

rganisation internationale du Travail  
*Tribunal administratif*

International Labour Organization  
*Administrative Tribunal*

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

**116<sup>e</sup> session**

**Jugement n° 3253**

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la deuxième requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI), formée par M. Z. S. le 29 août 2011 et régularisée le 17 octobre 2011, la réponse de l'ONUDI du 31 janvier 2012, la réplique de la requérante du 16 mars, régularisée le 20 avril, et la duplique de l'ONUDI du 2 août 2012;

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 et les allégations suivants :

A. Les faits relatifs à la présente affaire sont exposés dans le jugement 3252, également prononcé ce jour. Il suffira de rappeler que le rapport d'évaluation du comportement professionnel de la requérante établi pour la période allant du 1<sup>er</sup> janvier au 31 octobre 2007 contenait des notes et des évaluations défavorables de la part des deux premiers notateurs de l'intéressée, qui signèrent le rapport conjointement. En mai 2008, la requérante contesta ces évaluations en ajoutant des observations écrites au rapport. Le mois suivant, son second notateur jugea que globalement son comportement professionnel avait «besoin d'être amélioré». Par suite de cette évaluation, la requérante

vit son contrat renouvelé d'une année, à savoir du 15 juillet 2008 au 14 juillet 2009, au lieu des trois années habituellement accordées, et son avancement d'échelon, qui était prévu pour le 1<sup>er</sup> août 2008, fut suspendu.

Le 3 juillet 2008, la requérante présenta une objection à son rapport d'évaluation pour 2007 dans laquelle elle soutenait que son évaluation n'avait pas été effectuée conformément à l'instruction administrative n° 15 du Directeur général du 26 juillet 2002 concernant le suivi du comportement professionnel, que les appréciations des notateurs étaient arbitraires, que le rapport contenait des inexactitudes de fait et qu'elle avait subi un harcèlement et des violences verbales et psychologiques par suite d'un détournement de pouvoir. Un jury fut constitué afin d'examiner son objection. Dans son rapport du 13 janvier 2009, ce jury conclut que l'objection de la requérante n'était pas justifiée et que les évaluations des premiers notateurs et l'appréciation finale du second notateur étaient justifiées et devraient rester inchangées. Le jury adressa son rapport à la directrice du Service de la gestion des ressources humaines.

Par un mémorandum du 3 février 2009 émanant de cette directrice, qui agissait en qualité de dernier notateur, la requérante fut informée, entre autres, que cette directrice avait décidé d'entériner deux notes «basses» attribuées dans son rapport d'évaluation ainsi que l'appréciation globale appelant à une amélioration. Dans sa réponse datée du 9 février 2009, la requérante accusa réception du mémorandum du 3 février qu'elle disait avoir reçu le jour même et demanda une copie du rapport du jury, laquelle lui fut adressée plus tard dans le mois.

Le 7 avril, la requérante demanda au Directeur général de réexaminer la décision du 3 février. Par mémorandum du 11 mai, elle fut informée que le Directeur général avait décidé de maintenir cette décision. Le 9 juillet 2009, elle saisit la Commission paritaire de recours pour contester la décision du Directeur général. Au cours de la procédure de recours interne, la Commission demanda à l'administration des éclaircissements sur la date et le mode de communication à la requérante du mémorandum du 3 février 2009. De même, elle demanda un complément d'information à l'intéressée au sujet de la réception de

ce mémorandum. Dans son rapport du 18 mai 2011, la Commission estima que des indices probants amenaient à conclure que le recours était frappé de forclusion et donc irrecevable. De l'avis de la Commission, la requérante avait soumis sa demande de réexamen au Directeur général en dehors du délai prescrit, c'est-à-dire plus de soixante jours après avoir reçu la décision contestée.

Dans un mémorandum daté du 30 mai 2011, le Directeur général approuva la recommandation de la Commission de rejeter le recours de la requérante comme étant irrecevable. Il rejetait en outre ce recours sur le fond pour les motifs énoncés dans la déclaration soumise par l'administration en son nom pendant la procédure de recours. En revanche, il accordait à la requérante 2 000 euros de dommages-intérêts compte tenu du retard enregistré dans la procédure de recours interne. Telle est la décision attaquée. La requérante en a été informée par une lettre du 1<sup>er</sup> juin.

B. La requérante prétend que son recours interne était recevable et qu'elle a soumis sa demande de réexamen au Directeur général dans le délai prescrit par la disposition 112.02 du Règlement du personnel, c'est-à-dire dans les soixante jours suivant la date, le 9 février, à laquelle elle a reçu le mémorandum du 3 février. Elle affirme que la pratique normale à l'ONUDI est de remettre les documents confidentiels en main propre, mais dans son cas le mémorandum susmentionné lui a été adressé par le service du courrier interne. Elle fait observer que dans l'accusé de réception écrit du mémorandum, daté du 9 février 2009, elle a indiqué avoir reçu le mémorandum en question ce même jour et que l'administration n'a pas contesté cette date lorsqu'elle lui a répondu plus tard dans le mois. Elle déclare avoir reçu d'autres documents dans sa boîte à courrier pendant la période allant du 3 au 9 février et le fait qu'elle était présente au bureau pendant cette période ne prouve pas que le mémorandum lui ait été envoyé le 3 février. Elle qualifie les conclusions de la Commission paritaire de recours sur ce point de «partiales» et se demande sur quelles preuves elles s'appuient. De plus, elle fait valoir que, le 3 février 2009 étant un mardi et le 9 un lundi, sa requête devrait être considérée comme recevable.

S'agissant du rapport d'évaluation établi sur son comportement professionnel, qu'elle conteste, la requérante affirme que l'administration n'a pas suivi les dispositions de l'instruction administrative n° 15 du Directeur général.

Elle demande au Tribunal d'annuler la décision attaquée, d'«invalidier» une partie du rapport de la Commission et d'ordonner à cette dernière de revoir la conclusion et les recommandations qu'elle a formulées dans le cadre du recours interne. Elle réclame des dommages-intérêts pour tort moral en raison de la manière dont la procédure de recours interne a été menée et du retard enregistré. Elle réclame également les dépens.

C. Dans sa réponse, l'ONUDI déclare que la date à laquelle la requérante a reçu le mémorandum du 3 février 2009 est un point de fait et reconnaît que la charge de la preuve lui incombe à cet égard. La défenderesse renvoie aux écritures qu'elle a présentées pendant le recours interne et soutient que, même si la Commission paritaire de recours n'a pas indiqué de manière explicite quand la requérante avait reçu le mémorandum, il ressort implicitement de ses conclusions que cela s'était produit entre le 3 et le 5 février. Par conséquent, la requérante aurait dû demander un réexamen de la décision au plus tard le 6 avril. Se référant à la jurisprudence du Tribunal, l'ONUDI soutient que dépasser un délai prescrit, même de peu, suffit pour rendre une requête irrecevable. Elle soutient en outre que, si le Tribunal conclut que la Commission paritaire de recours a commis une erreur sur la question de la recevabilité, il ne conviendra pas de lui renvoyer la question puisqu'un jury a déjà examiné l'affaire sur le fond et que, dans sa décision du 30 mai 2011, le Directeur général a de même rejeté sur le fond les arguments de la requérante.

L'Organisation soutient que le jury chargé d'examiner l'objection de la requérante a étudié de manière approfondie la question de savoir si le rapport d'évaluation pour 2007 que cette dernière conteste a été établi conformément à l'instruction administrative n° 15 du Directeur général et que, même si le jury a constaté que certaines procédures de forme n'avaient pas été suivies, cela n'était pas suffisant pour justifier

une modification de l'appréciation finale du comportement professionnel de l'intéressée. Selon l'ONUDI, il ressort clairement du rapport du jury que celui-ci a étudié en détail les observations de la requérante et a procédé à un examen exhaustif de son travail pendant la période litigieuse. Rien ne prouve qu'il ait omis d'examiner un point important ou qu'il ait commis une erreur matérielle, et rien ne prouve non plus qu'il ne soit pas parvenu à une conclusion complète, exacte et non contradictoire.

Quant à la procédure de recours interne, l'ONUDI nie qu'elle n'ait pas respecté les droits de recours de la requérante. La somme que le Directeur général a octroyée à cette dernière pour la dédommager du retard enregistré était juste et raisonnable compte tenu des circonstances.

D. Dans sa réplique, la requérante maintient qu'elle n'a pas reçu le mémorandum du 3 février 2009 avant le 9 février. Selon elle, l'ONUDI non seulement n'a pas veillé à ce que ce mémorandum lui soit adressé par une voie rapide, mais l'Organisation n'a pas davantage veillé à ce que la date de réception et l'identité de la personne qui l'a reçu soient facilement vérifiables. En outre, la défenderesse n'a pas préservé le caractère confidentiel de ce document. Sur ces points, la requérante accuse l'ONUDI de mauvaise foi. Elle développe ses moyens au sujet de son rapport d'évaluation pour 2007 et se plaint, entre autres, de sa situation professionnelle avant et à l'époque des faits, ainsi que de la manière dont elle a été traitée par plusieurs de ses supérieurs, qui, dans certains cas, a constitué selon elle du harcèlement. En outre, elle conteste un grand nombre des observations et évaluations figurant dans son rapport. Elle renvoie à sa déclaration d'objection et soutient que l'ONUDI a enfreint la disposition 104.08 du Règlement du personnel concernant les rapports sur les services et la conduite, ainsi que l'instruction administrative n° 15 du Directeur général. Selon elle, la décision énoncée dans le mémorandum du 3 février est injuste et partielle. Elle demande au Tribunal de dire si le rapport du jury chargé d'examiner son objection est entaché d'une irrégularité de procédure ou vicié par du parti pris ou des facteurs étrangers à l'affaire. Elle demande également au Tribunal d'ordonner

à l'ONUDI d'annuler ses rapports d'évaluation pour 2006 et 2007, de les retirer de son dossier personnel et de lui accorder l'avancement d'échelon qui lui était dû en août 2008, assorti d'intérêts. Enfin, elle réclame des dommages-intérêts pour tort moral pour le harcèlement et les brimades qu'elle a subis et des dommages-intérêts pour tort matériel pour les frais médicaux qu'elle a encourus par suite de ce mauvais traitement.

E. Dans sa duplique, l'ONUDI maintient intégralement sa position. Elle soutient que les prétentions de la requérante en ce qui concerne son rapport d'évaluation pour 2006 sont irrecevables car l'intéressée n'a pas épuisé les voies de recours interne. Se référant à la jurisprudence, l'ONUDI déclare que les organisations internationales ont un très large pouvoir d'appréciation en matière d'évaluation du comportement professionnel du personnel et que le rapport d'évaluation de la requérante établi pour 2007 n'est entaché d'aucun vice qui justifierait que le Tribunal l'annule ou ordonne qu'il soit modifié. L'Organisation affirme qu'elle a suivi pour l'essentiel les procédures d'appréciation du comportement professionnel, que le rapport d'évaluation de la requérante reflète une évaluation impartiale et exhaustive et que la requérante n'a pas apporté de preuve à l'appui de ses allégations de harcèlement et de brimades. La procédure d'objection a respecté les règles pertinentes et l'enquête menée par le jury a été équilibrée et exhaustive. Enfin, l'ONUDI affirme avoir agi de bonne foi.

#### CONSIDÈRE :

1. La présente affaire soulève une stricte question factuelle et appelle l'application d'un seul et unique principe juridique. La majeure partie de l'historique de cette affaire est exposée dans le jugement 3252, également prononcé ce jour. Il n'y a pas lieu d'y revenir. Un rapport d'évaluation a été établi au sujet du comportement professionnel de la requérante pour la période allant du 1<sup>er</sup> janvier au 31 octobre 2007 (ci-après le «rapport 2007»). La requérante a présenté une objection demandant le réexamen de ce rapport. Cette objection a

été examinée par un jury qui a rendu compte au dernier notateur. Celui-ci a établi un mémorandum intérieur daté du 3 février 2009 qui, pour l'essentiel, approuvait le rapport 2007. Ce mémorandum a été adressé à la requérante. Le point de fait controversé est le moment où la requérante a reçu ledit mémorandum.

2. Le problème se présente de la manière suivante. La requérante a demandé, dans une lettre datée du 7 avril 2009, que le Directeur général réexamine la décision du dernier notateur. Le Directeur général a confirmé la décision en question. Ni la Commission paritaire de recours ni le Tribunal de céans n'avaient à se prononcer sur la question de savoir si la demande de réexamen par le Directeur général devait être soumise par écrit dans les soixante jours civils suivant la date à laquelle l'intéressée avait reçu notification de la décision par écrit, comme l'exige l'alinéa a) de la disposition 112.02 du Règlement du personnel. La requérante a saisi la Commission paritaire de recours le 9 juillet 2009. Dans son rapport, celle-ci a conclu que le recours n'était pas recevable. Elle l'a fait parce qu'elle était convaincue que la demande de réexamen par le Directeur général avait été soumise en dehors du délai prescrit de soixante jours civils. La recommandation par laquelle la Commission préconisait de rejeter le recours comme étant irrecevable a été acceptée par le Directeur général dans un mémorandum daté du 30 mai 2011. Telle est la décision attaquée. Il était également dit dans ce mémorandum : «En outre, le recours est rejeté sur le fond pour les motifs énoncés dans la déclaration faite au nom du Directeur général.»

3. Le Tribunal peut admettre, sans pour autant trancher cette question, qu'il était loisible à la Commission paritaire de recours de considérer que le recours qui lui était soumis était irrecevable en raison du caractère tardif de la demande de réexamen par le Directeur général, dès lors que l'issue du présent litige dépend d'une question de fait.

4. Il ressort des pièces fournies par l'ONUDI à la Commission paritaire de recours et au Tribunal que le mémorandum intérieur était

daté du 3 février 2009 (un mardi), qu'il avait été mis le même jour au courrier interne dans une enveloppe marron portant la mention «confidentiel» à partir du bureau de la directrice du Service de la gestion des ressources humaines et qu'en temps ordinaire le courrier interne parvient à destination entre une demi-journée et un jour et demi après avoir été posté. D'après l'ONUDI, ce que ces éléments établissent, c'est que la requérante a forcément reçu le mémorandum entre le 3 et le 5 février 2009 et il s'ensuit que la demande de réexamen par le Directeur général aurait dû être soumise au plus tard le 6 avril 2009 (en partant du principe que le délai de soixante jours a commencé à courir le lendemain de la date de réception du mémorandum, soit le 6 février 2009).

5. La version de la requérante est différente. Elle dit avoir reçu le mémorandum interne le 9 février 2009 (un lundi). En témoigne un mémorandum interne qu'elle a adressé au dernier notateur et qui était daté du 9 février 2009. Le premier paragraphe de ce mémorandum se lit comme suit :

«J'accuse réception de votre [mémorandum] daté du 3 février 2009 [...].  
Veuillez prendre note du fait que ledit [mémorandum] est arrivé aujourd'hui  
(9 février 2009) dans l'après-midi dans ma boîte à courrier au bureau D1547.»

Une copie de ce mémorandum figure dans le dossier que détient le Tribunal et porte un tampon indiquant que le mémorandum a été reçu par la directrice du Service de la gestion des ressources humaines le 9 février 2009.

6. Cela étant, l'ONUDI donne aussi deux exemples où la requérante a dit avoir reçu le mémorandum du 3 février 2009 le jour même. Le premier exemple est fourni par une lettre du 7 avril 2009 dans laquelle l'intéressée demandait au Directeur général de réexaminer la décision en cause. Dans cette correspondance, la requérante déclarait : «Je fais appel à vous pour que vous réexaminiez la décision qui m'a été communiquée le 3 février 2009.» Le second exemple figurait dans son recours devant la Commission paritaire, où elle disait du mémorandum du 3 février 2009 qu'il lui avait été «communiqué le 3 février 2009».

7. Il est de jurisprudence constante que c'est à l'expéditeur qu'il incombe d'établir la date à laquelle une communication a été reçue. Si cela ne peut être fait (peut-être parce que le document a été envoyé par une voie de transmission qui ne permet pas d'établir véritablement cette preuve), le Tribunal acceptera d'ordinaire ce que dit le destinataire concernant la date de réception (voir, d'une manière générale, les jugements 447, au considérant 2, 456, au considérant 7, 723, au considérant 4, 890, au considérant 4, 930, au considérant 8, 2473, au considérant 4, et 2494, au considérant 4).

8. Dans le cas d'espèce, le destinataire, à savoir la requérante, dit avoir reçu le mémorandum le 9 février 2009. Naturellement, l'ONUDI a fourni des éléments visant à établir qu'elle devait l'avoir reçu, au plus tard, le 5 février 2009 en fin de journée. Il peut y avoir des cas où des éléments de ce type suffisent à établir à quel moment tel ou tel document a été reçu. On pourrait déduire la date de réception de la date d'expédition en s'appuyant sur ce que l'on sait du temps que met d'ordinaire un document pour arriver à destination, que ce soit par courrier interne ou externe.

9. Toutefois, en l'espèce, une pièce importante amène à penser que les éléments fournis par l'ONUDI ne prouvent pas la date de réception. Il s'agit du mémorandum de la requérante daté du 9 février 2009. Il ne fait aucun doute que la requérante a écrit son mémorandum le 9 février 2009 ou avant cette date. Cela est établi par le tampon indiquant comme date de réception le 9 février 2009. D'après ce mémorandum, la requérante a reçu le mémorandum du 3 février 2009 dans l'après-midi du 9 février 2009. Une pièce du dossier atteste qu'elle a travaillé ce jour-là jusqu'à 19 h 33. On peut penser — et cela correspond aux indications fournies par l'ONUDI au sujet du temps que met le courrier à parvenir à son destinataire — que, lorsqu'elle a reçu le 9 février 2009 en début d'après-midi le mémorandum du 3 février 2009, la requérante a écrit et envoyé le jour même un mémorandum que la directrice du Service de la gestion des ressources humaines a reçu dans l'après-midi.

10. Bien entendu, il est possible que, d'une manière ou d'une autre, la réalité ait été falsifiée dans le mémorandum de la requérante du 9 février 2009. Il se peut que cette dernière ait énoncé les faits de façon inexacte ou même qu'elle ait menti dans son mémorandum du 9 février 2009 lorsqu'elle a dit avoir reçu le document ce jour-là. La date du 9 février 2009 est répétée deux fois dans le mémorandum. Elle apparaît dans l'intitulé et dans le passage cité plus haut. Il convient toutefois de se demander ce qui aurait pu motiver une telle conduite. À l'époque (au début du mois de février 2009), la requérante n'avait pas à se soucier du respect d'un délai. Même si elle avait en tête (comme il semble que c'était le cas) de faire appel de toute décision qui ne lui conviendrait pas, il est tout à fait improbable qu'elle se soit préoccupée d'un quelconque délai le jour où elle s'est vu notifier la décision ou même dans les jours qui ont suivi. Aucune raison, correspondant à l'expérience courante, ne justifierait de conclure que la requérante aurait délibérément indiqué une date fausse. Il est aussi possible qu'elle ait confondu les jours. Mais cela est également peu probable.

11. Même s'il est vrai que la requérante a par la suite fait dans les deux documents susmentionnés une erreur de date sur laquelle l'ONUDI appuie ses arguments, la meilleure preuve de ce qui s'est passé un certain jour est souvent un témoignage direct sur les événements survenus ce jour-là, et le mémorandum de la requérante du 9 février 2009 en est un.

12. La Commission paritaire a eu tort de rejeter le recours de la requérante comme étant irrecevable. Même si elle a appliqué le critère juridique approprié (et il n'est pas vraiment certain que ce soit le cas), elle aurait dû conclure qu'il y avait lieu de préférer aux éléments fournis par l'ONUDI ce qui venait étayer la version de la requérante quant au moment où elle avait reçu le mémorandum du 3 février 2009.

13. La réparation à laquelle la requérante a droit consiste en l'annulation de la décision attaquée par laquelle le Directeur général a rejeté son recours comme n'étant pas recevable. Il n'appartenait pas

au Directeur général de rejeter le recours sur le fond, comme il a pensé pouvoir le faire, en s'appuyant sur la déclaration soumise en son nom à la Commission paritaire de recours. La question sera renvoyée devant cette commission qui examinera le recours de la requérante sur le fond et formulera ensuite des recommandations au Directeur général. Celui-ci pourra alors se prononcer sur le fond.

14. Dans sa requête, la requérante se plaignait principalement de ce que le rapport d'évaluation pour 2007 avait été utilisé pour proroger son contrat d'une année seulement, à partir du 15 juillet 2008 (bien qu'elle contestât également la suspension de son avancement d'échelon). Toutefois, depuis lors, son contrat a été prorogé une fois d'une année supplémentaire, puis une autre fois de trois ans, pour se terminer le 14 juillet 2013.

15. Dans ces conditions, il pourrait sembler inutile, voire inopportun, d'ordonner l'annulation de la décision du Directeur général et de renvoyer la question devant la Commission paritaire de recours. Il se peut d'ailleurs que cette dernière recommande finalement le rejet du recours sur le fond et que le Directeur général rejette le recours sur cette base. Mais le Tribunal a souligné à maintes reprises que les recours internes constituent une garantie importante des droits du personnel et de l'harmonie sociale (voir, par exemple, le jugement 3184, au considérant 15). De même, la procédure de recours interne est d'ordinaire un élément extrêmement important de l'ensemble du système de contrôle des décisions administratives qui ont des incidences sur les droits du personnel employé par des organisations ayant reconnu la compétence du Tribunal (voir, par exemple, le jugement 3222, au considérant 9). En outre, tout fonctionnaire a intérêt à ce que les rapports sur son comportement professionnel, dont sa carrière peut dépendre, soient correctement établis (voir, par exemple, le jugement 3241, au considérant 5). De plus, on ne peut écarter la possibilité que la requérante soit disposée à conclure un accord raisonnable avec l'ONUDI pour éviter les frais et les inconvénients qu'impliquerait la poursuite de l'affaire au sein de l'Organisation. Une telle issue serait souhaitable. Toutefois, et

nonobstant ces observations, le Tribunal se doit de donner effet à la conclusion à laquelle il est parvenu plus haut concernant le recours interne vicié en prononçant les injonctions appropriées déjà évoquées. En outre, il y a lieu d'ordonner le versement de dommages-intérêts d'un montant de 3 000 euros.

Par ces motifs,

**DÉCIDE :**

1. La décision attaquée est annulée.
2. L'ONUDI versera à la requérante 3 000 euros à titre de dommages-intérêts.
3. La question est renvoyée devant la Commission paritaire de recours de l'ONUDI pour qu'elle examine le recours de la requérante du 9 juillet 2009 et se prononce à son sujet.
4. L'ONUDI versera à la requérante 500 euros à titre de dépens.
5. Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Ainsi jugé, le 6 novembre 2013, par M. Giuseppe Barbagallo, Président du Tribunal, M<sup>me</sup> 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