

Organisation internationale du Travail  
*Tribunal administratif*

International Labour Organization  
*Administrative Tribunal*

*Traduction du greffe,  
seul le texte anglais fait foi.*

**V.**  
**c.**  
**UNESCO**

**125<sup>e</sup> session**

**Jugement n° 3942**

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<sup>me</sup> A. V. le 8 octobre 2015 et régularisée le 23 novembre, la réponse de l'UNESCO du 14 mars 2016, la réplique de la requérante du 23 avril, régularisée le 29 avril, et la duplique de l'UNESCO du 8 août 2016;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal;

Après avoir examiné le dossier;

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

La requérante conteste la décision de ne pas la réintégrer dans son ancien poste.

La requérante a travaillé pour l'Institut de statistique de l'UNESCO (ISU) au titre d'une série d'engagements de durée limitée (EDL) à compter de 2010.

Le 29 octobre 2012, le directeur de l'ISU (M. V.d.P.) informa la requérante qu'en raison de contraintes budgétaires son contrat ne serait pas renouvelé lorsqu'il arriverait à expiration le 31 décembre 2012. Le 21 novembre 2012, la requérante déposa une plainte auprès du Conseiller pour l'éthique, alléguant que la décision de ne pas renouveler son contrat constituait une mesure de représailles parce qu'elle avait déposé une plainte pour harcèlement à l'encontre de son supérieur hiérarchique à l'ISU, M. G., qui était le «protégé» du directeur.

Sur la recommandation du Conseiller pour l'éthique, la Directrice générale décida de renvoyer l'affaire au Service d'évaluation et d'audit (IOS) pour qu'il ouvre une enquête, en application des dispositions de la Politique de l'UNESCO en matière de protection des personnes signalant des pratiques irrégulières.

Par courriel du 25 juillet 2013, la requérante fut informée par le Conseiller pour l'éthique qu'après avoir reçu le rapport d'enquête et les recommandations du Bureau de l'éthique la Directrice générale avait conclu que le directeur de l'ISU avait exercé des représailles en décidant de ne pas renouveler son contrat et qu'elle serait réintégrée dans son ancien poste en tant que spécialiste de programme pour l'ISU, avec effet rétroactif, comme si son contrat avait été renouvelé le 1<sup>er</sup> janvier 2013, conformément au paragraphe 28 de la Politique en matière de protection des personnes signalant des pratiques irrégulières. Le courriel indiquait que l'administration prendrait contact avec elle rapidement pour mettre en œuvre cette décision.

S'étant enquis à plusieurs reprises auprès de l'administration de la mise en œuvre de cette décision, la requérante a été informée le 7 octobre par la directrice du Bureau de la gestion des ressources humaines (HRM) que les EDL avaient été supprimés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013 et que l'administration cherchait à déterminer la meilleure façon de mettre en œuvre ladite décision.

Par lettre du 6 novembre 2013, la directrice de HRM expliqua à la requérante que, dans la mesure où les EDL ne pouvaient excéder une période de quatre ans et où elle était entrée en fonctions en février 2010, son EDL ne pouvait pas être prolongé au-delà du 31 janvier 2014. Toutefois, les EDL ayant été supprimés avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2013, il était impossible de la réintégrer en vertu d'un EDL. Par conséquent, la Directrice générale avait décidé de lui verser une somme égale au traitement qu'elle aurait perçu si son contrat avait été renouvelé jusqu'au 31 janvier 2014.

Le 31 décembre 2013, la requérante présenta une réclamation contre cette décision. Par lettre du 17 mars 2014, elle fut informée que la Directrice générale avait décidé de confirmer la décision qui lui avait été notifiée le 6 novembre 2013.

Le 27 mars 2014, la requérante introduisit un recours devant le Conseil d'appel de l'UNESCO contre les décisions du 6 novembre 2013 et du 17 mars 2014, demandant sa réintégration et réclamant des dommages-intérêts et les dépens, ainsi que la production d'un certain nombre de pièces, y compris des documents relatifs au non-renouvellement en 2012-2013 du contrat de tout membre du personnel titulaire d'un contrat EDL.

Dans son avis du 3 juillet 2015, le Conseil d'appel conclut que la décision du 6 novembre 2013 avait été prise conformément aux règles applicables. Il recommanda que soient fournis à la requérante la correspondance ou les documents qui ne lui avaient pas été communiqués.

Par mémorandum du 8 juillet 2015, le secrétaire du Conseil d'appel transmet à la requérante l'avis et la recommandation du Conseil. Dans sa formule de requête, la requérante indique qu'elle attaque cette «décision».

À titre préliminaire, la requérante demande la production de divers documents et sollicite la tenue d'un débat oral. Elle demande au Tribunal d'annuler la décision du 6 novembre 2013 et d'ordonner sa réintégration dans son ancien poste, avec effet rétroactif au 1<sup>er</sup> janvier 2013. Elle réclame des dommages-intérêts pour tort matériel et moral d'un montant de 540 000 dollars des États-Unis, ainsi que les dépens.

L'UNESCO soutient que la requête est dénuée de fondement.

#### CONSIDÈRE :

1. La requérante est entrée au service de l'UNESCO en 2010. Elle a été recrutée initialement en vertu d'un engagement de durée limitée (EDL), une forme de contrat de courte durée alors utilisée par l'UNESCO, et bénéficia par la suite d'une série d'engagements de ce type. Il est inutile de préciser tous les événements qui ont conduit au dépôt de la présente requête devant le Tribunal le 8 octobre 2015. Il suffira d'indiquer qu'en octobre 2012 la requérante a été informée que son contrat ne serait pas renouvelé lorsqu'il arriverait à expiration le 31 décembre 2012. Elle a estimé que cette décision constituait un acte de représailles et a donc déposé une plainte auprès du Conseiller

pour l'éthique de l'UNESCO. Elle a réussi à établir qu'il y avait eu représailles et a été informée, par courriel du 25 juillet 2013, que la Directrice générale avait décidé de la réintégrer à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013. Toutefois, cette décision n'a jamais été mise en œuvre et la Directrice générale a finalement décidé de verser à la requérante une somme égale au traitement qu'elle aurait perçu si son contrat avait été renouvelé jusqu'au 31 janvier 2014. Cette date correspondait à la période maximale de quatre ans pendant laquelle la requérante aurait pu être employée au titre d'un contrat EDL, compte tenu de la date de son premier engagement. Il y a lieu de noter qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013 les contrats EDL ont été remplacés par une autre forme d'engagement applicable dans des conditions plus ou moins semblables, à savoir les engagements au titre d'un projet (PA). Par lettre du 6 novembre 2013, la requérante a été informée de la décision de la Directrice générale de lui verser la somme en question. La raison invoquée pour justifier cette décision était qu'une réintégration effective n'aurait pas respecté la limite de quatre ans mentionnée précédemment.

2. La requérante a présenté, en vain, une réclamation contre la décision communiquée le 6 novembre 2013 et a été informée de la confirmation de ladite décision par lettre du 17 mars 2014. Elle a alors introduit un recours devant le Conseil d'appel de l'UNESCO contre la décision communiquée le 6 novembre 2013 et confirmée par la décision du 17 mars 2014. Le Conseil d'appel a rendu un «avis et recommandation», daté du 3 juillet 2015, qui a été transmis à la requérante par memorandum du 8 juillet 2015. Dans le dernier paragraphe de cet «avis et recommandation», le Conseil d'appel a indiqué ce qui suit :

«66. Compte tenu de ce qui précède, il y a lieu de relever que, si la possibilité d'offrir un engagement au titre d'un projet était envisageable, la décision relevait intégralement de la compétence de l'Organisation, dans la mesure où les nouveaux contrats établissent de nouveaux liens contractuels qui doivent être justifiés par les objectifs de l'Organisation.

En conséquence :

- i) la décision contestée a été prise dans le cadre du pouvoir discrétionnaire dont jouit la Directrice générale en tant que chef exécutif, conformément aux règles et réglementations en vigueur, surtout parce que la décision

du 23 juillet 2013 ne définissait pas de modalités ni de date limite pour la mise en œuvre. Celles-ci n'ont été déterminées que le 18 octobre 2013;

- ii) [la requérante] se verra communiquer, le cas échéant, la correspondance et les documents qui ne lui ont pas encore été transmis, conformément aux règles applicables en la matière. L'accès aux informations relatives à un membre du personnel est une preuve de transparence et permet une meilleure gouvernance.»\*

3. Au vu de la date de la décision identifiée dans la formule de requête déposée auprès du Tribunal, la requérante désigne l'avis et recommandation du Conseil d'appel comme étant la décision attaquée. L'annexe A aux Statut et Règlement du personnel de l'UNESCO énonce la procédure à suivre en cas de recours interne. Ces dispositions prévoient que le Conseil d'appel adopte un rapport et formule un avis sur les mesures éventuelles que le Directeur général devrait prendre, et que le rapport est transmis au Directeur général qui statue en se fondant sur le rapport. En application du paragraphe 20 de l'annexe A, le Directeur général «statue sur le cas [sur le rapport du Conseil d'appel] le plus rapidement possible». Il ressort des pièces dont dispose le Tribunal que la Directrice générale n'a pris aucune décision à la suite du rapport du Conseil d'appel, et sur la base de ce rapport, pendant la période d'un peu plus de trois mois qui s'est écoulée entre la remise du rapport du Conseil d'appel et le dépôt de la requête devant le Tribunal. Toutefois, l'UNESCO ne conteste pas la recevabilité de la requête et le Tribunal en déduit qu'elle accepte qu'il examine celle-ci quant au fond.

4. La requérante sollicite la tenue d'un débat oral et demande la production de certains documents. Le Tribunal est cependant convaincu qu'il peut statuer en l'espèce en se fondant sur les pièces dont il dispose et, dans la mesure où il s'est prononcé en faveur de la requérante, il est peu probable que des éléments supplémentaires conduisent à une solution encore plus favorable à l'intéressée.

5. Dans le courriel du 25 juillet 2013, il était indiqué : «Conformément aux recommandations du Bureau de l'éthique, la

---

\* Traduction du greffe.

Directrice générale a donc conclu que M. [V.d.P.] a exercé des représailles en décidant de ne pas renouveler votre contrat.»\* Ainsi, le chef exécutif de l'UNESCO se disait convaincu que la requérante avait fait l'objet d'un acte de représailles, et cette conclusion était fondée sur les informations recueillies et les avis fournis pendant l'enquête interne ainsi que sur les rapports établis par les organes compétents. Dans la lettre du 6 novembre 2013 adressée à la requérante et l'informant qu'elle ne serait pas réintégrée mais qu'elle obtiendrait en substance un an de salaire, il n'est pas indiqué que la conclusion précédente de la Directrice générale selon laquelle la requérante avait fait l'objet d'un acte de représailles était erronée. De fait, il ressortait, du moins implicitement, de cette lettre que la conclusion précédente était correcte. C'est ce qui expliquerait qu'il ait été décidé de verser à la requérante une somme en réparation de la décision, prise par représailles, de ne pas renouveler son contrat.

6. Pourtant, dans ses écritures, l'UNESCO semble affirmer de manière quelque peu insolite que la décision d'octobre 2012 de ne pas renouveler le contrat de la requérante était une décision raisonnable et mûrement réfléchie, fondée sur des considérations pertinentes, notamment financières. L'UNESCO n'y explique pas ce qui lui permet d'avancer un tel argument malgré la conclusion explicite et catégorique de la Directrice générale, qui constitue le fondement des décisions communiquées le 6 novembre 2013 et le 25 juillet 2013, et selon laquelle la décision de non-renouvellement n'était pas une décision raisonnable et mûrement réfléchie, fondée sur des considérations pertinentes, notamment financières, mais un acte de représailles à l'encontre de la requérante. En toute logique, la décision de ne pas renouveler le contrat ne peut présenter à la fois ces deux caractéristiques. En effet, si, comme l'a conclu la Directrice générale, cette décision constituait un acte de représailles, elle ne pouvait pas être fondée sur des considérations financières et autres, même si de tels motifs auraient pu la justifier si son auteur n'avait pas eu l'intention de la prendre par représailles. L'argument de l'UNESCO, selon lequel il s'agissait effectivement

---

\* Traduction du greffe.

d'une décision raisonnable et mûrement réfléchie, est inopérant et doit être rejeté. En principe, dans le cadre d'une procédure devant le Tribunal, une organisation défenderesse ne saurait adopter sur des points de fait et de droit une position diamétralement opposée à celle antérieurement considérée comme étant le fondement de la décision qui est attaquée et qu'elle défend, sauf s'il s'agit, dans le cadre de la procédure devant le Tribunal, d'une concession faite en faveur du requérant.

7. Selon les termes de la décision de la Directrice générale, tels qu'ils ressortent du courriel du 25 juillet 2013, la requérante devait «être réintégrée dans [son] ancien poste en tant que spécialiste de programme pour l'Institut, avec effet rétroactif, [son] contrat commençant comme s'il avait été renouvelé après le 31 décembre 2012, conformément au paragraphe 28 de la Politique en matière de protection des personnes signalant des pratiques irrégulières»\*. La teneur de la décision était claire et sans ambiguïté. La réintégration de l'intéressée ne dépendait d'aucune forme particulière d'arrangement contractuel et cette décision a été prise en juillet 2013, dans des circonstances et à une époque où la Directrice générale et ses conseillers savaient ou auraient dû savoir que le type de contrat en vertu duquel la requérante était engagée en octobre 2012 (un contrat EDL), lorsque la décision illicite de non-renouvellement a été prise, avait été remplacé en juillet 2013, et ce, depuis plusieurs mois, par une nouvelle forme de contrat, à savoir le contrat PA. Il est certes indiqué à la fin du courriel que la requérante serait tenue informée de la «mise en œuvre des décisions susmentionnées»\*. Toutefois, une telle indication ne pouvait raisonnablement avoir pour objectif de déroger, ni être considérée comme dérogeant, aux termes de la décision, selon lesquels la requérante devait être réintégrée dans le poste qu'elle occupait précédemment.

8. Toutefois, et malgré ce qui a été déclaré dans le considérant qui précède, la Directrice générale semble avoir été convaincue que la réintégration était impossible compte tenu de la limitation générale de

---

\* Traduction du greffe.

durée applicable aux contrats EDL. Dans le cadre de cette analyse, le Tribunal admet que le chef exécutif d'une organisation dispose du pouvoir discrétionnaire de réexaminer une décision rendue antérieurement et peut, pour un motif valable et s'il agit de bonne foi, modifier ou annuler cette décision (voir, par exemple, le jugement 618, au considérant 5, à comparer toutefois avec le jugement 3871, au considérant 3), sauf si la décision antérieure ne peut plus être modifiée, soit en raison de l'effet de documents réglementaires applicables au sein de l'organisation, comme les statut et règlement du personnel, soit en raison de l'application de principes énoncés dans la jurisprudence du Tribunal, comme celui de la préclusion promissoire ou *promissory estoppel* (voir, par exemple, le jugement 1781, aux considérants 12 à 14). Mais, en l'espèce, le motif justifiant la modification de la décision ne résiste pas à un examen minutieux. Comme il vient d'être dit, dès lors que la décision de réintégration a été prise à un moment où les contrats EDL avaient été supprimés (ce que la Directrice générale savait ou aurait dû savoir), la réintégration sous une autre forme de contrat a forcément été envisagée. Les contraintes qui existaient avant le 1<sup>er</sup> janvier 2013 en termes de limitation de la durée totale d'emploi au titre de contrats EDL n'avaient plus aucune portée juridique, au moins en ce qui concerne la situation de la requérante, lorsque la décision a été prise de la réintégrer.

9. Il est vrai que la solution retenue dans la décision communiquée le 6 novembre 2013 visait certainement à indemniser financièrement la requérante pour compenser l'incidence directe de l'illégalité du non-renouvellement de son contrat, décidé par représailles. Toutefois, cette décision ne tient pas compte du fait qu'une simple réparation financière pour la perte de revenus découlant directement du non-renouvellement du contrat de la requérante, fondé sur un motif illégal, pourrait être une solution insuffisante. Ce manquement constitue une erreur de droit, en ce que des éléments déterminants n'ont pas été pris en considération.

10. La décision communiquée le 6 novembre 2013 n'est pas pleinement conforme à l'objectif manifeste du paragraphe 28 de la Politique en matière de protection des personnes signalant des

pratiques irrégulières et de la Politique dans son ensemble. Comme l'indique la Politique elle-même aux paragraphes 1 à 3, elle vise à offrir une protection renforcée contre les représailles aux personnes qui signalent des comportements répréhensibles, fournissent de bonne foi des renseignements concernant des allégations d'actes illicites ou collaborent à des audits, investigations ou enquêtes dûment autorisés. Ce principe s'applique dans un cadre qui impose aux fonctionnaires de dénoncer tout manquement aux règles et règlements de l'Organisation aux responsables chargés de prendre les mesures voulues en pareil cas. La Politique reconnaît que toute personne qui signale de bonne foi un manquement a le droit d'être protégée contre d'éventuelles représailles.

11. Le paragraphe 28 de la Politique autorise le Directeur général à prendre les mesures appropriées s'il est établi qu'il y a eu représailles. Si ce paragraphe confère un pouvoir discrétionnaire quant au choix de la mesure à prendre, l'objectif déclaré de la mesure est de «remédier aux conséquences dommageables que les représailles ont eues pour l'intéressé». La réintégration est expressément désignée comme l'une des mesures possibles. Si le versement d'une indemnité à la requérante a certainement remédié à une des conséquences dommageables de la décision, prise par représailles, de ne pas renouveler son contrat, il n'a pas remédié aux autres conséquences dommageables comme, par exemple, le préjudice moral vraisemblablement subi par la requérante du fait qu'aucun autre engagement ne lui a été proposé. La décision prise par représailles a également eu pour conséquence dommageable d'éliminer toute possibilité pour la requérante, si son contrat avait été renouvelé (en vertu d'un PA et non d'un EDL), de pouvoir chercher un autre emploi au sein de l'UNESCO en tant que membre du personnel déjà en service, statut qui, du point de vue pratique voire légal, est relativement avantageux. La perte de chance ainsi subie par la requérante était due à l'illégalité du non-renouvellement de son contrat. Il ne ressort pas du dossier que ces questions aient été prises en considération par la Directrice générale lorsque, en novembre 2013, elle est revenue sur sa décision antérieure de réintégrer la requérante.

12. Pour les motifs qui précèdent, la requérante a droit à une indemnité pour tort moral, dont le montant est fixé par le Tribunal à

60 000 dollars des États-Unis. La requérante demande sa réintégration, mais, compte tenu du temps écoulé, une telle mesure serait inappropriée. Toutefois, outre l'indemnité déjà versée, la requérante a droit à des dommages-intérêts pour tort matériel pour avoir perdu une chance d'avoir une prolongation d'engagement au-delà de douze mois au sein de l'UNESCO, dont le montant est fixé par le Tribunal à 40 000 dollars. La requérante a droit aux dépens, fixés à 10 000 dollars.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

1. L'UNESCO versera à la requérante une indemnité pour tort moral d'un montant de 60 000 dollars des États-Unis.
2. L'UNESCO versera à la requérante des dommages-intérêts pour tort matériel d'un montant de 40 000 dollars des États-Unis.
3. L'UNESCO versera à la requérante la somme de 10 000 dollars des États-Unis à titre de dépens.
4. Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Ainsi jugé, le 2 novembre 2017, par M. Giuseppe Barbagallo, Président du Tribunal, M<sup>me</sup> Dolores M. Hansen, Juge, et M. Michael F. Moore, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Dražen Petrović, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 24 janvier 2018.

*(Signé)*

GIUSEPPE BARBAGALLO DOLORES M. HANSEN MICHAEL F. MOORE

DRAŽEN PETROVIĆ