

K. (n° 4)
c.
UNESCO

138^e session

Jugement n° 4881

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la quatrième requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), formée par M. L. K. le 12 mars 2022, le mémoire en réponse de l'UNESCO du 22 septembre 2022, la réplique du requérant du 30 septembre 2022, la duplique de l'UNESCO du 31 janvier 2023, les écritures supplémentaires du requérant du 25 février 2023 et les observations finales de l'UNESCO du 2 juin 2023;

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;

Considérant que les faits de la cause peuvent être résumés comme suit:

Le requérant conteste son changement de superviseur direct.

Le requérant est entré au service de l'UNESCO le 2 décembre 2002 en tant qu'agent de sûreté de classe G-3 au titre d'un engagement de durée définie de deux ans, qui a fait l'objet de renouvellements successifs jusqu'au 5 novembre 2021, date à laquelle il a été licencié de l'Organisation pour motif disciplinaire. Il était affecté à l'Unité de sûreté au sein de la Section de la sécurité et de la sûreté, qui elle-même relevait, depuis le 5 novembre 2018, du Secteur de l'administration et du management (ADM selon son sigle anglais).

Suite à un rapport d'audit portant sur l'Unité de sûreté au Siège de l'Organisation datant d'octobre 2018, M. D., alors chef de la Section de la sécurité et de la sûreté, décida de modifier la ligne hiérarchique des agents de sûreté et, selon la défenderesse, les informa verbalement que leur supervision serait dorénavant assurée par son adjoint, M. M., à la place du chef de groupe de l'Unité, M. P. Le 18 décembre 2018, le requérant reçut une notification écrite de ce changement de supervision.

En mars 2019, le processus de recrutement d'un nouveau chef de la Section de la sécurité et de la sûreté fut lancé.

À la demande d'un certain nombre d'agents de sûreté faisant état de «dysfonctionnements [et de] problèmes de management qui empêch[ai]ent la bonne marche [de leur] service», le 9 avril 2019, le Sous-Directeur général chargé d'ADM se réunit avec plusieurs d'entre eux – parmi lesquels le requérant – pour discuter de la gestion de l'Unité de sûreté. Le 16 avril, il reçut une note par laquelle «[l]es officiers de [s]écurité du Service de [s]ûreté de l'UNESCO» attirèrent son attention sur une prétendue «fracture irréparable» entre M. M. et «l'ensemble des officiers de [s]écurité» et lui demandèrent que leur supervision directe ne soit plus assurée par celui-ci mais par «un coordinateur ou [un] chef de groupe issu du terrain». Une nouvelle réunion eut lieu le 6 mai pour permettre aux agents d'exprimer leurs préoccupations.

Par un mémorandum du 20 mai 2019, le Sous-Directeur général chargé d'ADM informa les agents de sûreté qu'il appartiendrait à la nouvelle personne recrutée comme chef de la Section de la sécurité et de la sûreté de «mettre en place une structure conforme [à leurs] attentes». Par ailleurs, il indiquait que M. M. faisait partie de leur structure hiérarchique, qu'il disposait de toute sa confiance professionnelle et qu'il n'avait pas l'intention de lui retirer des tâches. Il leur faisait savoir qu'il allait néanmoins proposer une médiation avec celui-ci. Enfin, il précisait que, «comme clarifié lors de [la] rencontre [du 9 avril], [il] confirm[ait] que la supervision directe [des agents de sûreté] sera[it] assurée par [le chef de groupe, M. P.]».

Le nouveau chef de la Section de la sécurité et de la sûreté, M. H., entra en fonction le 16 septembre 2019. Peu de temps après son arrivée, il s'entretint individuellement avec les agents de sûreté. Le 18 septembre, le requérant lui envoya un courriel indiquant que, malgré les instructions données par le Sous-Directeur général chargé d'ADM dans sa note du 20 mai 2019, M. M. apparaissait encore comme son superviseur direct dans les outils informatiques de suivi des performances et des congés. M. H. lui répondit le 26 septembre que, en tant que responsable des opérations pour la sécurité du Siège, M. M. avait la légitimité requise pour opérer toute validation utile dans les systèmes informatiques et qu'il n'y avait pas d'intérêt dans l'immédiat à procéder à un changement dans le pyramidage des outils informatiques.

Le 30 septembre 2019, le requérant soumit à M. H., ainsi qu'au Sous-Directeur général chargé d'ADM, à la directrice du Bureau de la gestion des ressources humaines et aux deux présidents des associations du personnel de l'UNESCO, une «contestation [relative au] changement de [...] superviseur direct» découlant du courriel du 26 septembre, qui, selon lui, portait atteinte à ses «conditions d'emploi contractuelles». Il demanda à M. H. de bien vouloir reconsidérer sa décision.

Le 30 octobre 2019, le requérant adressa à la Directrice générale une «[r]éclamation gracieuse contre la décision du nouve[au] Chef de la [Section de la sécurité et de la sûreté] de modifier de façon unilatérale et arbitraire [s]on contrat de travail signé et accepté en 2002 par le changement de [s]on superviseur direct». Cette réclamation fut rejetée le 20 décembre comme irrecevable *ratione temporis* et, en tout état de cause, infondée. Le 30 décembre 2019, le requérant soumit un avis d'appel puis, le 27 janvier 2020, il présenta sa requête détaillée au Conseil d'appel, lui demandant «de faire respecter la décision administrative [du Sous-Directeur général chargé d'ADM contenue dans la note] du 20 mai 2019[,] laquelle confirmait “que la supervision directe [des agents de sûreté] était assurée par [M. P.]”» et de condamner l'UNESCO au versement d'une indemnité de 30 000 euros au titre du tort qu'il prétendait avoir subi.

Par une note du 9 mars 2020, M. H. informa les agents de sûreté que leur supervision serait dorénavant assurée par un nouveau chef d'Unité mais que, dans l'attente du recrutement de ce dernier, M. M. continuerait à exercer les fonctions de supervision à leur égard.

Dans l'avis qu'il rendit le 27 octobre 2021 après avoir entendu les parties, le Conseil d'appel recommanda le rejet du recours comme irrecevable au motif que le requérant – qui n'avait pas pâti du changement de superviseur et n'avait pas démontré avoir subi un quelconque préjudice de ce fait – n'avait pas d'intérêt à agir. Par lettre du 15 décembre 2021, le requérant fut informé que la Directrice générale avait décidé d'accepter cette recommandation. Telle est la décision attaquée.

Le requérant demande au Tribunal «qu'il soit reconnu officiellement que c'était [M. P., en tant que chef de groupe] qui a[urait] dû noter les agents de sûreté pour la période 2018-2019 et non pas [M. M.], adjoint [au] [c]hef [de la Section de la sécurité et de la sûreté]». Il sollicite également le versement d'une indemnité de 30 000 euros en réparation du préjudice moral prétendument subi et l'octroi d'une somme de 5 000 euros à titre de dépens.

L'UNESCO note que la requête n'est pas dirigée contre une décision administrative susceptible d'être contestée et considère que le requérant n'a pas d'intérêt à agir. Elle fait également valoir que l'intéressé n'a pas respecté les délais prescrits pour soumettre sa réclamation et que sa conclusion relative à la notation pour la période 2018-2019 est étrangère au présent litige et doit dès lors être écartée. En conséquence, elle demande au Tribunal de rejeter la requête comme irrecevable et, à titre subsidiaire, comme infondée.

CONSIDÈRE:

1. Le requérant défère au Tribunal la décision du 15 décembre 2021 par laquelle la Directrice générale de l'UNESCO a, conformément à la recommandation du Conseil d'appel, rejeté le recours qu'il avait formé contre le refus opposé par le chef de la Section de la sécurité et

de la sûreté, M. H., le 26 septembre 2019, à une demande qu'il lui avait soumise, en tant qu'agent de sûreté, le 18 septembre précédent.

Cette demande – qui avait ainsi été présentée à M. H. deux jours à peine après sa prise de fonctions – tendait à ce que celui-ci remette en cause le fait que son adjoint, M. M., apparaisse comme superviseur en charge des agents de sûreté dans les outils informatiques de suivi des performances et des congés, ce qui, selon le requérant, signifiait que M. M. était improprement considéré comme leur «superviseur direct». Il ressort du dossier que la situation critiquée par le requérant résultait d'une décision prise par le prédécesseur de M. H., qui avait estimé, à la suite d'un rapport d'audit sur la sécurité du Siège de l'UNESCO remis par le Service d'évaluation et d'audit (IOS selon son sigle anglais) le 25 octobre 2018, qu'il convenait de modifier la ligne hiérarchique de ces agents pour prévoir que leur supervision soit dorénavant assurée par M. M., en substituant ce dernier, dans les outils informatiques en question, au chef de groupe de l'Unité de sûreté, M. P.

2. Dans la décision contestée du 26 septembre 2019, M. H. a notamment considéré que, M. M. étant, «sous [s]on autorité directe, le responsable des opérations pour la sécurité du Siège», celui-ci «a[vait] la légitimité requise pour opérer toute validation utile dans les systèmes informatiques, du moment qu'elle concern[ait] des agents placés *in fine* sous son autorité» et que, dès lors, «[i]l n'y a[vait] pas d'intérêt, dans l'immédiat, à procéder à un changement dans le pyramidage desdits outils».

Selon le requérant, cette décision aurait méconnu les termes d'un mémorandum du Sous-Directeur général pour l'administration et le management du 20 mai 2019 dans lequel cette autorité, après avoir reçu entre-temps à deux reprises des représentants des agents de sûreté – qui se plaignaient à divers titres de la gestion de la Section –, avait indiqué à ces agents, tout en soulignant que «[M. M.] fai[sai]t partie de [leur] structure hiérarchique» et «dispos[ait] de toute [sa] confiance professionnelle», de sorte qu'il «n'a[vait] pas l'intention de lui retirer des tâches», qu'il «confirm[ait]» cependant, «[c]omme clarifié» à

l'occasion de ces entretiens, «que [leur] supervision directe sera[it] assurée par [M. P.]».

Il convient de relever qu'il ressortait du mémorandum en question que sa teneur valait dans l'attente de dispositions qui seraient prises par le nouveau chef de la Section afin de réorganiser celle-ci et que, dans la décision du 26 septembre 2019, M. H. renvoyait lui-même, au-delà de la réponse provisoire qui y était apportée à la demande du requérant, à ces dispositions à venir, qui ont depuis lors effectivement été édictées par une note du 9 mars 2020.

3. L'article II du Statut du Tribunal prévoit, en ses paragraphes 1 et 5, que le Tribunal connaît des requêtes invoquant l'inobservation, soit quant au fond, soit quant à la forme, des stipulations du contrat d'engagement des fonctionnaires ou des dispositions du statut du personnel de l'organisation dont ils relèvent. Ainsi que le Tribunal l'a maintes fois affirmé dans sa jurisprudence, il se déduit de ces prescriptions que, pour qu'une requête soit recevable, il est notamment requis que le fonctionnaire concerné justifie d'un intérêt à agir (voir, par exemple, les jugements 4337, au considérant 6, 4296, au considérant 6, 4145, au considérant 5, ou 3426, au considérant 16).

L'intérêt à agir ainsi exigé ne peut être reconnu que si la décision contestée par ce fonctionnaire lui fait grief (voir notamment les jugements 4322, aux considérants 8 et 9, 3198, au considérant 13, 2952, au considérant 3, et 1852, aux considérants 2 et 3).

Or, le Tribunal estime que le requérant ne dispose pas, dans la présente affaire, d'un tel intérêt à agir.

4. Il est de jurisprudence constante qu'une organisation internationale jouit d'un large pouvoir d'appréciation quant aux modalités d'organisation de ses services et qu'il n'appartient pas au Tribunal d'apprécier l'opportunité des mesures qu'elle estime devoir prendre en la matière (voir, par exemple, les jugements 3362, au considérant 13, 2856, au considérant 9, 2510, au considérant 10, ou 1131, au considérant 5). Comme le fait valoir à juste titre la défenderesse, une décision relative – telle celle contestée en l'espèce –

à la détermination de la ligne hiérarchique applicable aux fonctionnaires appartenant à une catégorie ou à un service donnés relève des mesures de cet ordre et entre donc dans le champ d'application de cette jurisprudence.

Il est par ailleurs de règle que les membres du personnel d'une organisation sont placés, dans l'exercice de leurs fonctions, dans une situation de subordination hiérarchique vis-à-vis du chef exécutif de celle-ci et des différents superviseurs dont ils dépendent. En ce qui concerne les fonctionnaires de l'UNESCO, cette règle est au demeurant expressément rappelée dans les textes qui leur sont applicables, puisque l'article 1.2 du Statut du personnel prévoit que «[l]es membres du personnel sont soumis à l'autorité du Directeur général» et «sont responsables envers lui dans l'exercice de leurs fonctions», tandis que le Manuel des ressources humaines ajoute, au paragraphe 9 de son point 2.2, que «[l]'autorité du Directeur général s'exerce par l'entremise des fonctionnaires à qui il a délégué le pouvoir de prendre certaines décisions, et de supérieurs hiérarchiques dûment désignés» et que «[t]out membre du personnel doit exécuter les décisions/instructions du Directeur général, ou des fonctionnaires agissant par délégation de pouvoir, et de ses supérieurs hiérarchiques».

Le Tribunal estime qu'il se déduit de ces considérations qu'un fonctionnaire ne saurait se voir reconnaître, en principe, la possibilité de contester les mesures relatives à la détermination de la ligne hiérarchique dont il relève ou le choix des personnes désignées pour exercer des fonctions de supervision à son égard. Il s'agit là, en effet, de décisions relevant des prérogatives de l'organisation qui ne peuvent, à ce titre, être réputées faire grief à ce fonctionnaire.

5. Il y a certes lieu de considérer, au vu de la jurisprudence du Tribunal, que, par exception à ce qui vient d'être dit, un fonctionnaire justifierait d'un intérêt à agir pour contester des décisions de cette nature dans deux hypothèses particulières. La première est celle où la décision contestée aurait des effets négatifs directs sur les droits conférés à ce fonctionnaire par son contrat d'engagement (voir notamment, pour l'utilisation de ce critère dans le contexte analogue de

la critique d'une mesure relevant de la politique de gestion d'une organisation, le jugement 3376, au considérant 3). La seconde est celle où la décision en cause relèverait d'une aberration manifeste rendant légitime sa contestation (selon le critère ainsi défini par le Tribunal dans le jugement 4322, au considérant 9, dans un cas de figure transposable en la matière).

Mais aucune de ces hypothèses ne se rencontre dans la présente espèce.

6. En premier lieu, force est de constater que le contrat d'engagement du requérant ne comportait aucune clause concernant la ligne hiérarchique ou les conditions de supervision afférentes à son emploi.

L'intéressé se prévaut seulement, à cet égard, d'un «résumé des fonctions du poste» d'agent de sûreté qui figurait dans un avis de vacance d'emplois diffusé à l'occasion du recrutement de nouveaux agents en 2017 et dont il résulterait, selon lui, que la supervision directe des titulaires de ces fonctions devrait nécessairement être assurée par un chef de groupe ou par son adjoint. Or, un tel avis de vacance n'a, en tout état de cause, aucune valeur contractuelle, que ce soit à l'égard des fonctionnaires recrutés sur la base de celui-ci ou, a fortiori, du requérant, dont il ne concernait pas la situation personnelle et au profit duquel il ne pouvait, à l'évidence, créer aucun droit. Au surplus, il ne ressort pas des termes de l'avis en question, selon lesquels les agents de sûreté étaient appelés à exercer leurs fonctions «[s]ous l'autorité et conformément aux [i]nstructions du [c]hef de Section ou de son adjoint, sous le contrôle et la responsabilité des [c]hefs de groupe ou de leurs remplaçants», que les nouvelles modalités de supervision de ces agents décidées en 2018 soient incompatibles avec celles ainsi indiquées dans ce document.

Si le requérant soutient, par ailleurs, que, eu égard aux conditions dans lesquelles M. M. exerçait concrètement ses fonctions de superviseur, la désignation de celui-ci comme responsable de l'évaluation des agents de sûreté aurait abouti à méconnaître l'exigence d'une évaluation objective de ses mérites, le Tribunal estime que cette critique n'est en

tout état de cause pas de nature à établir que la décision contestée ait eu un effet négatif direct, au sens de la jurisprudence précitée, sur les droits conférés à l'intéressé par son contrat d'engagement.

7. En second lieu, s'il ressort certes du dossier que M. M. était, à l'évidence, peu apprécié d'une grande partie des agents de sûreté, ainsi qu'en témoigne notamment la teneur des échanges, évoqués plus haut, qui ont eu lieu en 2019 entre les représentants de ces agents et le Sous-Directeur général pour l'administration et le management, cette circonstance ne suffit cependant pas à convaincre le Tribunal que le maintien de celui-ci, par la décision contestée, dans les fonctions de supervision qui lui avaient été confiées en 2018, ait relevé d'une aberration manifeste.

8. C'est dès lors à bon droit que le Conseil d'appel, dans son avis du 27 octobre 2021, puis la Directrice générale, dans la décision attaquée, ont considéré qu'il y avait lieu de rejeter le recours interne du requérant pour défaut d'intérêt à agir.

9. Le Tribunal observe que le requérant se plaint tout particulièrement, dans ses écritures, du fait que ce soit M. M. qui, en vertu de ce qu'il estime être un «transfert abusif/irrégulier du pouvoir de noter les agents de sûreté», ait procédé à l'évaluation de ses performances au titre de l'exercice biennal 2018-2019.

Outre l'argument, déjà mentionné plus haut, selon lequel M. M. n'aurait pas dû se voir attribuer cette responsabilité dès lors qu'il n'était pas son superviseur direct, le requérant fait notamment valoir, à ce sujet, que celui-ci aurait fait preuve d'un parti pris hostile à son égard lors de cette évaluation.

Mais les griefs visant ainsi à critiquer la régularité du rapport d'évaluation du requérant établi au titre de l'exercice biennal 2018-2019 ne sauraient être utilement présentés que dans le cadre de la contestation de ce rapport lui-même, qui relèverait d'une instance distincte de celle donnant lieu au présent jugement. Au demeurant, le Tribunal note que le requérant a engagé une procédure de recours interne à l'encontre de

ce rapport d'évaluation et qu'il a d'ailleurs parallèlement déposé une plainte pour représailles à l'encontre de M. M., à raison du contenu de celui-ci, dont le rejet fait l'objet de sa huitième requête.

10. Il résulte de ce qui précède que la présente requête est irrecevable et doit, par suite, être rejetée en toutes ses conclusions.

Par ces motifs,

DÉCIDE:

La requête est rejetée.

Ainsi jugé, le 16 mai 2024, par M. Patrick Frydman, Président du Tribunal, M. Jacques Jaumotte, Juge, et M. Clément Gascon, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Mirka Dreger, Greffière.

Prononcé le 8 juillet 2024 sous forme d'enregistrement vidéo diffusé sur le site Internet du Tribunal.

PATRICK FRYDMAN

JACQUES JAUMOTTE

CLÉMENT GASCON

MIRKA DREGER