

R.

c.

UNESCO

127^e session

Jugement n° 4062

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} M. R. le 12 décembre 2016 et régularisée le 21 décembre 2016, la réponse de l'UNESCO du 10 avril 2017, la réplique de la requérante du 11 mai et la duplique de l'UNESCO du 28 août 2017;

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 suivants :

La requérante conteste la décision de ne pas renouveler son contrat de durée définie en raison de services insatisfaisants.

Après avoir travaillé pour l'UNESCO en tant que surnuméraire ou en vertu de contrats temporaires, la requérante se vit octroyer, le 1^{er} janvier 2010, un contrat de durée définie qui fut, par la suite, renouvelé à plusieurs reprises. Affectée à un poste de classe G-4 au sein du Secteur de la culture, elle fut transférée, le 18 avril 2011, dans la Section du patrimoine culturel immatériel, au sein du même secteur, et placée sous la supervision de M^{me} L.-W. Dans le cadre de l'établissement de son rapport d'évaluation pour l'exercice biennal 2010-2011, M^{me} L.-W. considéra que la requérante n'avait répondu que partiellement aux attentes, ce que cette dernière contesta. Un projet de plan d'amélioration

des performances portant sur la période allant du 1^{er} juin au 1^{er} décembre 2012 fut alors préparé, mais il ne fut pas finalisé. Le 11 juillet 2012, après avoir entendu la requérante et M^{me} L.-W., le panel de réexamen — organe chargé d'examiner les rapports d'évaluation sur les plans de la qualité, de la cohérence et de l'impartialité — conclut que l'évaluation était justifiée et impliquait l'établissement d'un plan d'amélioration des performances de trois mois. Il demandait à la requérante de «maintenir ses efforts de concentration et d'attention» et au superviseur «d'apporter un accompagnement fréquent et plus personnalisé».

Du fait de l'absence de M^{me} L.-W. pour raisons de santé, c'est M. S. qui élaborait ledit plan, portant sur la période comprise entre le 28 mars et le 27 juin 2013, et assura sa mise en œuvre. L'évaluation globale, datée du 26 novembre 2013, de M. S. fit apparaître que le travail effectué par l'intéressée était «globalement trop approximatif par rapport à ce qui [était] attendu pour [l]e poste». Le 12 décembre 2013, la requérante fit part de son désaccord avec cette évaluation, soulignant notamment qu'elle avait manqué d'accompagnement pendant la mise en œuvre du plan.

Le 5 janvier 2014, M. S. indiqua que, malgré la mise en œuvre de ce plan, les performances de la requérante pour l'exercice biennal 2012-2013 n'avaient «malheureusement pas été à la hauteur de ce qui était attendu» et lui donna l'évaluation «Ne répond pas aux attentes». Le 17 février 2014, le Sous-directeur général chargé du Secteur de la culture recommanda la résiliation de l'engagement de l'intéressée pour services insatisfaisants.

Le panel de réexamen ayant confirmé l'évaluation du 5 janvier, la requérante entama la procédure de contestation de son rapport d'évaluation. Lors de la réunion qu'il tint le 23 juillet 2014, le Comité des rapports entendit les parties. Au terme de ses délibérations, il souligna qu'au fil de sa carrière la requérante avait fait montre d'un «certain nombre de qualités» et que, si, lors de sa dernière affectation, elle avait assumé ses tâches de manière insatisfaisante, cela résultait du fait que, souvent, elle ne les avait pas comprises. Considérant que cette situation ne justifiait toutefois pas une résiliation d'engagement, le Comité recommandait à l'unanimité de ne pas modifier l'évaluation mais de transférer l'intéressée dans un autre service. Par memorandum du 2 octobre 2014, la Directrice générale avisa la requérante qu'elle avait

décidé de maintenir l'évaluation litigieuse et de ne pas renouveler son engagement lorsqu'il arriverait à échéance le 31 octobre 2014, mais qu'à titre exceptionnel elle lui octroyait une somme équivalant à un préavis de trois mois.

Le 28 octobre, la requérante contesta cette décision par le biais d'une réclamation, laquelle fut rejetée par un memorandum daté du 14 novembre. Le 25 novembre 2014, elle présenta un avis d'appel, puis, le 19 mars 2015, sa requête détaillée. Après avoir entendu les parties, le Conseil d'appel rendit son avis le 9 mai 2016. Déplorant le manque de communication entre la requérante et ses superviseurs et le fait que l'intéressée n'avait pas bénéficié de la formation et du soutien nécessaires, il recommanda l'annulation de la décision du 2 octobre 2014 et le transfert de la requérante à un autre poste. Par une lettre du 2 août 2016, qui constitue la décision attaquée, la requérante fut informée de la décision de la Directrice générale de rejeter les recommandations du Conseil d'appel et de confirmer la décision du 2 octobre 2014.

La requérante demande au Tribunal d'annuler la décision attaquée et d'ordonner le paiement avec intérêts de l'ensemble des traitements et indemnités qu'elle estime lui être dus pour la période comprise entre le 1^{er} novembre 2014 et le 13 novembre 2023, date à laquelle elle aurait atteint l'âge de la retraite. En outre, elle sollicite le versement d'une indemnité de 50 000 euros pour tort moral et d'une somme de 8 000 euros à titre de dépens.

L'UNESCO demande au Tribunal de rejeter la requête comme infondée.

CONSIDÈRE :

1. La requérante défère au Tribunal la décision du 2 août 2016 par laquelle la Directrice générale de l'UNESCO a rejeté le recours qu'elle avait formé contre celle, prise par cette même autorité le 2 octobre 2014 et confirmée le 14 novembre 2014, de maintenir l'évaluation défavorable dont elle avait fait l'objet pour l'exercice biennal 2012-2013 et de ne pas renouveler son contrat de durée définie en raison de services insatisfaisants.

2. Parmi les nombreux moyens articulés par l'intéressée à l'appui de sa requête, le Tribunal retiendra d'emblée celui tiré de ce que la décision du 2 août 2016 précitée est insuffisamment motivée.

3. En vertu d'une jurisprudence constante du Tribunal, le chef exécutif d'une organisation internationale est tenu, lorsqu'il statue sur un recours interne par une décision qui s'écarte, au détriment du fonctionnaire concerné, des recommandations formulées par l'organe de recours, d'exposer de manière adéquate les motifs pour lesquels il a estimé ne pas devoir suivre ces recommandations (voir, par exemple, les jugements 2339, au considérant 5, 2699, au considérant 24, 3208, au considérant 11, 3695, au considérant 9, ou 3830, aux considérants 6 et 8).

4. En l'espèce, le Conseil d'appel avait recommandé à la Directrice générale, dans son avis du 9 mai 2016, d'annuler la décision du 2 octobre 2014 portant non-renouvellement de l'engagement de la requérante et, plutôt que de mettre fin à cet engagement, de transférer l'intéressée à un autre poste au sein de l'Organisation.

Ces recommandations reposaient essentiellement, aux termes dudit avis, sur le fait que «le Conseil d'appel [était] parv[enu] à la conclusion selon laquelle il y avait clairement un manque de communication entre la [requérante] et ses superviseurs». Le Conseil soulignait ainsi que, en raison de ce manque de communication, l'intéressée «n'avait pas bénéficié de la formation et du soutien [nécessaires] lorsqu'elle en avait besoin», alors que «[c]eci l'aurait aidée à [remédier à] ses insuffisances».

L'opinion ainsi exprimée par le Conseil d'appel rejoignait d'ailleurs celle précédemment émise, dans un avis rendu à l'unanimité, par le Comité des rapports. Cet autre organe de recours, compétent en matière d'évaluation des performances, avait en effet déjà relevé l'existence de graves difficultés de communication au sein de la section où était affectée la requérante et observé que l'intéressée, qui avait jusqu'alors fait preuve de qualités professionnelles reconnues dans les différentes fonctions qu'elle avait exercées à l'UNESCO, pourrait sans doute donner satisfaction dans un autre poste. S'il avait proposé de maintenir l'évaluation défavorable de la requérante, au motif que celle-ci ne

répondait effectivement pas aux attentes de ses superviseurs, ce comité avait ainsi, lui aussi, recommandé qu'il ne soit pas mis fin à l'engagement de l'intéressée et que celle-ci soit plutôt transférée dans un autre service.

Or, le courrier informant la requérante de la décision du 2 août 2016 se borne, s'agissant des observations formulées par le Conseil d'appel sur ce point, à indiquer que :

«Concernant le prétendu manque de communication avec votre superviseur, la Directrice générale, comme le Comité des rapports, maintient que votre note "*ne répond pas aux attentes*" pour la période 2012-2013 a été établie conformément aux règles applicables relatives à l'évaluation des performances. En conséquence et conformément aux textes applicables en matière d'évaluation des performances, la Directrice générale confirme sa décision du 2 octobre 2014 de ne pas renouveler votre engagement de durée définie pour performances insatisfaisantes.»

Contrairement à ce que voudraient donner à croire les mots par lesquels elle débute, cette motivation ne traite en réalité nullement de la question, mise en avant par le Conseil d'appel, des conséquences à tirer du fait que la requérante exerçait en l'espèce ses fonctions dans un contexte professionnel marqué par un évident manque de communication avec ses supérieurs hiérarchiques. La simple affirmation, formulée en termes généraux, selon laquelle l'évaluation de l'intéressée aurait été effectuée dans le respect de la réglementation en vigueur ne saurait tenir lieu de réponse pertinente aux observations exprimées à ce sujet par l'organe de recours dans son avis précité. Le Tribunal estime, dès lors, que la Directrice générale n'a pas exposé de manière adéquate, dans sa décision du 2 août 2016, les motifs pour lesquels elle s'est écartée de la recommandation du Conseil d'appel tendant à ce qu'elle annule celle du 2 octobre 2014 et procède, plutôt qu'à un non-renouvellement du contrat de la requérante, à un transfert de l'intéressée à un autre poste.

Ce seul vice suffit à justifier l'annulation de la décision attaquée du 2 août 2016.

5. Il importe cependant de s'interroger également sur la légalité de la décision du 2 octobre 2014, qui, en elle-même, n'est pas affectée par les considérations qui précèdent.

6. En vertu d'une jurisprudence constante du Tribunal, une organisation internationale jouit d'un large pouvoir d'appréciation lorsqu'elle prend une décision au sujet du renouvellement ou non d'un contrat de durée déterminée. Une telle décision ne peut faire l'objet, en conséquence, que d'un contrôle restreint du Tribunal, qui ne la censurera que si elle a été prise en violation d'une règle de compétence, de forme ou de procédure, si elle repose sur une erreur de fait ou de droit, si des éléments essentiels n'ont pas été pris en considération, s'il a été tiré des pièces du dossier des conclusions manifestement erronées ou si un détournement de pouvoir a été commis (voir, par exemple, les jugements 1262, au considérant 4, 3586, au considérant 6, 3679, au considérant 10, 3743, au considérant 2, ou 3932, au considérant 21).

7. L'un des divers moyens soulevés par la requérante à l'encontre de la décision de non-renouvellement de son contrat, qui relève du contrôle restreint ainsi défini, puisqu'il est tiré de l'absence de prise en considération d'éléments essentiels, s'avère déterminant pour statuer sur la légalité de cette décision.

Il s'agit de celui — au demeurant intimement lié au vice de motivation de la décision du 2 août 2016 censuré plus haut — tiré de ce que la Directrice générale a négligé de tenir compte du contexte très défavorable dans lequel l'intéressée exerçait ses fonctions.

8. Il ressort du dossier, et notamment des débats devant le Comité des rapports ainsi que des délibérations du Conseil d'appel, tels qu'ils sont relatés dans les avis respectifs de ces deux organes collégiaux, que la Section du patrimoine culturel immatériel, où était affectée la requérante, souffrait, à l'époque des faits, de graves carences en matière de communication interne.

Il semble que, comme le fait également apparaître le dossier, cette situation ait été en grande partie due à l'attribution à cette section d'une multitude de responsabilités et de tâches particulièrement complexes. Cet état de fait avait d'ailleurs conduit le superviseur direct de la requérante à dénoncer lui-même auprès de sa hiérarchie, le 20 mars 2013, la «[c]harge de travail intolérable» pesant sur ladite section, dans un mémorandum

rédigé spécialement à cet effet où il soulignait l'extrême difficulté des conditions de travail qui en résultait pour lui-même et pour l'ensemble des agents concernés.

Un tel contexte professionnel est, à l'évidence, de nature à nuire à la qualité des performances des membres du personnel et rend, a fortiori, particulièrement difficile, pour un fonctionnaire qui ne donnerait pas satisfaction, d'améliorer la qualité de ses prestations.

9. S'agissant spécifiquement de la requérante, l'Organisation avait certes élaboré, comme le prévoient les paragraphes 16 et suivants du point 14.4 du Manuel des ressources humaines lorsque les services d'un membre du personnel sont jugés insatisfaisants, un plan d'amélioration des performances, qui a été mis en œuvre sur une période de trois mois de mars à juin 2013. Mais il ressort du dossier que ses prescriptions n'ont, en raison de l'insuffisante disponibilité du superviseur direct de la requérante, pas été pleinement respectées. Ainsi, si ce plan prévoyait notamment la tenue de rencontres hebdomadaires entre ledit superviseur et la requérante en vue de définir les objectifs de cette dernière, il n'est pas sérieusement contesté par l'Organisation que celles-ci n'ont en fait jamais eu lieu, seuls deux entretiens entre les intéressés concernant l'exécution de ce plan ayant été organisés — mis à part celui consacré à son bilan final — les 29 avril et 9 juillet 2013.

Il résulte de ces constatations que la requérante n'a pas bénéficié, de la part de ses supérieurs hiérarchiques, du suivi régulier qui lui aurait en l'espèce été nécessaire pour améliorer substantiellement la qualité de ses performances.

10. Le Tribunal note par ailleurs que la requérante, qui avait déjà exercé diverses fonctions au service de l'UNESCO depuis 2002, dans le cadre de contrats de différentes natures, avait alors toujours donné satisfaction dans son travail, ainsi qu'en témoignent au dossier plusieurs attestations très élogieuses établies par d'anciens supérieurs hiérarchiques de l'intéressée. Il y a lieu de relever au demeurant que, s'agissant de la partie de l'exercice biennal 2010-2011 ayant précédé son transfert dans la section susmentionnée, la requérante avait, comme précédemment,

fait l'objet d'une évaluation favorable, ce qui confirme que ce n'est que dans le cadre de son affectation au sein de cette section qu'elle a connu des difficultés professionnelles.

11. Aux termes du paragraphe 29 du point 14.3 du Manuel des ressources humaines, relatif au «[p]rocessus d'évaluation des performances» :

«Les circonstances qui ont pu empêcher le membre du personnel concerné d'atteindre les résultats doivent être prises en compte. Il convient de distinguer les circonstances liées à des facteurs extérieurs et indépendantes de la volonté de l'intéressé de celles dont il est responsable. Lorsque des circonstances indépendantes de sa volonté l'ont empêché de réaliser les résultats attendus/attributions, elles ne doivent pas avoir d'incidence négative sur l'évaluation de ses performances ni sur l'appréciation qui lui est attribuée.»

12. Il résulte de ces dispositions, qui, d'ailleurs, ne font qu'énoncer des principes de portée générale s'appliquant à toute procédure d'évaluation professionnelle, que des circonstances particulières telles qu'un grave manque de communication entre le fonctionnaire concerné et ses superviseurs ou une pression exceptionnelle subie par le service dont il relève du fait d'une charge de travail collective insupportable doivent être prises en considération dans l'évaluation des performances de l'intéressé.

13. En l'espèce, le Tribunal estime qu'en négligeant de tenir compte de ces facteurs lorsqu'elle a décidé, le 2 octobre 2014, de ne pas renouveler le contrat de la requérante en raison de services jugés insatisfaisants, la Directrice générale a omis de tenir compte d'éléments essentiels, au sens de la jurisprudence précitée, et a ainsi entaché cette décision d'illégalité.

14. En outre, le Tribunal relève, à ce sujet, que c'est à tort que le Comité des rapports a estimé, dans son avis susmentionné, devoir recommander de maintenir l'évaluation défavorable de la requérante. Il est, certes, avéré que cette dernière ne donnait pas satisfaction dans ses fonctions au cours de la période considérée. Mais, après avoir constaté que l'intéressée était placée dans un environnement professionnel

anormal de nature à influencer défavorablement sur la qualité de ses prestations, ce comité ne pouvait, sans se contredire, formuler une telle recommandation, car le constat ainsi opéré impliquait nécessairement que l'évaluation de l'intéressée soit, faute d'avoir intégré cette donnée, entachée d'irrégularité.

15. La défenderesse paraît justifier l'absence de prise en considération de ces divers éléments par l'affirmation, formulée de façon appuyée dans ses écritures, selon laquelle il lui serait de toute façon juridiquement impossible de renouveler un engagement de durée définie en cas d'évaluation défavorable du membre du personnel concerné lors de sa dernière période d'activité. Elle fonde cet argument sur les prescriptions du paragraphe 1 du point 14.5 du Manuel des ressources humaines, qui dispose que «[l]es prolongations d'engagement sont accordées si les services fournis ont donné satisfaction» et prévoit qu'une telle prolongation requiert l'établissement d'une recommandation écrite du superviseur du membre du personnel concerné confirmant que les services de l'intéressé sont jugés satisfaisants.

Le fait que, comme il a été dit plus haut, l'évaluation de la requérante ait été entachée d'irrégularité suffit à écarter, en l'espèce, l'application de ces dispositions.

Mais le Tribunal estime utile de préciser que ces dernières ne sauraient s'interpréter comme le fait la défenderesse et que cette thèse — qui, d'ailleurs, explique peut-être le vice ci-dessus relevé entachant la motivation de la décision du 2 août 2016 — procède ainsi d'une erreur de droit.

D'une part, en effet, et comme l'observe à juste titre la requérante, les dispositions du paragraphe 5 dudit point 14.5 prévoient pour leur part qu'en cas d'échec d'un plan d'amélioration des performances, l'appréciation défavorable portée sur les résultats du fonctionnaire concerné «**peut entraîner** la résiliation ou le non-renouvellement de son engagement» (caractères gras ajoutés), ce qui montre que, même dans ce cas, une telle issue n'est pas automatique.

D'autre part et surtout, l'interprétation ainsi proposée par l'Organisation serait directement contraire aux prescriptions de l'alinéa *b*) de la disposition 104.6 du Règlement du personnel selon lesquelles «[u]n engagement de durée définie **peut, à la discrétion du Directeur général, être prolongé** ou transformé en un engagement de durée indéterminée» (caractères gras ajoutés). Ladite disposition confère en effet au Directeur général une compétence discrétionnaire en matière de prolongation ou de renouvellement de contrats qui ne saurait, en tout état de cause, être restreinte par une norme de rang inférieur. À cet égard, le Tribunal ne peut d'ailleurs manquer de relever une certaine contradiction dans le fait que la défenderesse soutienne en substance tout à la fois, dans la présente affaire, que la Directrice générale jouissait d'une compétence discrétionnaire pour se prononcer sur le renouvellement du contrat de la requérante et que cette autorité avait compétence liée pour ne pas renouveler ce contrat, tant ces deux affirmations sont, par définition, antinomiques.

16. Il découle de ce qui précède que la décision de la Directrice générale du 2 août 2016 et celles des 2 octobre 2014 et 14 novembre 2014, ainsi que le rapport d'évaluation de la requérante pour l'exercice biennal 2012-2013, doivent être annulés, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête.

17. La requérante, qui ne demande pas à être réintégrée au sein de l'UNESCO, sollicite, en revanche, l'indemnisation du préjudice matériel résultant de l'interruption de sa relation d'emploi avec celle-ci.

À cet égard, l'intéressée n'est certes pas fondée à prétendre au paiement de l'intégralité des émoluments qu'elle aurait perçus jusqu'à l'âge de la retraite, dès lors qu'un renouvellement de son contrat de durée définie ne lui aurait aucunement garanti, en tout état de cause, un engagement au service de l'Organisation jusqu'à la fin de sa carrière.

Mais, dans les circonstances de l'espèce, le Tribunal considère qu'il sera fait une juste réparation du préjudice matériel subi par la requérante en condamnant l'UNESCO à verser à celle-ci l'équivalent des traitements et indemnités de toute nature dont elle aurait bénéficié

si son contrat avait été renouvelé, pour une durée de deux ans à compter du 1^{er} novembre 2014, aux mêmes conditions que celles prévues auparavant, déduction faite du montant de l'indemnité de préavis qui lui a été versée en vertu de la décision du 2 octobre 2014 et des éventuelles rémunérations qu'elle aurait perçues au titre d'autres activités professionnelles pendant cette période. L'Organisation devra également verser à l'intéressée l'équivalent des cotisations en vue de l'acquisition de droits à pension qu'elle aurait dû prendre en charge pendant la même période. Toutes les sommes en cause porteront intérêt au taux de 5 pour cent l'an à compter de leurs dates d'échéance jusqu'à la date de leur paiement.

18. En outre, l'illégalité du non-renouvellement de contrat litigieux et de la décision du 2 août 2016 a causé à la requérante un substantiel préjudice moral.

Compte tenu, notamment, de l'atteinte à la réputation professionnelle de l'intéressée résultant du motif pour lequel il avait été mis fin à sa relation d'emploi avec l'Organisation et du manque de sollicitude dont, au vu du dossier, cette dernière a parfois fait preuve à son égard au cours du déroulement de l'affaire, le Tribunal estime justifié de lui attribuer, à ce titre, une indemnité de 10 000 euros.

19. Obtenant en grande partie satisfaction, la requérante a droit à des dépens, dont le Tribunal fixe le montant à 5 000 euros.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

1. La décision de la Directrice générale de l'UNESCO du 2 août 2016 et celles des 2 octobre 2014 et 14 novembre 2014, ainsi que le rapport d'évaluation de la requérante pour l'exercice biennal 2012-2013, sont annulés.
2. L'UNESCO versera à la requérante des dommages-intérêts pour préjudice matériel, ainsi que les intérêts y afférents, calculés comme il est dit au considérant 17 ci-dessus.

3. L'Organisation versera à l'intéressée une indemnité pour tort moral de 10 000 euros.
4. Elle lui versera également la somme de 5 000 euros à titre de dépens.
5. Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Ainsi jugé, le 16 novembre 2018, par M. Patrick Frydman, Vice-président du Tribunal, M^{me} Fatoumata Diakité, Juge, et M. Yves Kreins, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Dražen Petrović, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 6 février 2019.

PATRICK FRYDMAN

FATOUMATA DIAKITÉ

YVES KREINS

DRAŽEN PETROVIĆ