

**Tribunal administratif**

Distr. limitée
31 janvier 2006
Français
Original: anglais

TRIBUNAL ADMINISTRATIF

Jugement n° 1272

Affaire n° 1355

Contre : Le Secrétaire général
de l'Organisation
des Nations Unies

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES,

Composé comme suit : M. Kevin Haugh, Vice-Président, assurant la présidence; M. Dayendra Sena Wijewardane; M. Joon Seng Goh;

Attendu que le 20 mai 2004, une ancienne fonctionnaire du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (ci-après appelé l'UNICEF) a déposé une requête dont les conclusions étaient en partie ainsi rédigées :

« II. Conclusions

7. S'agissant de la compétence et de la procédure, la requérante prie respectueusement le Tribunal :

...

c) De décider de tenir une procédure orale sur la présente requête...;

8. Sur le fond, la requérante prie respectueusement le Tribunal :

a) D'annuler la décision du Secrétaire général de ne faire aucune recommandation au sujet de son recours;

...

d) D'accorder à la requérante une indemnité appropriée d'un montant correspondant à trois années de son traitement de base net, étant donné les circonstances spéciales de l'espèce;

e) D'accorder à la requérante, à titre de dépens, les sommes de 7 500 dollars correspondant aux honoraires d'avocat et de 500 dollars correspondant à divers frais et débours. »

Attendu qu'à la demande du défendeur, le Président du Tribunal a prorogé le délai de dépôt de la réponse du défendeur jusqu'au 31 octobre 2004, puis par deux fois jusqu'au 31 décembre;

Attendu que le défendeur a déposé sa réponse le 17 décembre 2004;

Attendu que la requérante a déposé des observations écrites le 1^{er} février 2005;

Attendu que le 28 octobre 2005, le Tribunal a décidé de ne pas tenir de procédure orale en l'espèce;

Attendu que l'exposé des faits, y compris le parcours professionnel, figurant dans le rapport de la Commission paritaire de recours (Commission paritaire) est en partie ainsi rédigé :

« *Parcours professionnel*

...

La [requérante] est entrée à l'UNICEF le 1^{er} novembre 1984 avec un engagement à durée déterminée de deux ans ... en qualité d'administratrice de programmes en matière d'éducation et de développement des femmes à la classe NO-C au Bureau de pays pour l'Égypte (BPE). Le 1^{er} novembre 1986, son engagement a été prorogé de deux ans. ... Le 1^{er} janvier 1988, elle a été promue à la classe NO-D. ... Elle a par la suite obtenu plusieurs prorogations de son engagement à durée déterminée jusqu'au 31 décembre 2001, date à laquelle elle a quitté le service de l'UNICEF dans le cadre d'un licenciement à l'amiable à la suite de la suppression de son poste.

Récapitulation des faits

Contestation du rapport d'évaluation

... Le 20 janvier 2000, [le supérieur hiérarchique de la requérante et] premier notateur a rempli [le rapport d'évaluation de la requérante pour 1999 et lui a donné dans les diverses catégories des notes qui étaient inférieures à celles obtenues dans les rapports précédents]

... À la rubrique Observations générales, il a noté :

“[la requérante] est une fonctionnaire compétente. Toutefois, ses résultats professionnels cette année – quoique dans l'ensemble acceptables – demeurent en deçà de ses capacités et de mes attentes. Elle possède manifestement les aptitudes et les qualités requises pour atteindre un niveau qui corresponde à ses responsabilités, à sa compétence et à son talent.”

À la rubrique Suivi des résultats, [le supérieur hiérarchique de la requérante] a noté qu'il avait porté ses insuffisances à l'attention de celle-ci lors de “deux entretiens périodiques d'évaluation et pendant un certain nombre d'autres consultations tenues au cours de l'année”. ...

... Le 23 février 2000, la représentante [de l'UNICEF] [au BPE] (... [la] représentante...) a rempli et signé le rapport d'évaluation [de la requérante] en qualité de second notateur. [La] représentante ... a fait sur le travail de la [requérante] des commentaires dans lesquels elle a indiqué :

“Je connais bien les résultats professionnels obtenus par la fonctionnaire au cours de l'année passée. J'ai reconnu dans le passé ses qualités intellectuelles et ses qualifications. Je suis d'accord avec les observations générales de son supérieur hiérarchique ... Je dois aussi ajouter que j'ai

été extrêmement déçue d'apprendre cette année que la gestion [par la requérante] de ses relations de travail et sa compréhension des responsabilités attachées à la supervision ... ont été si loin de remplir mes attentes". ...

... Le 23 février 2000, la [requérante] a reçu copie de son rapport d'évaluation. Le 1^{er} mars 2000, la [requérante] l'a rempli et signé... en indiquant son intention d'engager une procédure de contestation...

... Par lettre datée du 6 mars 2000, adressée à la Directrice exécutive adjointe de l'UNICEF, la [requérante] a formellement contesté son rapport d'évaluation en alléguant que sa contestation était le résultat "de la discrimination délibérée, du harcèlement, des représailles et de l'intimidation dont elle était victime de la part de [ses] supérieurs hiérarchiques et de l'atteinte à [sa] réputation professionnelle qui en découlait". Elle ajoutait que "les mesures prises par ses supérieurs hiérarchiques [étaient] le résultat de considérations extrinsèques, à savoir le fait qu'elle avait été médiatrice au [BPE] et en particulier la façon dont elle avait traité le dossier d'un fonctionnaire en 1999. ...

... Par mémorandum daté du 25 avril 2000, adressé à la représentante ... [le supérieur hiérarchique et premier notateur de la requérante] a fait des commentaires sur la contestation de la [requérante] ...

...

... Par mémorandum daté du 11 mai 2000, ... [la] Représentante ... a fait des commentaires sur la contestation de la [requérante] déclarant [notamment que] ... le rôle [de la requérante] "comme médiatrice n'a eu, et ne devait avoir, aucune incidence sur son rapport d'évaluation de 1999, ni sur aucun autre rapport d'évaluation".

... Par mémorandum daté du 17 juillet 2000, ... [la] Représentante ... a communiqué [à la requérante] ses commentaires et [ceux] du [premier notateur] en réponse à la contestation [de la requérante] ... La [requérante] a également été informée qu'elle pouvait soumettre ses commentaires à la Directrice adjointe de façon qu'elle puisse les examiner avant que la Directrice ne prenne une décision. ...

... Par mémorandum daté du 11 septembre 2000, ... la [requérante] a fait des commentaires sur la documentation qui lui avait été communiquée le 17 juillet 2000 ... La [requérante] alléguait que [la] Représentante ... avait bel et bien cherché à s'ingérer dans ses fonctions de médiatrice ...

... Par lettre datée du 16 octobre 2000, [la] Directrice exécutive adjointe, après avoir examiné la contestation de la [requérante], a décidé de "maintenir le rapport d'évaluation [de la requérante] pour 1999". Elle indiquait en outre n'avoir trouvé aucun élément venant étayer les allégations de discrimination [de la requérante], ou les allégations selon lesquelles celle-ci travaillait dans un environnement hostile qui nuisait à sa performance.

Harcèlement et discrimination : fonctions de médiatrice

... En mai 1999, la [requérante] et un autre fonctionnaire ont été choisis comme nouveaux médiateurs au [BPE] ...

...

... [Le 9 août 1999, la requérante, en sa qualité de médiatrice, a soumis au Directeur régional du Bureau régional pour l’Afrique du Nord et le Moyen-Orient, un rapport sur une affaire particulièrement sensible.]

... [Le] 28 septembre 1999 ... le [Directeur régional] a accusé réception du rapport ... [et l’a félicitée] “des efforts qu’elle avait faits pour examiner de façon approfondie toutes les informations intéressant l’affaire”. ...

Conseil national des femmes, République arabe d’Égypte

... Par lettre datée du 4 avril 2000, adressée à [la] Représentante [la] Secrétaire générale du Conseil national des femmes de la République arabe d’Égypte a demandé les services de la [requérante] à temps partiel pour l’élaboration d’un programme de coopération entre l’UNICEF et le Conseil national des femmes.

... Par lettre datée du 16 avril 2000 ... [la] Représentante ... a répondu ... que “l’Organisation des Nations Unies ne [pouvait] accéder à une demande de mise à disposition des services d’une fonctionnaire de l’Organisation car les fonctionnaires ne pouvaient recevoir des instructions à la fois d’un gouvernement et de l’UNICEF”. ...

Procédure

... Par courriel daté du 16 avril 2000 ... la [requérante] a demandé un nouvel examen d’une décision administrative concernant son rapport d’évaluation ... [déclarant] que “la lettre de contestation présentée à [la Directrice exécutive adjointe] le 6 mars 2000 devait être considérée comme une demande officielle de réexamen d’une décision administrative”. ...

[Le 6 juin 2000, la requérante a saisi la Commission paritaire de recours de New York.]

... »

La Commission paritaire a adopté son rapport le 8 octobre 2003. Ses considérations, conclusions et recommandations étaient en partie ainsi rédigées :

« *Considérations*

...

39. ... La Commission a conclu que toutes les phases de la procédure de contestation s’étaient déroulées de façon appropriée. Même si la Directrice exécutive adjointe n’avait pris sa décision que le 16 octobre 2000, ce retard ne portait pas atteinte au droit de la requérante à former un recours devant la [Commission paritaire].

40. La Commission n’a pas été convaincue par l’affirmation de la requérante selon laquelle les entretiens périodiques d’évaluation et les appréciations portées par les premier et deuxième notateurs attestaient qu’il y avait harcèlement et discrimination. ... Les entretiens périodiques d’évaluation sont nécessaires de façon que les fonctionnaires puissent atteindre leurs objectifs. La Commission n’a rien trouvé justifiant la demande d’annulation de son rapport d’évaluation formulée par la requérante. ...

41. La Commission a ensuite examiné les autres moyens de la requérante. Celle-ci fait valoir que ses fonctions de médiatrice ont eu des répercussions sur ses rapports avec la direction, et donc sur son rapport d'évaluation. Le dossier et les pièces justificatives indiquaient que [la] Représentante ... appuyait la requérante dans ses fonctions de médiatrice ...

42. La Commission a également noté qu'il ne semblait pas que la requérante ait été la cible de représailles motivées par ses fonctions de médiatrice. ...

43. La Commission a également examiné l'argument de la requérante selon lequel le refus de la Représentante d'accéder à la demande du Conseil national des femmes de la République arabe d'Égypte, qui souhaitait disposer des services de celle-ci à temps partiel, était un autre exemple de discrimination. Elle n'a pas trouvé que la décision de la Représentante ... était une preuve de discrimination. ...

Conclusions et recommandations

44. Compte tenu de ce qui précède, la Commission a conclu que la procédure de recours contre les rapports d'évaluation à l'UNICEF, telle qu'elle était exposée dans [l'instruction administrative de l'UNICEF CF/AI/1994-02 intitulée « Système révisé d'appréciation à l'UNICEF, en date du 1^{er} mars 1994], avait été pleinement respectée et n'était en aucune façon entachée d'un parti pris ou d'autres facteurs extrinsèques. La Commission a aussi conclu que la requérante, à laquelle incombait la charge de prouver le harcèlement et la discrimination, n'avait pas présenté d'éléments de preuve convaincants à l'appui de son dossier, et a donc conclu que les droits de la requérante n'avaient pas été violés.

45. La Commission a donc *décidé à l'unanimité* de ne faire aucune recommandation à l'appui du recours. »

Le 14 octobre 2003, le responsable du Département de la gestion a fait tenir à la requérante copie du rapport et a informé celle-ci que le Secrétaire général souscrivait au raisonnement et aux conclusions de la Commission paritaire et avait donc décidé d'accepter la décision unanime de cette dernière et de considérer son affaire comme close.

Le 20 mai 2004, la requérante a déposé la requête susmentionnée auprès du Tribunal.

Attendu que les principaux moyens de la requérante sont les suivants :

1. Le défendeur a violé les droits de la requérante en tant que fonctionnaire, en particulier en la soumettant au harcèlement et à des représailles pour avoir exercé ses fonctions de médiatrice au Bureau de pays de l'UNICEF.

2. La Commission paritaire n'a pas procédé à une enquête en bonne et due forme concernant les circonstances ayant entouré et provoqué sur les décisions prises contre la requérante, à titre de représailles, pour avoir cherché à s'acquitter de ses fonctions de médiatrice.

3. Le rapport d'évaluation de la requérante pour 1999 était entaché d'un parti pris; les procédures de contestations à l'UNICEF sont pratiquement limitées à un réexamen par un fonctionnaire de rang supérieur – il n'y a pas de réexamen

indépendant par un jury impartial et cette procédure ne débouche donc généralement pas sur grand chose dans la pratique.

4. La Commission paritaire a fait fi du droit et de l'équité en ne recommandant pas une indemnité d'un montant approprié en réparation du préjudice causé à la requérante par la violation de ses droits.

Attendu que les principaux moyens du défendeur sont les suivants :

1. Les politiques et procédures d'évaluation des résultats professionnels en vigueur à l'UNICEF ne violaient pas les droits de la requérante.

2. La requérante, à qui incombait la charge de la preuve, n'a pas établi qu'elle avait été victime de harcèlement et de discrimination.

3. La demande de dommages-intérêts de la requérante est sans fondement.

4. La requérante n'a pas droit aux dépens.

Ayant délibéré du 28 octobre au 23 novembre 2005, rend le jugement suivant :

I. La requérante a été fonctionnaire au Bureau de pays de l'UNICEF pour l'Égypte pendant une quinzaine d'années; elle est entrée comme administratrice de programmes en matière de développement et d'éducation des femmes, à la classe NO-C, puis est devenue administratrice de programmes pour le développement des femmes, et est parvenue jusqu'à la classe NO-D. Le 31 décembre 2001, elle a quitté le service de l'UNICEF dans le cadre d'un accord de licenciement amiable à la suite de la suppression de son poste, licenciement qu'elle ne conteste pas et qui ne fait pas partie des points en litige soumis au Tribunal.

II. Dans la présente affaire, la requérante se plaint d'avoir été victime d'un parti pris ainsi que de harcèlement et de discrimination et demande à être indemnisée. Le principal moyen invoqué par elle est que le rapport d'évaluation portant sur la période allant du 1^{er} janvier au 31 décembre 1999 n'a pas été établi de bonne foi mais a constitué un acte de représailles, ce qui explique les notes nettement plus basses qu'elle a obtenues par rapport aux années précédentes. Elle soutient que pendant environ une année et demie, à la fin de sa carrière, à compter du deuxième semestre de 1999 et jusqu'à sa cessation de service en décembre 2001, avoir été victime de harcèlement et de discrimination. En substance, elle soutient qu'après avoir apporté une contribution « exceptionnelle » aux travaux du BPE et à ceux de l'UNICEF pendant plus de 15 ans, ce qui était généralement reconnu, elle a néanmoins été harcelée et victime de discrimination non pas par sa faute mais à cause des préventions que ses deux supérieurs hiérarchiques nourrissaient à son encontre et de l'abus de pouvoir qui leur était imputable. Elle soutient, en outre, ne pas avoir reçu l'attention voulue au sein de l'UNICEF à l'occasion de la procédure de contestation de son rapport d'évaluation pour 1999, et elle se tourne maintenant vers le Tribunal pour demander à être indemnisée de l'atteinte causée à sa réputation professionnelle et à sa dignité ainsi que du stress émotionnel qu'elle a subi et à obtenir réparation des préjudices qui lui ont été causés.

III. La requérante avance un certain nombre de motifs à l'origine des préventions et de la discrimination dont elle était victime, le plus important étant que l'exercice indépendant d'importantes fonctions de médiatrice dans une affaire controversée, en 1999, l'a placée « dans le mauvais camp » dans un bureau souffrant manifestement d'une rupture des relations entre la direction et le personnel. En conséquence,

d'après la requérante, elle a été considérée par la direction comme un « trublion » et son rapport d'évaluation de 1999, qui a été établi en février 2000, était l'un des moyens qu'avait saisi l'Administration pour exercer contre elle des représailles.

IV. Il n'est pas contesté que la requérante avait reçu un rapport d'évaluation extrêmement élogieux de divers supérieurs hiérarchiques, y compris ceux mêmes qui avaient rempli son rapport de 1999. La représentante de pays de l'UNICEF, qui avait corroboré les observations du supérieur hiérarchique immédiat de la requérante dans le rapport d'évaluation controversé avait, en fait, officiellement loué la valeur professionnelle de la requérante en des termes dithyrambiques quelques mois plus tôt. Elle avait soutenu la requérante avec enthousiasme lorsque celle-ci avait demandé à devenir conseillère régionale avec le statut de fonctionnaire internationale – poste qui avait été offert à la requérante mais qu'elle avait finalement décidé, pour des raisons personnelles, de ne pas accepter.

Le fait qu'une fonctionnaire qui, pendant des années, avait reçu d'excellents rapports d'évaluation obtienne une année un mauvais rapport ou un rapport médiocre n'est pas manifestement à lui seul une question d'une importance exceptionnelle et encore moins un signe venant nécessairement étayer un grief de discrimination. Le Tribunal estime toutefois qu'un tel état de choses demande des explications et va donc examiner de plus près les faits, les chiffres et les éléments de preuve sur lesquels l'évaluation est fondée. Cela est tout à fait naturel, dans la mesure où l'on a affaire à une anomalie par rapport à une tendance ou un schéma bien établi, et cela paraît encore plus indispensable en l'espèce, car à l'anomalie par rapport à un schéma établi depuis 15 ans, viennent s'ajouter les relations tendues qui existaient au sein du BPE. Il ne fait aucun doute que les relations entre la direction et le personnel dans ce bureau étaient problématiques et s'étaient détériorées à un point tel que le Bureau régional avait dû s'en mêler et, dans l'espoir de régler la situation, dépêché une mission paritaire d'Amman au Caire. Dans son rapport d'avril 2000, la Mission avait notamment fait sienne la description ci-après de la situation au BPE en février 2000, et même avant, en novembre 1999 : « La majorité du personnel estime que le bureau souffre d'une atmosphère de méfiance, d'injustice, de favoritisme, de perte de crédibilité auprès des partenaires ainsi que de l'absence de vision. Les fonctionnaires ont présenté les mêmes doléances... lors de la mission de novembre 1999 ». C'est là une sévère condamnation qui est également pertinente en l'espèce, comme cela ressort du passage suivant du rapport de la Mission :

« Que les représentants [de l'Association du personnel] et les médiateurs sont virulents, c'est la vérité. C'est pour cela qu'ils ont été élus. Ont-ils toujours été raisonnables? Probablement pas toujours, en raison de leurs frustrations. La lutte systématique menée par les deux parties (la direction et le personnel) a fini par faire des préoccupations du personnel des prédictions engendrant leur propre réalisation. Avec la rupture du dialogue, il n'y avait plus moyen de faire progresser les choses à l'UNICEF, de réaliser un consensus, de forger une vision de l'avenir ou de lever des fonds. »

Il semblerait qu'à la suite de la Mission, les rapports d'évaluation pour l'année 2000 aient été écartés et que le Bureau régional ait vraiment fait un effort pour obtenir que le BPE prenne un nouveau départ.

C'est dans ce contexte que les allégations de discrimination et d'abus de pouvoir doivent être appréciées dans la présente affaire. La requérante était l'un des

médiateurs et elle était saisie, depuis juin 1999, d'une affaire qui était apparemment très sensible et sur laquelle les positions étaient très tranchées. Son rapport sur cette affaire a été soumis en août 1999 et le Directeur régional en a accusé réception en des termes tout à fait civils. Le rapport, pour l'essentiel, confirmait le grief du fonctionnaire concerné et faisait une suggestion pratique et concrète pour sortir de l'impasse.

V. Il va sans dire qu'un médiateur ou une médiatrice n'a pas droit à plus d'égards pour l'évaluation de sa performance que n'importe quel autre fonctionnaire. Toutefois, lorsque la médiatrice en question est une fonctionnaire dont, comme par coïncidence, la performance a été considérée comme s'étant nettement détériorée par rapport aux années précédentes, et lorsqu'il est allégué par l'intéressée qu'elle est victime de harcèlement en raison de la façon dont elle s'est acquittée de ses fonctions de médiatrice, il ne fait aucun doute qu'il faut vérifier si les notes qui lui ont été attribuées sont pleinement justifiées. Pour cela, il convient de se fonder sur des faits concrets. Le second notateur, qui était la représentante de pays, a, dans le rapport d'évaluation de 1999, qualifié la performance de la requérante [d'extrêmement décevante]. Le Tribunal estime que, compte tenu en particulier de la contestation formelle détaillée et de la suite donnée par la requérante, il incombait au défendeur d'étayer la position adoptée dans le rapport d'évaluation contesté. Or, le défendeur ne s'est pas acquitté de cette obligation.

Le défendeur n'a même pas essayé d'analyser ou d'exposer à l'intention du Tribunal les considérations expliquant et justifiant les notes et les appréciations portées dans le rapport contesté. Le Tribunal a toujours eu pour position que l'évaluation de la performance est la prérogative des supérieurs hiérarchiques et de la direction, et il confirme cette position. [Voir, par exemple, les jugements n° 613, *Besosa* (1993) et n° 1178, *Shao* (2004)]. Toutefois, lorsque la façon dont ce pouvoir discrétionnaire incontestable a été exercé fait l'objet de sérieuses attaques, et qu'il est allégué qu'il y a eu abus de ce pouvoir occasionné par des considérations extrinsèques, dans de tels cas, il est impératif qu'une explication et une justification claires de l'évaluation soient soumises à l'examen du Tribunal. Une telle voie ne débouchera pas sur la substitution par le Tribunal de son jugement à celui du défendeur concernant l'évaluation de la performance; mais elle devient une nécessité pour réfuter une accusation de discrimination, de parti pris ou de prévention.

Dans les circonstances de l'espèce et au vu du dossier que la requérante a communiqué au Tribunal, celui-ci estime qu'il est totalement inadéquat de la part du défendeur de se contenter d'affirmer que c'est à la requérante de prouver la discrimination. Il est tout aussi inadéquat de la part du défendeur d'invoquer le respect des procédures prévues dans le système d'évaluation de la performance à l'UNICEF comme s'il s'agissait d'une fin en soi. La question est de savoir s'il y a ou non eu abus par la direction de son pouvoir discrétionnaire d'évaluation, et il faut, pour trancher cette question, des pièces qui puissent être examinées et des éléments de preuve qui puissent être pesés et non pas une réponse formelle affirmant, de manière très générale, qu'il n'y a eu aucune irrégularité de procédure, que ce soit à l'occasion de l'établissement du rapport d'évaluation ou dans le cadre de la procédure de contestation.

VI. Le Tribunal relève que le système d'évaluation de la performance en vigueur à l'UNICEF a été conçu d'une façon qui, essentiellement, permet, en cas de

contestation d'un rapport d'évaluation, au fonctionnaire intéressé et à la direction de soumettre leurs points de vue pour que ceux-ci soient consignés. Le système de contestation en vigueur à l'UNICEF semble être plus restrictif que celui en vigueur presque partout ailleurs dans le système des Nations Unies où l'on va plus loin en permettant un examen objectif par un jury constitué de pairs et établi à cet effet. C'est probablement ce qui est expliqué la réponse relativement formelle de la Directrice exécutive adjointe, qui, de l'avis du Tribunal, ne répond pas à la plainte de la requérante, selon laquelle l'établissement de son rapport d'évaluation de 1999 était entaché d'un parti pris.

VII. Le Tribunal ne juge pas fondés les autres motifs avancés par la requérante à l'appui de ses allégations de prévention. Toutefois, sur la base de ce qui précède et des pièces dont il dispose, il conclut que le rapport d'évaluation de la requérante pour 1999 ne reposait pas sur des considérations objectives, mais sur des considérations illégitimement tirées de facteurs extrinsèques, ce dont la requérante a droit d'être indemnisée.

VIII. Par ces motifs, le Tribunal :

1. Ordonne que soit versée à la requérante une indemnité d'un montant équivalant à six mois de son traitement de base net au taux en vigueur à la date du présent jugement, majoré d'intérêts au taux de huit pour cent par an à compter de 90 jours de la date de distribution du présent jugement jusqu'à ce que le versement soit effectué; et

2. Rejette toutes les autres demandes.

(Signatures)

Kevin Haugh
Vice-Président, assurant la présidence

Dayendra Sena Wijewardane
Membre

Goh Joon Seng
Membre

New York, le 23 novembre 2005

La Secrétaire exécutive
Maritza Struyvenberg