

Organisation internationale du Travail
Tribunal administratif

International Labour Organization
Administrative Tribunal

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

116^e session

Jugement n^o 3252

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI), formée par M^{me} Z. S. le 8 juillet 2011 et régularisée le 16 août, la réponse de l'ONUDI du 25 novembre 2011, la réplique de la requérante du 26 mars 2012, régularisée le 28 mars, et la duplique de l'ONUDI du 9 juillet 2012;

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

Après avoir examiné le dossier;

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

A. La requérante, ressortissante autrichienne née en 1960, est entrée au service de l'ONUDI en juillet 2004 et a été mise au bénéfice d'un contrat de durée déterminée d'une année en qualité d'assistante de projet, au grade G-4. Le 15 juillet 2005, elle se vit accorder un engagement de trois ans et le 1^{er} août 2006 elle fut promue au grade G-5.

Après avoir reçu un rapport d'évaluation pour la période allant du 1^{er} janvier au 31 octobre 2007 dans lequel ses deux premiers notateurs formulaient des observations négatives à son égard et son second notateur estimait que globalement son comportement professionnel avait «besoin d'être amélioré», elle vit son contrat prorogé d'une année,

du 15 juillet 2008 au 14 juillet 2009, et son avancement d'échelon, qui était prévu pour le 1^{er} août 2008, fut suspendu. En juillet 2008, elle fit objection au rapport susmentionné et, le mois suivant, elle demanda au Directeur général de réexaminer la décision de ne proroger son contrat que d'une année seulement. En septembre, elle présenta une autre objection par laquelle elle demandait le réexamen de la décision concernant son avancement d'échelon.

Par un mémorandum du 3 février 2009 émanant de la directrice du Service de la gestion des ressources humaines, la requérante fut informée qu'après avoir examiné le rapport du jury chargé d'examiner son objection cette directrice, qui agissait en qualité de dernier notateur, avait décidé d'entériner l'appréciation globale selon laquelle le comportement professionnel de l'intéressée avait «besoin d'être amélioré». En juillet 2009, la requérante saisit contre cette décision la Commission paritaire de recours, qui, par la suite, rejeta son recours. Elle contesta alors cette décision dans sa deuxième requête devant le Tribunal (voir le jugement 3253, également prononcé ce jour).

Dans l'intervalle, par un mémorandum du 5 juin 2009 adressé à la directrice du Service de la gestion des ressources humaines, le directeur exécutif de la division de la requérante recommanda que le contrat de cette dernière, qui venait à expiration le mois suivant, soit prorogé d'une année avec effet au 15 juillet. Le Directeur général approuva cette recommandation le 25 juin et un engagement de durée déterminée d'un an fut ensuite offert à la requérante, qui l'accepta le 3 juillet. Plus tard ce même mois, elle demanda au Directeur général de réexaminer la décision de lui offrir une prorogation de contrat pour une période de moins de trois ans. Le 25 septembre 2009, elle fut informée que la décision était maintenue car elle reposait sur une recommandation de son directeur qui avait été approuvée par le Directeur général, et aussi parce que le rapport d'évaluation de son comportement professionnel établi pour 2008 avait révélé des lacunes.

Le 24 novembre 2009, la requérante introduisit un recours auprès de la secrétaire de la Commission paritaire de recours pour contester la décision de lui accorder un engagement de moins de trois ans. S'étant déjà déclarée mécontente de diverses observations écrites

contenues dans son rapport d'évaluation pour 2008 et de l'appréciation globale selon laquelle son comportement professionnel avait «besoin d'être amélioré», elle présenta le 17 décembre 2009 une objection à ce rapport.

Avec effet au 15 juillet 2010, l'engagement d'une année de la requérante fut prorogé de trois ans. Par un mémorandum du 27 septembre 2010 émanant de l'administrateur chargé du Service de la gestion des ressources humaines, elle fut informée qu'après avoir examiné son rapport d'évaluation pour 2008, son objection à l'appréciation qu'il contenait et le rapport du jury chargé d'examiner son objection, cet administrateur avait décidé de maintenir l'appréciation globale appelant à une amélioration.

Le 22 janvier 2011, la requérante introduisit un recours auprès de la Commission paritaire de recours pour contester la décision du Directeur général de maintenir l'appréciation globale «a besoin d'être amélioré» contenue dans son rapport d'évaluation pour la période allant du 1^{er} mars au 31 décembre 2008. La Commission paritaire de recours, dans son rapport du 17 janvier 2012, recommanda le rejet du recours de la requérante. Dans l'intervalle, dans son rapport du 9 mars 2011, la Commission recommanda le rejet du recours par lequel la requérante contestait la prorogation de son engagement d'une année, soit pour la période allant du 15 juillet 2009 au 14 juillet 2010. Elle conclut, entre autres, que la décision avait été prise conformément à l'alinéa b) de la disposition 103.10 du Règlement du personnel, qui prévoit que la prorogation d'un engagement de durée déterminée est subordonnée à l'accomplissement d'un travail satisfaisant. Elle fit observer que les rapports d'évaluation du comportement professionnel de la requérante pour les périodes allant respectivement du 1^{er} janvier au 31 octobre 2007 et du 1^{er} mars au 31 décembre 2008 portaient l'un et l'autre l'appréciation globale «a besoin d'être amélioré». Le travail de l'intéressée n'étant pas du niveau requis, l'administration avait eu raison de lui accorder une prorogation d'une année seulement afin de lui donner la possibilité de s'améliorer.

Par un mémorandum du 31 mars 2011, qui constitue la décision attaquée, le Directeur général approuva la recommandation de la

Commission et rejeta intégralement le recours de la requérante. Il lui accorda néanmoins 1 500 euros de dommages-intérêts pour le retard enregistré dans la procédure de recours interne. L'intéressée en fut informée par une lettre du 8 avril 2011.

B. La requérante soutient que l'ONUDI a enfreint les dispositions 103.10, alinéa b), et 104.8, alinéa a), du Règlement du personnel. En particulier, l'Organisation n'a pas appliqué les bonnes procédures en ce qui concerne ses rapports d'évaluation. La requérante accuse l'administration de mauvaise foi et affirme que cette dernière n'a fait aucun effort pour finaliser son rapport d'évaluation pour 2008 avant de lui accorder la prorogation de contrat litigieuse. Elle dit en outre qu'à l'époque des faits elle n'a pas été informée, ni verbalement ni par écrit, que son travail suscitait des préoccupations et que tout ce qu'elle en a entendu dire était positif. Elle affirme avoir demandé spécifiquement les avis de son directeur et de sa supérieure hiérarchique directe mais s'être vu répondre que cette dernière n'avait pas le temps de discuter de cette question, laquelle a par la suite été renvoyée au bureau du directeur.

La requérante soutient que l'administration a prorogé son contrat d'une année seulement en s'appuyant sur son rapport d'évaluation pour 2007 sans tenir compte du fait que cette évaluation faisait l'objet d'un recours interne en instance. L'administration n'a pas non plus pris en compte le fait qu'un avancement d'échelon lui avait été accordé en août 2009.

La requérante objecte au fait que la Commission paritaire de recours se soit appuyée sur ses rapports d'évaluation contestés pour 2007 et 2008. Elle soutient que la Commission n'a pas procédé à une enquête adéquate sur son cas puisqu'elle a omis de prendre en considération des faits pertinents, préférant s'appuyer sur des points qui relevaient de deux autres recours internes qu'elle avait introduits.

Enfin, la requérante affirme qu'elle n'est pour rien dans le retard enregistré dans la procédure de recours interne.

Elle demande au Tribunal d'annuler la décision attaquée ainsi que la recommandation de la Commission s'y rapportant. Elle réclame des

dommages-intérêts pour tort moral d'un montant égal à une année de traitement, ainsi que 15 000 euros pour le retard enregistré dans la procédure de recours interne et 4 000 euros de dépens. Elle demande la tenue d'une procédure orale.

C. Dans sa réponse, l'ONUDI fait valoir que la décision de prorogation procédait d'un exercice correct du pouvoir d'appréciation du Directeur général et que, d'après la jurisprudence du Tribunal, cette décision ne peut faire l'objet que d'un contrôle limité.

L'Organisation affirme que la décision était totalement conforme à l'alinéa b) de la disposition 103.10 du Règlement du personnel, qui prévoit que les engagements de durée déterminée sont normalement prorogés pour une période de trois ans, pour autant que le travail du fonctionnaire concerné ait donné satisfaction et que les crédits budgétaires disponibles le permettent. L'ONUDI fait observer que les rapports d'évaluation du comportement professionnel de la requérante pour 2007 et 2008 montrent que, pendant les deux années précédant la décision, le travail de l'intéressée n'était pas d'un niveau acceptable : elle n'avait donc pas droit et ne pouvait pas raisonnablement s'attendre à la prorogation normale de trois ans. De plus, l'Organisation soutient qu'elle a respecté l'alinéa a) de la disposition 104.08 du Règlement du personnel concernant les rapports sur les services et la conduite des fonctionnaires, ainsi que toutes les procédures en vigueur en matière d'évaluation. Elle nie avoir agi de mauvaise foi en ne finalisant pas le rapport d'évaluation du comportement professionnel de la requérante pour 2008 avant la date prescrite pour la prorogation du contrat de cette dernière.

L'ONUDI fait valoir que la requérante a été informée à plusieurs reprises des lacunes dans son travail avant que la décision attaquée ne soit prise. Ce problème lui a été clairement signalé dans ses rapports d'évaluation pour 2007 et 2008. De plus, la précédente prorogation de contrat d'une année, qui lui avait été accordée en 2008, constituait en soi un message sans ambiguïté visant à lui faire comprendre qu'une amélioration s'imposait. L'Organisation nie que la demande de retour d'information de la requérante ait été ignorée et affirme que celle-ci

ne peut pas fonder une telle allégation sur un cas unique où il n'aurait, selon elle, pas été possible à sa supérieure directe de la rencontrer au moment où elle le demandait.

L'ONUDI déclare que l'administration était en droit de s'appuyer sur le rapport d'évaluation contesté établi pour 2007 bien que ce rapport fût l'objet d'un recours devant la Commission paritaire. Elle ajoute que cette dernière n'a pas commis d'erreur en prenant en compte les rapports pour 2007 et 2008 et n'a pas non plus ignoré de faits essentiels.

Selon l'ONUDI, la procédure de recours interne a duré un temps juste et raisonnable compte tenu des circonstances, et la demande de dommages-intérêts soumise par la requérante sur ce point est excessive.

D. Dans sa réplique, la requérante développe ses moyens, en particulier concernant la teneur des rapports d'évaluation pour 2007 et 2008 et les procédures suivies à leur sujet. Elle affirme que, comme l'Organisation n'a pas finalisé son rapport d'évaluation pour 2008 avant le moment où elle a dû accepter la prorogation de son contrat, ce sont en fait deux prorogations successives d'un an seulement qui lui ont été accordées sur la base de son rapport pour 2007, qui était vicié, ce qui, à son avis, constitue une violation de la disposition 104.08 du Règlement du personnel. De plus, elle prétend qu'elle a subi un tort psychologique et financier et qu'il a été porté préjudice à sa réputation, à la fois personnelle et professionnelle. Elle explique que la somme qu'elle réclame à titre de dommages-intérêts pour le retard enregistré dans la procédure de recours interne est en partie destinée à rembourser les frais médicaux qu'elle a encourus pendant cette période.

E. Dans sa duplique, l'ONUDI maintient sa position. Elle souligne que la requérante a été traitée équitablement et que son travail a été correctement évalué conformément aux dispositions pertinentes du Règlement du personnel. Selon l'ONUDI, la requérante a reçu une réparation adéquate pour le retard enregistré dans la procédure de recours interne et sa demande de remboursement de frais médicaux est irrecevable car elle n'a pas épuisé les voies de recours interne.

CONSIDÈRE :

1. La requérante a commencé à travailler pour l'ONUDI le 15 juillet 2004 au grade G-4 en vertu d'un contrat de durée déterminée d'une année. Le 15 juillet 2005, elle s'est vu accorder un engagement de trois ans. Au cours de cet engagement, elle a été promue, le 1^{er} août 2006, au grade G-5. Par la suite, son engagement a été prorogé d'une année seulement, du 15 juillet 2008 au 14 juillet 2009, puis encore d'une seule année, du 15 juillet 2009 au 14 juillet 2010. La requérante a contesté la décision de lui accorder un contrat de durée déterminée d'un an à compter du 15 juillet 2009 dans un recours dont elle a saisi la Commission paritaire de recours le 24 novembre 2009. La Commission a rendu son rapport le 9 mars 2011, indiquant qu'elle avait décidé de rejeter le recours. Cette décision a été approuvée par le Directeur général dans une décision du 31 mars 2011, qui constitue la décision attaquée. Tout en rejetant le recours, le Directeur général a octroyé à la requérante 1 500 euros en raison du retard enregistré entre la date de saisine de la Commission et celle où une décision a été rendue sur le recours.

2. La requérante a demandé la tenue d'une procédure orale. S'estimant suffisamment éclairé par les mémoires des parties et leurs annexes, le Tribunal ne fera pas droit à cette demande (voir, par exemple, le jugement 3184, au considérant 4).

3. Le passage pertinent de la disposition 103.10 du Règlement du personnel de l'ONUDI régissant la nomination des fonctionnaires prévoit ce qui suit :

«a) Lors de leur recrutement, les fonctionnaires sont nommés pour une durée déterminée, dont la date d'expiration est précisée dans la lettre de nomination. Ils sont normalement engagés pour une période de trois ans, dont les 12 premiers mois correspondent à une période de stage qui, dans des cas exceptionnels, peut être prorogée d'une année au plus.

b) Les nominations pour une durée déterminée n'autorisent pas leur titulaire à compter sur une prorogation ou sur une nomination d'un type différent. Quand cela est dans l'intérêt des activités de programme de l'Organisation et sous réserve que le comportement professionnel du

fonctionnaire ait donné satisfaction et que les crédits disponibles le permettent, les nominations pour une durée déterminée sont normalement prorogées pour une période de trois ans. [...]»

4. Pendant la période de deux ans qui a précédé la décision de proroger le contrat de la requérante d'une année, du 15 juillet 2009 au 14 juillet 2010, deux rapports d'évaluation ont été établis. L'un portait sur le travail de la requérante pour la période allant du 1^{er} janvier au 31 octobre 2007 (ci-après le «rapport 2007») et l'autre pour la période allant du 1^{er} mars au 31 décembre 2008 (ci-après le «rapport 2008»). Dans le rapport 2007, l'appréciation globale appelait à une amélioration. Conformément à l'appendice M du Règlement du personnel (qui, d'une manière générale, traite du système d'évaluation du comportement professionnel du personnel), la requérante a présenté une objection demandant le réexamen de ce rapport. Il s'en est suivi un réexamen du rapport 2007 par un jury chargé d'examiner l'objection, qui a rendu compte au dernier notateur. Celui-ci a entériné l'appréciation globale «a besoin d'être amélioré». Une demande faite au Directeur général pour que la décision du dernier notateur soit réexaminée n'a pas reçu de suite favorable. Un recours formé contre la décision du Directeur général auprès de la Commission paritaire de recours n'a pas davantage été accueilli. Cette question fait l'objet d'autres procédures devant le Tribunal (voir le jugement 3253, également prononcé ce jour). Comme on le verra plus bas, l'issue de ces procédures a une incidence significative sur la présente affaire.

5. Dans le rapport 2008, qui comportait deux parties parce que les supérieurs de la requérante avaient changé (même si ce qui s'est exactement produit prête à discussion), l'appréciation globale du travail de la requérante est restée «a besoin d'être amélioré». Le second notateur pour la période couverte par le rapport 2008 a recommandé que l'engagement de durée déterminée de la requérante soit renouvelé pour une période d'une année, à savoir du 15 juillet 2009 au 14 juillet 2010. Cette recommandation a finalement abouti à la décision qui s'est traduite par celle qui est attaquée dans la présente affaire.

6. Il y a lieu de souligner que le rôle du Tribunal n'est pas de déterminer si une évaluation portée dans un rapport est correcte ou si une décision discrétionnaire d'employer un fonctionnaire pour une durée déterminée d'un an ou de trois ans est appropriée. Les décisions de ce type, qui relèvent du pouvoir d'appréciation de l'Organisation et qui impliquent une évaluation et une notation, appartiennent aux responsables des organisations internationales ayant reconnu la compétence du Tribunal. Une décision de ce type ne peut être annulée que si elle viole une règle de forme ou de procédure, si elle repose sur une erreur de fait ou de droit ou encore si des éléments essentiels n'ont pas été pris en considération, si des conclusions manifestement erronées ont été tirées des pièces du dossier ou enfin si elle émane d'un organe incompétent (voir, par exemple, le jugement 3006, au considérant 7).

7. Comme elle l'a fait pour le rapport 2007, la requérante a demandé le réexamen du rapport 2008 (en présentant une objection), ce qui a finalement abouti à la confirmation par le dernier notateur (le 27 septembre 2010) que le comportement professionnel de la requérante appelait une amélioration. Dans ce cas également, la requérante a saisi sans succès la Commission paritaire de recours.

8. Le Tribunal de céans applique un principe général selon lequel une organisation ne peut fonder une décision défavorable à un fonctionnaire sur le caractère insatisfaisant du travail de ce dernier si elle n'a pas appliqué les règles établies pour évaluer ce travail (voir le jugement 2414, au considérant 24).

9. En l'espèce, la décision attaquée prise par le Directeur général le 31 mars 2011 faisait suite à l'examen auquel la Commission paritaire de recours avait soumis les recours formés contre les rapports 2007 et 2008. Les deux rapports avaient fait l'objet de procédures d'objection qui avaient pour l'essentiel échoué et de saisines de la Commission paritaire de recours restées sans succès.

Cela dit, la contestation du rapport 2007 a été à tort rejetée comme étant irrecevable (voir le jugement 3253, également prononcé

ce jour). Par suite des injonctions prononcées dans le jugement 3253, la Commission paritaire de recours devra examiner le recours formé par la requérante contre le rapport 2007, à moins que la question puisse se régler par voie d'accord.

La décision attaquée sur ce point reposait, en partie, sur l'examen par la Commission du recours par lequel la requérante contestait son rapport 2007. Or ce recours n'a pas été examiné sur le fond. Il est donc possible que la requérante obtienne gain de cause dans ce recours, auquel cas le raisonnement suivi par la Commission sur ce point, qui est à la base de la décision attaquée, pourrait très bien être remis en question. Le recours peut également se solder par un échec pour la requérante et le raisonnement de la Commission rester valable. En tout état de cause, la décision définitive sera prise par le Directeur général sur la base de la recommandation de la Commission.

10. Dans ses moyens, la requérante (qui se représente elle-même) conteste à plusieurs reprises à titre subsidiaire l'évaluation qui a été effectuée de son travail et avance des arguments au sujet de l'interprétation à donner à divers documents. Il est inutile de reprendre ces arguments en détail; il suffira de dire qu'ils ne sont pas défendables ou sont dénués de pertinence.

11. En ce qui concerne la demande de dommages-intérêts pour le retard pris dans l'examen du recours que la requérante a introduit le 24 novembre 2009 devant la Commission paritaire, il a été noté que l'ONUDI a déjà versé à l'intéressée 1 500 euros pour l'indemniser de ce retard. Normalement, un retard de près d'une année et demie est assez long pour justifier que le Tribunal ordonne une réparation. Mais le montant qui a été accordé à la requérante correspond à la réparation que le Tribunal aurait probablement ordonnée de toute façon (voir le jugement 2878, au considérant 10). Étant donné les circonstances, il ne sera pas accordé de dommages-intérêts.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

1. La décision attaquée est annulée.
2. Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Ainsi jugé, le 6 novembre 2013, par M. Giuseppe Barbagallo, Président du Tribunal, M^{me} Dolores M. Hansen, Juge, et M. Michael F. Moore, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 5 février 2014.

GIUSEPPE BARBAGALLO
DOLORES M. HANSEN
MICHAEL F. MOORE
CATHERINE COMTET