

Organisation internationale du Travail
Tribunal administratif

International Labour Organization
Administrative Tribunal

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

S.
c.
UNESCO

134^e session

Jugement n° 4503

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} A. S. le 5 août 2019, la réponse de l'UNESCO du 26 décembre 2019, la réplique de la requérante du 16 mars 2020, la duplique de l'UNESCO du 22 juin, les écritures supplémentaires de la requérante du 2 octobre et les observations finales de l'UNESCO du 9 décembre 2020;

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 suivants:

La requérante conteste la décision de ne pas prolonger son engagement de durée définie à l'expiration de celui-ci.

La requérante est entrée au service de l'UNESCO le 1^{er} septembre 2014 en tant que conseillère juridique et directrice de l'Office des normes internationales et des affaires juridiques, à la classe D-2, au titre d'un contrat de durée définie de deux ans. Elle avait été détachée auprès de l'UNESCO par l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA selon son sigle anglais). En mai 2016, son engagement fut prolongé pour une période supplémentaire de deux ans, du 1^{er} septembre 2016 au 31 août 2018.

En novembre 2017, une nouvelle Directrice générale entra en fonction à l'UNESCO. Peu de temps après sa nomination, elle annonça aux cadres supérieurs, dans une «Note Azure»* en date du 4 décembre 2017, que, dans le cadre des réformes qu'elle souhaitait mettre en œuvre, elle avait décidé de renouveler l'équipe de direction. À l'époque, l'équipe de direction, qui était présidée par la Directrice générale, était composée du Directeur général adjoint, des huit sous-directeurs généraux et de plusieurs directeurs (de classe D-1 ou D-2), dont le conseiller juridique.

Lors d'une réunion tenue le 26 mars 2018, à laquelle le directeur du Bureau de la gestion des ressources humaines participa également, la Directrice générale fit savoir à la requérante qu'elle ne comptait pas prolonger son engagement à l'expiration de celui-ci, car elle souhaitait renouveler l'équipe de direction, et qu'elle consulterait le Conseil exécutif à ce sujet. Après la consultation du Conseil exécutif, qui eut lieu le 9 avril 2018, la requérante fut informée par un mémorandum du 24 avril 2018 que le Conseil n'avait pas soulevé d'objection à la proposition de la Directrice générale et que son engagement ne serait donc pas prolongé au-delà de sa date d'expiration, à savoir le 31 août 2018.

Le 29 mai 2018, la requérante présenta une réclamation dans laquelle elle contestait la décision du 24 avril 2018 au motif que l'intention de la Directrice générale de renouveler l'équipe de direction n'était pas une raison valable pour justifier la non-prolongation de son engagement. Elle soutenait que, même si la nomination du Directeur général adjoint et des sous-directeurs généraux coïncidait habituellement avec le mandat du Directeur général, ce n'était pas le cas d'une nomination aux fonctions de directeur, telle que la sienne, qui découlait d'une procédure de recrutement par voie de concours. Elle soulignait également que les mesures prises par la Directrice générale depuis son entrée en fonction n'étaient pas conformes à la raison invoquée pour justifier la décision contestée, puisque la question du renouvellement des engagements de durée définie de huit membres de l'équipe de direction s'était posée au

* Traduction du greffe.

cours de cette période, mais que son engagement à elle était le seul qui n'avait pas été prolongé.

Cette réclamation ayant été rejetée par une décision du 17 juillet 2018, la requérante introduisit un recours auprès du Conseil d'appel. Dans son avis et sa recommandation du 12 avril 2019, le Conseil d'appel ne constata aucune erreur ni violation des règles applicables et conclut que la raison sous-tendant la décision de ne pas prolonger l'engagement de la requérante était «valable dans la mesure où cette décision relève d[u] pouvoir d'appréciation [de l'UNESCO]»*. S'agissant de l'argument lié à la procédure soulevé par la requérante, selon lequel l'UNESCO n'aurait pas répondu à sa réclamation dans le délai d'un mois prescrit, il conclut qu'aucun préjudice n'avait été établi, puisqu'elle aurait pu introduire un recours auprès du Conseil d'appel après l'expiration de ce délai. Le Conseil d'appel recommanda donc le rejet du recours.

Par lettre du 7 mai 2019, le directeur du Bureau de la gestion des ressources humaines informa la requérante que la Directrice générale avait décidé d'accepter la recommandation du Conseil d'appel et, partant, de confirmer sa décision du 17 juillet portant rejet de la réclamation de la requérante. Telle est la décision attaquée.

La requérante demande au Tribunal d'annuler la décision attaquée et de lui octroyer des dommages-intérêts pour tort matériel à raison de la perte de la possibilité de voir son engagement prolongé pour une période supplémentaire de deux ans, y compris l'ensemble des traitements, allocations, avancements d'échelon, cotisations de pension, indemnités et autres émoluments qu'elle aurait perçus pendant la période de deux ans suivant sa cessation de service. Elle réclame également des dommages-intérêts pour tort moral d'un montant de 100 000 francs suisses à raison du manquement de l'Organisation à son devoir de sollicitude et du désarroi occasionné, des intérêts au taux de 5 pour cent l'an sur toutes les sommes qui lui seront octroyées, des dépens et toute autre réparation que le Tribunal estimera nécessaire, équitable et juste.

L'UNESCO demande au Tribunal de rejeter la requête dans son intégralité.

* Traduction du greffe.

CONSIDÈRE:

1. La requérante conteste la décision du 7 mai 2019 de ne pas renouveler son engagement de durée définie, alléguant que la seule raison invoquée – l'intention de la nouvelle Directrice générale de restructurer l'équipe de direction – n'était pas une raison suffisante, valable et objective. Les arguments sur lesquels est fondée la requête peuvent être résumés comme suit:

- a) la prétendue nécessité de moderniser l'UNESCO et de l'adapter aux défis actuels est une raison générale et vague;
- b) la nouvelle Directrice générale n'a jamais expliqué en quoi la non-prolongation du contrat de la requérante servait les intérêts de l'Organisation; immédiatement après son non-renouvellement, le poste de la requérante avait été mis au concours avec la même description de fonctions et les mêmes tâches que la requérante avait effectuées avec succès pendant quatre ans;
- c) la raison invoquée ne relève pas des motifs de non-renouvellement admis par la jurisprudence du Tribunal (services insatisfaisants, faute, contraintes budgétaires, restructuration d'un département ou d'une unité, modification des fonctions);
- d) l'intention déclarée de la Directrice générale de renouveler l'équipe de direction était contredite par les événements subséquents, puisque seuls certains des membres de l'équipe de direction n'avaient pas été reconduits dans leurs fonctions: sur les neuf membres occupant des postes de Directeur général adjoint/sous-directeur général et les 12 fonctionnaires de classe D, seuls le Directeur général adjoint, quatre sous-directeurs généraux et un fonctionnaire de classe D-2 (la requérante) n'avaient pas vu leur engagement renouvelé;
- e) il n'était pas correct de traiter les fonctionnaires de classe D, qui sont membres de l'équipe de direction, de la même manière que le Directeur général adjoint et les sous-directeurs généraux, dès lors que les postes de classe D ne sont pas des «postes politiques»*, puisqu'ils ont été pourvus par voie de concours, ne sont pas liés

* Traduction du greffe.

au mandat du Directeur général et ne répondent pas à des considérations d'ordre politique;

- f) parmi les 12 postes de classe D-2 de l'équipe de direction, seul le contrat de la requérante n'a pas été renouvelé; les autres directeurs ont soit vu leur contrat prolongé, soit été mutés à d'autres postes au sein l'Organisation.

2. La réponse de l'Organisation peut être résumée comme suit:

- a) les contrats de durée définie ne donnent pas lieu d'espérer une prolongation et une décision de ne pas renouveler un contrat de durée définie ne peut faire l'objet que d'un contrôle restreint de la part du Tribunal;
- b) la décision de l'Organisation est suffisamment motivée;
- c) l'Organisation a dûment exercé son pouvoir discrétionnaire en prenant la décision de non-renouvellement puisque: i) la Directrice générale est la plus haute fonctionnaire de l'Organisation; ii) la restructuration de l'équipe de direction constituait une raison réelle et objective; et iii) la décision de la Directrice générale avait été prise après consultation du Conseil exécutif;
- d) l'Organisation a fait preuve de la sollicitude requise envers la requérante, qui avait été informée bien à l'avance de l'intention de la Directrice générale de ne pas renouveler son engagement;
- e) tous les membres de l'équipe de direction occupaient des postes de même niveau, dans la mesure où ils relevaient tous directement de la Directrice générale;
- f) l'équipe de direction a effectivement été restructurée au fil du temps, non seulement par le remplacement de ses membres, mais également par des modifications substantielles apportées à sa structure et à ses fonctions.

3. Dans sa réplique, la requérante conteste l'argument de l'Organisation selon lequel le Conseil exécutif n'aurait pas soulevé d'objection au non-renouvellement de son contrat, soutenant que le

Conseil exécutif aurait été induit en erreur par une présentation inexacte des faits pertinents.

Dans sa duplique, l'Organisation fait valoir que, comme la requérante était entrée au service de l'UNESCO au titre d'un détachement de l'UNRWA régi par un accord de détachement interorganisations, l'UNESCO n'avait aucune obligation légale de motiver le non-renouvellement de son contrat, étant donné que la requérante jouissait d'un droit général de retour à l'UNRWA; en outre, c'était le Conseil exécutif qui avait demandé à la Directrice générale de restructurer le Secrétariat, y compris l'Office des affaires juridiques.

Dans ses écritures supplémentaires, la requérante soulève la question préalable de la recevabilité des arguments avancés par l'Organisation dans sa duplique et demande au Tribunal de considérer ces arguments comme de nouvelles raisons invoquées pour justifier la décision attaquée, que l'Organisation n'est pas recevable à invoquer pour la première fois devant le Tribunal.

4. La requérante sollicite la tenue d'un débat oral. Conformément à l'article V de son Statut, «[l]e Tribunal peut, s'il en décide ainsi, accepter ou refuser d'organiser une procédure orale, y compris à la demande d'une des parties». En l'espèce, le Tribunal estime que les écritures sont suffisantes pour lui permettre de statuer en toute connaissance de cause; la tenue d'un débat oral n'est donc pas nécessaire.

5. La requérante ne conteste pas la nature de son contrat de durée définie, ni les règles applicables, ni la nature discrétionnaire de la décision de renouveler ou non un contrat de durée définie. Elle se borne à contester la raison invoquée pour justifier le non-renouvellement de son engagement.

6. Conformément aux dispositions applicables du Statut et Règlement du personnel en vigueur au moment des faits:

«Engagements de durée définie

- a) Un engagement de durée définie est un engagement pour une période continue d'un an au moins se terminant à une date indiquée dans la lettre d'engagement.

- b) Un engagement de durée définie peut, à la discrétion du Directeur général, être prolongé ou transformé en un engagement de durée indéterminée ; toutefois, il ne donne à son titulaire ni droit à une telle prolongation ou transformation, ni lieu de l'espérer ; et sauf prolongation ou transformation, cet engagement expire à l'échéance fixée, sans préavis ni indemnité.» (Disposition 104.6 du Règlement du personnel.)

«Expiration des engagements

- a) Un engagement de durée définie ou à titre temporaire prend fin, automatiquement et sans préavis ni indemnité, à la date fixée dans la lettre d'engagement.
- b) La cessation de service résultant de l'expiration d'un engagement de cette nature n'est pas considérée comme un licenciement, au sens donné à ce mot dans le Statut et Règlement du personnel.» (Disposition 109.3 du Règlement du personnel.)

«Le Directeur général prend les décisions concernant la nomination, la prolongation, le renouvellement et la résiliation de l'engagement du Conseiller juridique, du Conseiller pour l'éthique et du Directeur du Service d'évaluation et d'audit (IOS) de l'Organisation, en consultation avec le Conseil exécutif.» (Article 4.5.3 du Statut du personnel.)

7. Comme l'indiquent clairement les dispositions applicables, un engagement de durée définie ne donne ni droit à une prolongation ou transformation, ni lieu de l'espérer. La décision de non-renouvellement est une décision discrétionnaire.

Il est de jurisprudence constante qu'une organisation jouit d'un large pouvoir d'appréciation lorsqu'elle prend une décision au sujet de la prolongation ou non d'un contrat de durée déterminée. L'exercice de ce pouvoir ne peut faire l'objet que d'un contrôle restreint de la part du Tribunal, qui respecte la liberté de jugement de l'organisation pour ce qui concerne ses propres besoins et les perspectives de carrière de ses agents. Ce pouvoir d'appréciation n'est toutefois pas sans limite et le Tribunal annulera une décision si elle émane d'un organe incompétent, viole une règle de forme ou de procédure, repose sur une erreur de fait ou de droit, ou si des éléments de fait essentiels n'ont pas été pris en considération, ou s'il peut être établi que la décision repose sur un détournement de pouvoir ou enfin si des conclusions manifestement erronées ont été tirées des pièces du dossier (voir les jugements 3948,

au considérant 2, 4062, au considérant 6, 4146, au considérant 3, 4231, au considérant 3, 4363, au considérant 10).

Ces motifs de réexamen s'appliquent bien que le Tribunal ait maintes fois rappelé, comme par exemple dans le jugement 3444, au considérant 3, qu'un employé au bénéfice d'un contrat de durée déterminée au sein d'une organisation internationale ne peut prétendre au renouvellement de son contrat à son expiration, et qu'en l'espèce une disposition similaire figurait dans les conditions d'engagement de la requérante (voir les jugements 3586, au considérant 6, et 4218, au considérant 2).

Même si une organisation n'est généralement pas tenue de prolonger un contrat de durée déterminée ou de réaffecter à un autre poste les personnes dont le contrat de durée déterminée arrive à expiration, sauf si une disposition du statut ou du règlement du personnel le prévoit expressément, la raison du non-renouvellement doit être une raison valable (et non un simple prétexte pour se débarrasser d'un membre du personnel) et être notifiée dans un délai raisonnable (voir les jugements 1128, au considérant 2, 1154, au considérant 4, 1983, au considérant 6, 2406, au considérant 14, 3353, au considérant 15, 3582, au considérant 9, 3586, au considérant 10, 3626, au considérant 12, et 3769, au considérant 7).

Une organisation internationale est tenue d'examiner s'il est ou non dans son intérêt de renouveler un contrat et de prendre une décision en conséquence: bien qu'une telle décision relève du pouvoir d'appréciation, elle ne saurait être arbitraire ou irrationnelle; elle doit reposer sur une bonne raison, laquelle doit être communiquée (voir le jugement 1128, au considérant 2).

8. Le Tribunal estime qu'en l'espèce la décision discrétionnaire de ne pas renouveler le contrat de durée définie de la requérante a été prise conformément aux étapes procédurales requises.

Depuis le 4 décembre 2017, la nouvelle Directrice générale avait informé les membres du personnel de son intention de renouveler l'équipe de direction. La requérante avait été dûment informée par la Directrice générale en personne, depuis mars 2018 – soit cinq mois avant la date

d'expiration de son contrat de durée définie –, de l'intention de cette dernière de ne pas renouveler son engagement. La requérante en avait été informée lors d'une réunion et par memorandum, c'est-à-dire aussi bien oralement que par écrit.

La décision avait été prise après consultation du Conseil exécutif, qui est un organe collectif composé de représentants des 58 États membres, lequel n'avait soulevé aucune objection.

9. Dans sa réplique, la requérante soutient qu'il ressort du compte rendu analytique de la consultation du Conseil exécutif que ce dernier aurait été induit en erreur. Premièrement, elle prétend que le Conseil exécutif aurait été amené par la Directrice générale à penser, à tort, que le non-renouvellement de son contrat et la nomination d'un nouveau conseiller juridique permettraient une restructuration de l'Office des normes internationales et des affaires juridiques. Elle souligne que ce n'était pas le cas, puisque le nouveau conseiller juridique a le même rôle, les mêmes fonctions et les mêmes rapports hiérarchiques qu'elle lorsqu'elle occupait ce poste, et que la description de fonctions est restée la même. Deuxièmement, la requérante prétend qu'il aurait été donné à entendre au Conseil exécutif qu'elle n'avait pas fourni des conseils indépendants et impartiaux aux principaux organes de l'UNESCO, d'où la décision de ne pas renouveler son contrat. Elle souligne que, durant ses quatre années en tant que conseillère juridique, il n'y a eu aucune plainte concernant son travail ou son attitude, que cette raison, qui est directement liée à la qualité de ses services ou à son comportement en tant que fonctionnaire internationale, n'est pas la raison qui lui a été donnée et que ces questions auraient dû être traitées dans le cadre de l'évaluation de ses services ou d'une procédure disciplinaire. Or cela n'a pas été le cas, probablement, selon elle, parce qu'il n'y avait aucune preuve pour étayer une telle affirmation.

Le Tribunal estime que ces arguments ne sont que pure spéculation de la part de requérante et qu'ils ne sont étayés par aucune pièce du dossier. Il ressort du compte rendu analytique de la réunion du Conseil exécutif du 9 avril 2018 que la Directrice générale a dûment informé le Conseil et qu'une discussion ouverte et transparente s'en est suivie.

Cette discussion n'a pas porté sur des questions relatives à la restructuration de l'Office des normes internationales et des affaires juridiques, ni sur les services ou l'attitude de la requérante. Ces allégations sont donc rejetées.

10. En outre, l'Organisation s'est bien conformée à son devoir de sollicitude. En effet, la requérante a reçu un préavis de cinq mois, il a été mis fin à son contrat à la date convenue et des motifs justifiant le non-renouvellement lui ont été communiqués, oralement et par écrit (voir le jugement 4321, au considérant 8).

11. Il y a lieu pour le Tribunal, à ce stade, de déterminer si la raison qui sous-tend la décision en cause était une raison valable.

Le Tribunal estime que cette décision était fondée sur une raison valable et réelle, basée sur un véritable processus de restructuration de l'équipe de direction et, par conséquent, qu'elle n'est pas entachée de détournement de pouvoir, ni de partialité ou d'inégalité de traitement.

La restructuration de l'équipe de direction n'était pas une «simple intention»*, ni une raison stéréotypée, mais un processus bien réel qui, au fil du temps, a abouti au non-renouvellement des contrats de 11 membres de l'équipe de direction, qui en comptait 21. La requérante n'était pas le seul membre de l'équipe occupant un poste de classe D dont le contrat n'avait pas été renouvelé. Jusqu'en 2020, cinq membres titulaires de postes de classe D n'avaient pas vu leur contrat renouvelé. Deux autres contrats de classe D devaient arriver à expiration en 2020 et n'avaient pas été renouvelés. La restructuration de l'équipe de direction a non seulement entraîné le remplacement de ses membres, mais également la réduction du nombre de ses membres et la modification de son fonctionnement. L'équipe de direction a été renommée Conseil consultatif stratégique*. Ce nouvel organe ne comptait que 13 membres, alors que l'ancienne équipe de direction en comptait 21, son organisation était différente et les rapports hiérarchiques avaient changé. Seuls cinq des

* Traduction du greffe.

11 directeurs de l'ancienne équipe de direction étaient restés membres du Conseil consultatif stratégique.

L'argument supplémentaire de la requérante selon lequel, peu de temps après le non-renouvellement de son contrat, son poste avait été mis au concours avec la même description de fonctions et les mêmes tâches n'est pas pertinent, étant donné que la raison invoquée par l'Organisation pour justifier le non-renouvellement était la restructuration de l'équipe de direction, et non celle du poste de conseiller juridique lui-même.

En conclusion, la restructuration de l'équipe de direction et le non-renouvellement de l'engagement de la requérante qui s'en est suivi relevaient d'une décision discrétionnaire, qui s'inscrivait dans le contexte d'une politique de réforme et de restructuration de la direction de l'Organisation, prise en toute légalité par la Directrice générale, dans le cadre de son pouvoir d'appréciation. Il est de jurisprudence constante que les décisions relatives à la restructuration d'une organisation internationale relèvent du pouvoir d'appréciation du chef exécutif de celle-ci et ne peuvent faire l'objet, en conséquence, que d'un contrôle restreint. Ainsi, le Tribunal vérifiera si ces décisions sont prises dans le respect des règles de compétence, de forme ou de procédure, si elles ne reposent pas sur une erreur de fait ou de droit, ou si elles ne sont pas entachées de détournement de pouvoir. Le Tribunal ne se prononcera pas sur le bien-fondé d'une restructuration et des décisions y relatives, tout comme il ne substituera pas sa propre appréciation à celle de l'organisation (voir, par exemple, les jugements 4004, au considérant 2, 4139, au considérant 2, 4180, au considérant 3, 4405, au considérant 2).

12. Dès lors que la décision de non-renouvellement n'était entachée d'aucune illégalité, la conclusion essentielle de la requérante tendant à l'annulation de la décision attaquée doit être rejetée, tout comme ses conclusions tendant à l'octroi de dommages-intérêts pour tort matériel et moral ainsi que de dépens.

Par ces motifs,

DÉCIDE:

La requête est rejetée.

Ainsi jugé, le 9 mai 2022, par M. Patrick Frydman, Vice-président du Tribunal, M. Clément Gascon, Juge, et M^{me} Rosanna De Nictolis, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Dražen Petrović, Greffier.

Prononcé le 6 juillet 2022 sous forme d'enregistrement vidéo diffusé sur le site Internet du Tribunal.

(Signé)

PATRICK FRYDMAN CLÉMENT GASCON ROSANNA DE NICTOLIS

DRAŽEN PETROVIĆ