

Le Tribunal administratif,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI), formée par M. A. F. H. le 17 novembre 2004 et régularisée le 26 novembre 2004, la réponse de l'Organisation du 2 mars 2005, la réplique du requérant du 9 mai et la duplique de l'ONUDI du 16 août 2005;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII du Statut du Tribunal;

Après avoir examiné le dossier, la procédure orale n'ayant 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 allemand né en 1944, est entré au service de l'ONUDI en janvier 1984 en qualité de juriste de grade P.3. Il a été promu au grade P.4 en octobre 1987 et, en mars 1998, a été nommé administrateur chargé du Bureau des affaires juridiques (devenu depuis lors les Services juridiques). En juin 1999, il a été promu au grade P.5 en tant que chef du Bureau des affaires juridiques, fonctions qu'il a occupées jusqu'à son départ à la retraite le 31 mai 2004.

Le rapport d'appréciation du requérant pour la période allant du 1^{er} janvier 2000 au 28 février 2002 a été rédigé par le supérieur hiérarchique de ce dernier — le directeur exécutif des opérations hors Siège et de l'administration — en sa qualité de premier notateur et cosigné par le Directeur général en sa qualité de second notateur. Le supérieur hiérarchique du requérant a rempli la section III du rapport le 3 octobre 2003. Il a estimé que l'intéressé avait «une connaissance et une compréhension excellentes des questions juridiques relatives aux opérations de l'ONUDI dans divers domaines et aux relations que celle-ci entretient avec diverses institutions et personnes dont les Etats membres et les membres du personnel». Il considérait en outre que le requérant avait montré toute sa compétence dans les avis juridiques qu'il avait donnés ainsi que dans les diverses activités qu'il avait entreprises. Dans la rubrique «Point(s) fort(s) du fonctionnaire», son supérieur hiérarchique a relevé son «excellente connaissance des questions juridiques» et le fait qu'il donnait des «avis compétents et clairs». Toutefois, dans la rubrique «Domaine(s) dans lesquels des améliorations seraient nécessaires», il a noté : «Quelque peu rigide et inflexible dans son approche du travail, crée des problèmes interpersonnels. A besoin de s'améliorer.»

Le requérant a protesté contre cette dernière observation. Dans la section IV du rapport, qu'il a remplie le 21 mai 2004, il a nié manquer de flexibilité dans son travail et indiqué que «les observations du premier notateur dénot[ai]ent une mauvaise conception du rôle revenant dans une organisation internationale publique au conseiller juridique, lequel a pour fonction de protéger les intérêts de l'organisation». Ce jour-là, il a aussi adressé le rapport en cause au Directeur général, par l'intermédiaire de l'assistante personnelle de ce dernier, et noté sur la fiche de transmission que, puisqu'il n'était pas d'accord avec les observations que son supérieur hiérarchique avait formulées s'agissant du domaine où l'on attendait une amélioration de sa part, il fallait que son supérieur hiérarchique, le Directeur général et lui-même «aient un entretien, comme prévu à la section V du rapport».

La section V du rapport contient les observations du second notateur. Le sous-titre de cette partie, «Observations générales sur le comportement professionnel du fonctionnaire», est suivi de la mention : «Remplir cette partie et la suivante après avoir eu un entretien avec le fonctionnaire et son supérieur hiérarchique lorsque ceux-ci sont en désaccord.» Le Directeur général a indiqué dans la section V qu'il partageait l'avis du premier notateur selon lequel le requérant devait s'améliorer, ajoutant que ce dernier «pourrait considérablement améliorer son comportement professionnel s'il proposait des scénarios avec différentes options faisant ressortir les opportunités et les risques susceptibles d'avoir une incidence sur la réalisation des buts de l'Organisation». Dans la section VI du rapport, le Directeur général a donné son appréciation générale du comportement professionnel du requérant. Dans cette section, cinq niveaux de notation sont prévus : excellent, très bon, bon, passable et insatisfaisant. Le comportement professionnel du requérant a été qualifié de «bon» par le Directeur général qui a signé le rapport le 24 mai 2004.

Le requérant a accusé réception de son rapport d'appréciation en le signant le 19 août 2004. Il a saisi le Tribunal le

17 novembre 2004 et attaque la «décision» du Directeur général du 24 mai figurant dans ledit rapport.

B. Sur la question de la recevabilité, le requérant soutient que les observations et l'appréciation générale formulées par le Directeur général le 24 mai 2004, respectivement dans les sections V et VI de son rapport d'appréciation, constituent une décision définitive au sens de l'article VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal. Il explique que l'appendice M du Règlement du personnel de l'ONUDI prévoit une procédure d'objection pour les fonctionnaires qui contestent l'appréciation générale figurant dans la section VI, s'il y est indiqué qu'ils doivent améliorer leur comportement professionnel ou que celui-ci est insatisfaisant. L'objection peut porter sur une partie ou l'ensemble du rapport. Par ailleurs, il est prévu dans l'additif 1 à l'annexe IV de l'instruction administrative n^o 10, qui a été publié le 29 janvier 2001, que des objections peuvent être présentées à l'encontre d'une «appréciation générale figurant dans la section VI [...] s'il y est indiqué que le comportement professionnel est d'un niveau passable (niveau 2) ou insatisfaisant (niveau 1)». Le requérant fait valoir que, puisque le Directeur général ne lui a attribué aucune de ces deux appréciations, il n'a pas pu se prévaloir de la procédure d'objection. Il en conclut qu'«il ne disposait d'aucune voie de recours interne pour contester la décision erronée prise au sujet de [son] comportement professionnel» et que la condition de l'épuisement des voies de recours interne prévue par le Statut du Tribunal a donc été respectée.

Sur le fond, le requérant soutient que, compte tenu de sa description d'emploi, l'allégation selon laquelle son approche du travail était «quelque peu rigide et inflexible» est injustifiée. Il estime que, pour évaluer le travail d'un conseiller juridique, ce qu'il faut considérer, c'est si l'avis qu'il donne est juridiquement valable et conforme au cadre juridique que l'Organisation est tenue de respecter, et non pas s'il est jugé par des collègues comme trop rigide ou inflexible. Une appréciation négative de son travail aurait donc dû reposer sur la preuve que les avis juridiques qu'il avait donnés dans des cas concrets étaient erronés. En l'espèce, fait-il remarquer, aucune preuve de ce type n'a été produite; bien au contraire, son supérieur hiérarchique a indiqué dans son rapport d'appréciation qu'il possédait une excellente connaissance des questions juridiques et que ses avis étaient «compétents et clairs». Il en conclut que la prise en compte des notions de rigidité et d'inflexibilité pour évaluer son travail de conseiller juridique constituait «un usage inadéquat du pouvoir d'appréciation», dès lors qu'elle a abouti à une conclusion erronée sur la qualité de son travail.

Le requérant rejette l'allégation selon laquelle son approche du travail a créé des problèmes interpersonnels. Il estime que les désaccords qui peuvent survenir entre fonctionnaires internationaux au sujet de questions professionnelles sont un phénomène tout à fait normal et ils ne sauraient être ressentis comme des désaccords personnels. Il affirme qu'au cours des six années où il a exercé les fonctions de conseiller juridique, on ne lui a jamais demandé de présenter les «scénarios» et les «options novatrices» qu'on lui reproche à présent de ne pas avoir proposés. Selon lui, on ne l'a pas non plus avisé que ses recommandations étaient «souvent étroites et très spécifiques», comme l'a indiqué le Directeur général. Il ajoute qu'en dehors du rapport d'appréciation litigieux — qu'il n'a reçu qu'après son départ à la retraite —, aucune autre évaluation n'a été faite de son comportement professionnel pendant les six années en question, et ce, malgré ses demandes écrites. Il souligne également que, contrairement à la procédure indiquée sur les rapports d'appréciation, aucun entretien n'a eu lieu avec ses notateurs au moment de l'élaboration du rapport.

Le requérant demande au Tribunal de déclarer que sa requête est recevable, d'annuler la «décision» du Directeur général du 24 mai 2004 et d'ordonner à l'Organisation de remplacer le rapport d'appréciation contenant cette décision par «un rapport comportant une évaluation correctement établie sur la seule base de [son] comportement professionnel apprécié au regard de [sa] description d'emploi».

C. Dans sa réponse, l'Organisation soutient que la requête est irrecevable au motif que l'intéressé n'a pas épuisé les voies de recours interne. Elle reconnaît qu'il ne pouvait pas recourir à la procédure d'objection prévue à l'appendice M du Règlement du personnel étant donné que, dans la section contenant l'appréciation générale de son comportement professionnel, celui-ci était qualifié de «bon» et non de «passable» ou d'«insatisfaisant». Mais la défenderesse considère qu'il aurait pu introduire un recours interne, conformément à l'alinéa a) de la disposition 112.02 et à l'appendice K du Règlement du personnel, en soumettant une demande écrite de réexamen au Directeur général dans les soixante jours suivant la notification de la «décision» contestée. L'Organisation souligne que les procédures définies aux appendices K et M ne s'excluent pas mutuellement.

Dans ses arguments sur le fond, l'Organisation soutient, en se référant à la jurisprudence relative aux contestations de rapports d'évaluation, que la décision attaquée relève de son pouvoir d'appréciation et ne peut être annulée que pour des motifs limités. Citant le jugement 1136, elle fait valoir que l'on peut «supposer que [les] appréciations

sont portées de bonne foi, dans l'intérêt du service comme dans celui du fonctionnaire noté», et que le Tribunal «ne peut intervenir dans ces appréciations qu'en cas d'erreur manifeste sur les faits ou d'atteinte à l'objectivité qui doit être la règle dans cet exercice».

D'après l'ONUDI, l'évaluation du comportement professionnel du requérant était objectivement équilibrée et ce dernier n'a pas apporté la preuve qu'elle ait été entachée d'une erreur de fait manifeste. La défenderesse soutient que, même si l'on admettait que les notateurs avaient une conception erronée des fonctions du requérant, le fait que celui-ci avait la possibilité de formuler des observations dans la section IV du rapport aurait suffi à corriger une éventuelle erreur de jugement. Contrairement à ce qu'allègue le requérant, l'ONUDI considère que les observations formulées dans le rapport litigieux, selon lesquelles il manquait de flexibilité et ne proposait pas plusieurs options, se fondaient bien sur sa description d'emploi.

En réponse à l'affirmation du requérant selon laquelle rien ne vient étayer les observations contenues dans son rapport d'appréciation et dont il conteste le bien fondé, l'Organisation produit une déclaration, datée du 24 février 2004, dans laquelle le supérieur hiérarchique de l'intéressé explique, en prenant un exemple concret, pourquoi il a considéré que le requérant avait une approche inflexible de son travail.

Tout en reconnaissant que le requérant ne réclame pas de dommages intérêts, l'ONUDI fait observer que, de toute façon, il n'y aurait pas de raison de supposer qu'il a subi un tort justifiant une réparation étant donné que son rapport d'appréciation était dans l'ensemble tout à fait positif et que, dans la section contenant l'appréciation générale de son comportement professionnel, celui-ci était qualifié de «bon». En ce qui concerne l'absence d'entretien entre le requérant et ses notateurs, la défenderesse fait observer que l'intéressé n'a pas contesté, dans la section IV du rapport, le fait que son supérieur hiérarchique n'avait pas discuté avec lui de l'évaluation de son comportement professionnel avant de remplir la section III. S'agissant de la demande que l'intéressé avait formulée pour obtenir un entretien avec son supérieur hiérarchique et le Directeur général, comme cela est prescrit à la section V du rapport, l'ONUDI invoque le jugement 254 dans lequel le Tribunal a estimé que l'inexécution de ce style de prescriptions n'invalide pas *ipso facto* un rapport. Enfin, l'Organisation souligne que le fait que le requérant n'ait pas reçu de rapports d'appréciation portant sur d'autres périodes est sans incidence sur la question du bien fondé de la contestation de son rapport d'appréciation.

D. Dans sa réplique, le requérant affirme qu'il est «juridiquement inexact» de laisser entendre qu'il aurait dû engager un recours interne car cela serait revenu à utiliser la voie du recours comme s'il s'agissait d'une procédure d'objection. A son avis, si l'Organisation avait voulu que la procédure de recours s'applique aux rapports d'appréciation, cela aurait dû être indiqué clairement et expressément à la fois dans l'appendice M et dans les rapports d'appréciation eux-mêmes. Il réitère ses arguments sur le fond et réfute en détail ceux que son supérieur hiérarchique a invoqués dans sa déclaration du 24 février 2004 et qui sont, à ses yeux, «non valables» et «non prouvés».

E. Dans sa duplique, l'Organisation maintient son objection à la recevabilité de la requête ainsi que sa position sur le fond. Elle ajoute que la requête devrait être également rejetée du fait que la seule réparation à laquelle l'intéressé pourrait prétendre, s'il obtenait gain de cause sur le fond, consisterait en l'octroi de dommages intérêts; or il n'en a pas demandé.

CONSIDÈRE :

1. Avant de prendre sa retraite de l'ONUDI le 31 mai 2004, le requérant a reçu un rapport d'appréciation portant sur la période allant du 1^{er} janvier 2000 au 28 février 2002 que son supérieur hiérarchique, en sa qualité de premier notateur, avait signé le 3 octobre 2003. Dans ce rapport, il était indiqué qu'il devait améliorer l'approche «rigide et inflexible» qu'il avait de son travail. Dans les observations qu'il a formulées le 21 mai 2004, le requérant a déclaré qu'aucune amélioration ne lui semblait nécessaire. Ce jour-là, il a également adressé ledit rapport au Directeur général. Sur la fiche de transmission, il a indiqué qu'il était en désaccord avec les observations du premier notateur, qui attendait de lui une amélioration, et a attiré l'attention de l'assistante personnelle du Directeur général sur le fait qu'«il faudrait que le Directeur général, [son] supérieur et [lui] même aient un entretien, comme prévu à la section V du rapport».

Le deuxième notateur, en l'occurrence le Directeur général, s'est rallié à l'avis du premier notateur et a indiqué, dans la section V du rapport, que le requérant «d[eval]ait améliorer son comportement professionnel». Bien

qu'aucune date ne figure dans la section V du rapport, la section VI contenant l'appréciation générale du Directeur général est datée du 24 mai 2004; le comportement professionnel du requérant y est qualifié de «bon».

Le requérant a accusé réception du rapport en le signant le 19 août 2004. L'encadré prévu à cet effet contient la déclaration suivante : «Je sais que, conformément aux dispositions de l'appendice M du Règlement du personnel, j'ai la possibilité de présenter des explications ou des objections dans un délai d'un mois à compter de la réception du présent rapport.»

2. Le requérant a ensuite saisi le Tribunal pour contester l'évaluation faite le 24 mai 2004 par le Directeur général. Il demande que le rapport en question soit annulé et remplacé par un nouveau rapport.

Sur la question de la recevabilité, il soutient qu'il n'a pu se prévaloir du droit à la procédure d'objection qui est mentionné à la fin du rapport d'appréciation et prévu à l'appendice M du Règlement du personnel. Il fonde son argument sur les dispositions de l'additif 1 à l'annexe IV de l'instruction administrative n° 10, qui a été publié le 29 janvier 2001.

L'appendice M prévoit à son alinéa e) qu'une objection peut être présentée lorsqu'il ressort de l'appréciation générale figurant dans la section VI d'un rapport que le fonctionnaire «doit améliorer son comportement professionnel ou que celui-ci est insatisfaisant». S'agissant de l'appréciation générale, le comportement professionnel du requérant était qualifié de «bon». Aussi, comme il le fait valoir et comme le reconnaît l'Organisation, l'intéressé ne pouvait-il pas recourir à la procédure d'objection.

Avant de passer aux autres arguments développés par le requérant et la défenderesse sur la question de la recevabilité, il y a lieu de relever que la «décision» que l'intéressé souhaite contester est une remarque figurant dans son rapport d'appréciation, selon laquelle il devait améliorer son comportement professionnel dans un domaine précis. Il n'est en aucune façon clairement établi qu'il s'agissait là d'une décision administrative et non d'un simple élément du raisonnement qui a amené à conclure que son comportement professionnel pouvait dans l'ensemble être qualifié de «bon». Mais cette question n'étant pas abordée dans les écritures, il y a lieu de considérer en l'espèce que, conformément à la position adoptée par les parties, il s'agit d'une «décision administrative».

3. Dans sa réponse, la défenderesse soutient que le requérant avait la possibilité de se prévaloir de la procédure de recours devant la Commission paritaire de recours, conformément à l'alinéa a) de la disposition 112.02 et à l'appendice K du Règlement du personnel. L'intéressé conteste ce point de vue en arguant que l'appendice M traite de manière exhaustive des rapports d'appréciation et que, de ce fait, l'alinéa a) de la disposition 112.02 du Règlement du personnel doit être interprété comme ne s'appliquant pas. Cet argument doit être rejeté. L'appendice M traite seulement des rapports d'appréciation dans lesquels, aux termes de l'appréciation générale, le comportement professionnel d'un fonctionnaire doit être amélioré ou est insatisfaisant. Si tant est qu'un rapport d'appréciation contienne une décision administrative, c'est l'alinéa a) de la disposition 112.02 du Règlement du personnel qui s'applique. Cet alinéa prévoit que :

«Tout fonctionnaire ou ancien fonctionnaire qui [...] souhaite former un recours contre une décision administrative doit d'abord adresser une lettre au Directeur général pour demander que cette décision fasse l'objet d'un nouvel examen. Cette lettre doit être expédiée dans les 60 jours qui suivent la date à laquelle le fonctionnaire ou ancien fonctionnaire a reçu notification écrite de la décision.»

Le requérant n'a pas formulé de demande de nouvel examen.

L'alinéa b) de la même disposition prévoit que :

«i) S'il souhaite former un recours contre la réponse reçue du Directeur général, le fonctionnaire ou ancien fonctionnaire adresse son recours écrit au secrétaire de la Commission paritaire de recours dans les 60 jours qui suivent la date de la réception de ladite réponse;

ii) Si le fonctionnaire ou ancien fonctionnaire n'a pas reçu de réponse du Directeur général dans les 60 jours suivant la date à laquelle il a adressé sa lettre au Directeur général, il peut, dans les 30 jours qui suivent, adresser son recours écrit contre la décision administrative initiale au secrétaire de la Commission paritaire de recours; le fonctionnaire ou ancien fonctionnaire peut aussi dans les 90 jours qui suivent saisir directement le Tribunal

administratif de l'Organisation internationale du Travail conformément au statut de ce tribunal.»

Comme il ressort clairement du sous alinéa ii) de l'alinéa b) de la disposition 112.02 du Règlement du personnel, le Tribunal ne pouvait être saisi directement que dans l'hypothèse où le requérant avait envoyé une lettre contenant une demande de nouvel examen et où il n'avait pas reçu de réponse; aux termes du sous alinéa i), il aurait en outre été tenu d'adresser un recours au secrétaire de la Commission paritaire de recours s'il avait reçu une réponse à sa lettre. Le requérant ne s'est pas prévalu de ces voies de recours.

L'alinéa b) de la disposition 112.03 prévoit que :

«Une requête adressée au Tribunal n'est pas recevable tant que le requérant n'a pas auparavant soumis le différend à la Commission paritaire de recours conformément à la disposition 112.01 du Règlement du personnel et que la Commission n'a pas communiqué son avis au Directeur général, à moins que les conditions énoncées au sous alinéa ii) de l'alinéa b) de la disposition 112.02 ne s'appliquent.»

4. Il ressort on ne peut plus clairement de la jurisprudence du Tribunal que les voies de recours interne doivent avoir été épuisées avant que le Tribunal ne puisse être saisi (voir par exemple les jugements 725, au considérant 2, 1063 et 1301, au considérant 8), à moins que le statut du personnel ne prévoie que les décisions prises par le chef exécutif d'une organisation ne sont pas assujetties à la procédure de recours interne (voir le jugement 565), ce qui, comme on l'a montré plus haut, n'est pas le cas en l'espèce.

5. Même si l'on admet qu'indiquer dans le rapport d'appréciation du requérant qu'il devait améliorer son comportement professionnel constituait une «décision administrative», le requérant aurait dû se prévaloir des voies de recours interne, ce qu'il n'a pas fait. Il reproche à l'Organisation d'avoir fait preuve de mauvaise foi en ne l'avisant pas qu'il pouvait se prévaloir des procédures de recours. Dans un contexte où l'on pourrait manifestement considérer que la seule «décision» contenue dans un rapport d'appréciation est l'appréciation générale, l'argument de la mauvaise foi doit être rejeté.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

La requête est rejetée comme étant irrecevable.

Ainsi jugé, le 3 novembre 2005, par M. Michel Gentot, Président du Tribunal, M^{me} Mary G. Gaudron, Juge, et M. Agustín Gordillo, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 1er février 2006.

Michel Gentot

Mary G. Gaudron

Agustín Gordillo

Catherine Comtet