du SPAB, qui assure une participation aux représentants du personnel, garantit aussi que les intérêts du fonctionnaire seront pris en considération. En elle-même, cette procédure ne porte pas atteinte à ses droits.

Le moyen se révèle mal fondé.

6. Aux dires du requérant, la procédure aurait été viciée parce que la conclusion du SPAB, approuvant l'appréciation du Bureau du personnel, n'était pas motivée.

L'exigence de la motivation d'une décision ou d'un avis est destinée à permettre aux personnes ou organes intéressés de savoir quels sont les motifs de l'autorité qui s'est prononcée, pour permettre aux personnes touchées d'exercer leurs droits de procédure (notamment des oppositions ou recours) et à l'autorité devant statuer par la suite (notamment les autorités de recours) de contrôler l'application des normes. Ce but peut aussi être atteint lorsque les motifs figurent dans un autre document auquel l'autorité se réfère de façon explicite ou implicite, notamment lorsqu'une autorité supérieure fait siens les motifs d'une autorité inférieure ou se rallie à un préavis qui lui est adressé.

En l'occurrence, la recommandation du SPAB a de toute évidence pour signification que cet organe consultatif approuve les appréciations faites par le Bureau du personnel et les raisons qui les justifient. Pour être implicite, l'adhésion de motifs n'en est pas moins claire.

Le grief n'est pas fondé.

7. A l'appui de sa réclamation ainsi que de sa requête au Tribunal, le requérant se prévaut de la disposition 102.2

du Règlement du personnel et du point 2205 du Manuel de l'UNESCO.

La disposition 102.2 dudit Règlement, entrée en vigueur le 9 mars 1994, prévoit que :

Tout membre du personnel qui estime que la nature des fonctions assignées et le niveau des responsabilités qui lui incombent ne sont pas compatibles avec les normes ou critères de la classe dans laquelle est placé son poste peut, à tout moment, présenter au Directeur général une demande de reclassement de ce poste, à condition toutefois que soit intervenue une modification profonde de la structure et des responsabilités de l'unité à laquelle appartient le poste et, en conséquence, des responsabilités du demandeur.

Le point 2205 du Manuel de l'UNESCO, entré en vigueur le 27 octobre 1976, contient en particulier les textes ci-après :

F. ...

3. Le reclassement d'un poste à une classe supérieure est motivé par un accroissement notable du niveau des fonctions ou des responsabilités attachées à ce poste ou encore des titres requis du titulaire.

...

H. 1. Demandes de reclassement présentées par des membres du personnel en application de la disposition 102.2 du Règlement du personnel :

a. en début d'exercice...

b. en cours d'exercice : ces demandes de reclassement ne seront prises en considération par PER qu'en cas de modification profonde de la structure ou des responsabilités d'une unité, modification non prévue dans le Programme et Budget approuvés, mais entérinée par le [Sous-directeur général responsable] et entraînant un changement notable des fonctions et responsabilités assignées au titulaire du poste.

Dans une note d'envoi du Manuel du 19 février 1990, il est indiqué notamment que, parmi d'autres, le point 2205 était en cours de révision et serait publié prochainement. Cependant, les révisions et publications prévues n'avaient pas encore eu lieu au moment où fut traitée la demande du requérant (voir par analogie le jugement 1556, affaire Leprince No 2, au considérant 8).

Telle qu'elle est formulée, cette note n'emporte ni abrogation ni suspension de la norme concernée. L'adoption d'une norme de rang supérieur n'entraîne l'abrogation de la norme inférieure qu'autant qu'elle lui est contraire.

En l'espèce, le point 2205 n'est pas contraire au nouveau texte de la disposition 102.2 du Règlement du personnel en tant qu'il subordonne un reclassement, demandé en cours d'exercice, à la survenance d'une modification profonde de la structure et des responsabilités du poste confié au fonctionnaire sollicitant un reclassement, puisque cette condition est prévue dans les deux normes.

8. Il y a donc lieu d'examiner si le requérant pouvait se prévaloir d'une telle modification profonde depuis la dernière décision de classement.

Il ne conteste guère que, depuis le classement effectué en novembre 1994, lors de sa demande tendant au reclassement du poste présentée le 21 mars 1995, ses fonctions et responsabilités ne s'étaient pas modifiées de manière profonde. Aussi affirmait-il dans sa réplique adressée au Conseil d'appel :

Je n'ai jamais prétendu que le niveau effectif de mon poste aurait changé entre 1994 (date d'approbation par PER de la description du desk audit) et mars 1994 [recte 1995] (date de ma demande de desk audit).

Il estime toutefois que cette condition ne lui serait pas applicable et, pour cela, il a invoqué différentes explications :

a) Un principe général voudrait qu'en tout temps le droit administratif puisse être appliqué exactement.

Cependant, il est aussi reconnu que la stabilité des relations, notamment dans le cadre d'une organisation, justifie que les possibilités de révision connaissent des restrictions. En l'occurrence, rien ne s'oppose à la condition examinée.

b) Le requérant aurait été dans l'erreur lorsque le classement de son poste lui a été notifié le 22 novembre 1994. D'une part, il aurait cru alors qu'il pouvait demander en tout temps un reclassement de poste; d'autre part, il ne se

serait pas bien rendu compte à ce moment-là de l'importance des fonctions et responsabilités. Par rapport à ce qu'il s'imaginait alors, il y aurait eu une importante modification.

Cependant, selon la disposition 102.2 du Règlement du personnel, la modification importante doit être intervenue dès le dernier classement. Par ailleurs, les erreurs invoquées, qui seraient imputables au requérant, ne lui permettent pas d'empêcher l'application de cette norme. La conséquence qui en résulte ne comporte rien d'intolérable puisque le fonctionnaire concerné pourra demander ultérieurement un reclassement, si la condition réglementaire est alors avenue.

c) Pour déterminer s'il y a eu modification importante, il faudrait prendre comme point de comparaison avril 1994, soit le moment où l'Unité du requérant avait des fonctions différentes et s'appelait Unité des activités opérationnelles SHS/OPS; or, depuis lors, l'Unité aurait connu des modifications importantes qui justifieraient un reclassement du poste.

Cette thèse ne saurait être approuvée. En effet, le moment déterminant est en l'occurrence la dernière décision de classement; or, à ce moment-là, les nouvelles fonctions et responsabilités relatives au poste avaient déjà été fixées.

Or, s'il n'y a pas eu de modification importante des fonctions et responsabilités, il n'y a pas lieu à révision, même si la décision précédente devait apparaître contestable; le requérant ne saurait dès lors se créer un motif de révision en tâchant de démontrer que les estimations précédentes étaient trop basses.

Quelles qu'aient pu être éventuellement les paroles du représentant de l'administration devant le SPAB, le Directeur général n'a ainsi pas abusé de son large pouvoir d'appréciation en considérant que la condition mise à une révision du classement n'était pas remplie.

Le moyen n'est donc pas non plus fondé.

Par ces motifs,

#### DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé 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, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 29 janvier 1998.

Michel Gentot  
Jean-François Egli  
Seydou Ba

A.B. Gardner