

Organisation internationale du Travail
Tribunal administratif

International Labour Organization
Administrative Tribunal

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

N.
c.
FAO

124^e session

Jugement n° 3879

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), formée par M. N. N. le 30 juin 2014, la réponse de la FAO du 17 octobre, la réplique du requérant du 2 décembre 2014 et la duplique de la FAO du 24 mars 2015;

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 suivants :

Le requérant conteste la décision de ne pas réviser l'appréciation générale «insatisfaisant» attribuée à sa performance.

Le requérant est entré au service du Programme alimentaire mondial (PAM) — programme autonome subsidiaire conjoint de l'ONU et de la FAO — en mai 2010 en qualité de vérificateur interne de grade P-4 au titre d'un engagement de durée déterminée de deux ans. Au terme de sa période d'essai, ses prestations professionnelles furent qualifiées de «satisfaisantes» dans son rapport d'évaluation. En conséquence, son engagement fut confirmé et renouvelé.

En mars 2011, la phase de planification de son Programme d'amélioration des performances et des compétences (PACE) eut lieu. Des «normes de production individuelles» furent fixées pour le requérant et le profil de compétences correspondant à son poste fut dressé.

Lors de l'examen à mi-parcours d'août 2011, la première notatrice du requérant indiqua qu'il avait fait des progrès, mais que des améliorations restaient nécessaires dans plusieurs domaines.

Le 2 février 2012, la première notatrice signa le rapport d'évaluation PACE du requérant pour 2011, lui attribuant l'appréciation générale «insatisfaisant». Dans ses commentaires, elle précisa que le travail du requérant n'avait pas encore atteint le niveau attendu d'un vérificateur P-4 et que cela influait négativement sur la manière dont le Bureau du vérificateur interne s'acquittait de son plan de travail. Elle ajoutait en avoir discuté de manière approfondie avec le requérant, qui s'était dit prêt à suivre un plan d'amélioration des compétences. Le requérant joignit ses commentaires le 27 février 2012, indiquant que, même s'il avait discuté de l'évaluation avec sa supérieure hiérarchique, il souhaitait qu'on lui donne «quelques exemples précis» de l'insuffisance de ses prestations. Le même jour, son second notateur signa le rapport et approuva l'appréciation «insatisfaisant». Le 30 mars, le requérant formula ses commentaires finaux et signa le document. Il contestait l'appréciation générale qu'il avait reçue, faisant valoir qu'elle ne pouvait être attribuée «qu'après l'élaboration, l'application et la vérification d'un plan d'amélioration des compétences».

Entre-temps, le requérant avait contesté son appréciation générale dans le cadre de la procédure de recours PACE. Dans son rapport, le groupe d'examen spécial créé pour examiner le rapport d'évaluation contesté recommanda, à la majorité, de maintenir l'appréciation générale au motif que les préoccupations que suscitait le travail du requérant avaient été recensées dès l'examen à mi-parcours et qu'elles étaient demeurées inchangées jusqu'à la fin de l'année. Un membre du groupe recommanda que l'appréciation générale soit changée en «satisfaisant», au motif qu'un poids disproportionné avait été accordé aux aspects négatifs des prestations du requérant.

Par mémorandum du 18 juillet 2012, le requérant fut informé que l'appréciation générale figurant dans son rapport d'évaluation était maintenue. Le 9 octobre, il déposa un recours auprès du Directeur exécutif du PAM, qui le rejeta par lettre du 15 novembre 2012. Le 18 décembre 2012, il forma un recours interne auprès du Comité de recours. Son contrat n'ayant pas été renouvelé, son engagement arriva à expiration le 3 juin 2013.

Dans son rapport du 9 septembre 2013, le Comité de recours souligna qu'en matière d'évaluation de la performance, ses pouvoirs étaient limités. Il indiquait n'avoir trouvé aucune preuve de mauvaise foi ou de détournement de pouvoir de la part de la première notatrice, ni d'indices montrant que les appréciations étaient entachées d'erreurs de fait. Il conclut toutefois que le requérant n'avait pas été clairement averti qu'il risquait d'obtenir l'appréciation générale «insatisfaisant» et qu'un plan d'amélioration des compétences était nécessaire avant qu'une telle appréciation puisse être attribuée. Par conséquent, tout en recommandant le rejet de la demande du requérant tendant à ce que son appréciation finale soit changée en «satisfaisant», il recommanda également que le rapport d'évaluation contesté soit retiré de son dossier, qu'il n'en soit pas tenu compte lors de décisions ultérieures et que les dépens soient remboursés au requérant.

Par lettre du 1^{er} avril 2014, le requérant fut informé que le Directeur général de la FAO avait décidé de ne pas suivre les recommandations du Comité de recours, considérant qu'en l'espèce un plan d'amélioration des compétences n'était pas requis et qu'il aurait été prématuré et inapproprié d'adresser un avertissement au requérant. Telle est la décision attaquée.

Le requérant demande au Tribunal d'annuler la décision attaquée et d'ordonner que son appréciation générale pour 2011 soit changée en «satisfaisant». À défaut, il demande que le rapport PACE de 2011 soit retiré de son dossier et qu'il n'en soit pas tenu compte lors de décisions ultérieures. Il demande aussi au Tribunal d'annuler la décision de ne pas renouveler son contrat et d'ordonner sa réintégration rétroactive dans son poste avec toutes les conséquences juridiques que cela implique. Il réclame une indemnité pour tort moral et 5 000 euros de

dépens au titre de la présente procédure ainsi qu'au titre des procédures de recours interne engagées au PAM et à la FAO.

La FAO soutient que la requête devrait être rejetée en ce qu'elle est dénuée de fondement et que la demande d'indemnité pour tort moral du requérant de même que ses demandes relatives au non-renouvellement de son contrat devraient être rejetées comme irrecevables pour non-épuisement des voies de recours interne.

CONSIDÈRE :

1. Le requérant entend contester deux décisions. La première est la décision de ne pas renouveler son engagement, lequel a pris fin le 3 juin 2013. Cette demande est irrecevable en application de l'article VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal, qui impose au requérant d'avoir épuisé tous les moyens de recours interne mis à sa disposition par les règles applicables au sein de son organisation avant de saisir le Tribunal. Comme le requérant le fait lui-même observer, au moment où sa requête a été déposée, la décision de non-renouvellement de son engagement était encore à l'examen dans le cadre d'un recours interne.

2. La seconde décision qui est contestée par le requérant porte sur l'appréciation générale «insatisfaisant» attribuée à sa performance en 2011 et, en fin de compte, sur la décision du Directeur général en date du 1^{er} avril 2014 confirmant cette appréciation. Le Comité de recours avait conclu qu'il n'y avait aucune raison de modifier l'appréciation «insatisfaisant», mais avait recommandé que le rapport PACE de 2011 contesté soit retiré du dossier du requérant, qu'il n'en soit pas tenu compte lors de décisions ultérieures et que les dépens lui soient remboursés. Le Comité de recours avait aussi considéré que le requérant n'avait pas été clairement averti qu'il risquait d'obtenir l'appréciation générale «insatisfaisant». Il avait estimé qu'un plan d'amélioration des compétences était nécessaire avant qu'une telle appréciation générale puisse être attribuée. Le Directeur général a rejeté ces recommandations dans la décision attaquée.

3. Le requérant soutient que la décision attaquée est entachée de vices de procédure et de vices substantiels. Il demande au Tribunal d'ordonner que cette décision soit annulée et que l'appréciation générale de son rapport PACE soit modifiée et remplacée par l'appréciation «satisfaisant». Subsidiairement, il demande au Tribunal d'ordonner à la FAO de retirer de son dossier le rapport PACE de 2011 contesté et de lui accorder une indemnité pour tort moral ainsi que les dépens.

4. S'agissant de la demande d'indemnité pour tort moral, le requérant affirme y avoir droit du fait de «la conduite préjudiciable de la [FAO] concernant [ses] griefs» et du fait des retards excessifs et déraisonnables de l'évaluation et de la procédure de recours PACE, ainsi que de la procédure de recours interne. Il prétend que ces retards ont constitué une violation du devoir de sollicitude que la FAO a à son égard. La FAO soutient que la demande d'indemnité pour tort moral est irrecevable en vertu de l'article VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal, le requérant n'ayant pas formulé cette demande dans son recours interne. Cet argument ne saurait être accueilli, eu égard à la jurisprudence du Tribunal, telle que rappelée notamment dans le jugement 3080, au considérant 25 :

«S'agissant de l'attribution d'une indemnité pour tort moral, il convient d'abord de relever que, contrairement à ce que soutient la défenderesse, le fait que la conclusion présentée à cette fin n'ait pas été soumise aux organes de recours interne n'a pas pour conséquence de l'entacher d'irrecevabilité. Selon la jurisprudence du Tribunal, la règle d'épuisement préalable des voies de recours interne prévue par l'article VII, paragraphe 1, de son Statut ne saurait en effet s'appliquer à une demande d'indemnisation d'un préjudice moral, qui concerne un dommage indirect et que le Tribunal a donc le pouvoir d'accueillir en toutes circonstances (voir le jugement 2609, au considérant 10, ou le jugement 2779, au considérant 7).»

5. Le requérant fait valoir que le temps pris par le groupe d'examen spécial pour rédiger son rapport et par le Directeur général pour prendre la décision attaquée était excessif, surtout si l'on considère que le renouvellement de son engagement était en jeu. Le Tribunal relève que le requérant a contesté l'appréciation générale de l'évaluation PACE de 2011 par le biais de la procédure de recours PACE le 26 mars 2012. Le groupe d'examen spécial s'est réuni les 7 et 16 mai 2012.

Le 14 mai 2012, le requérant lui a soumis ses commentaires pour examen. Le groupe a publié son rapport le 6 juillet 2012 et le requérant a été informé de ses recommandations le 18 juillet 2012. De l'avis du Tribunal, cela ne révèle pas de retard excessif ou déraisonnable. S'agissant de la procédure de recours interne, le requérant a saisi le Comité de recours le 18 décembre 2012, après le rejet, le 15 novembre 2012, du recours qu'il avait formé auprès du Directeur exécutif du PAM. Le Comité de recours s'est réuni le 2 août 2013 et a adressé son rapport au Directeur général de la FAO le 9 septembre 2013. La décision attaquée a été prise le 1^{er} avril 2014, près de sept mois après la communication du rapport. Cette période de près de sept mois pour prendre la décision attaquée était excessive et déraisonnable, d'autant qu'elle pouvait influencer sur la décision de renouveler ou non l'engagement du requérant (voir le jugement 3160, au considérant 17). Pour cette raison, le requérant se verra accorder une indemnité pour tort moral.

6. Le requérant soutient que son rapport PACE de 2011 était entaché d'un vice substantiel, en ce qu'il n'a pas été tenu compte de la recommandation figurant dans le livret d'instructions PACE selon laquelle l'appréciation générale devait obéir à un indice de pondération de 75:25, appliqué respectivement à la section «résultats du plan de travail et évaluation» et à la section «compétences». Il se fondait, pour formuler cette affirmation, sur le cadre réglementaire spécifique applicable à l'évaluation du personnel.

7. Il convient de relever que l'article 303.2.6 du Règlement du personnel prévoit ce qui suit : «Des notes professionnelles sur les fonctionnaires sont établies de temps à autre par leurs supérieurs hiérarchiques. Ces notes, qui doivent être communiquées aux intéressés, sont versées à leur dossier permanent.» Des instructions à ce propos ont été publiées dans un livret d'instructions intitulé «Système d'évaluation des performances au PAM (PACE) — livret d'instructions». Le système d'évaluation de la performance ainsi institué s'applique aux fonctionnaires titulaires de contrats de durée déterminée ayant un grade correspondant à celui du requérant.

8. Le livret d'instructions PACE prévoit trois critères ou sections aux fins de l'évaluation de la performance. La première section, intitulée «Résultats du plan de travail et évaluation», dispose que le plan de travail individuel du fonctionnaire s'inscrit dans le cadre du plan de travail du service, dans lequel sont exposés les objectifs prioritaires de celui-ci. Les résultats obtenus reflètent la contribution individuelle du fonctionnaire au plan de travail du service. Les résultats attendus dépendent du grade du fonctionnaire. La deuxième section est consacrée au «profil de compétences», qui dépend à la fois du grade de l'intéressé et de la description d'emploi qu'il a lui-même établie, et contient les indicateurs d'évaluation suivants : «compétences, connaissances, qualités personnelles et comportement nécessaires pour que l'intéressé puisse s'intégrer harmonieusement dans l'équipe du PAM et être performant à titre individuel». Ces deux sections sont assorties d'indicateurs distincts. Chaque compétence est évaluée par le supérieur hiérarchique à la fin du cycle. La troisième section concerne le «plan d'apprentissage et de perfectionnement». Selon le livret d'instructions, une fois que les attentes ont été arrêtées pour l'année, les domaines dans lesquels le fonctionnaire a besoin d'un apprentissage ou d'un perfectionnement supplémentaire pour atteindre les objectifs fixés deviennent clairs. Après en avoir discuté avec le supérieur hiérarchique, le fonctionnaire établit un plan d'apprentissage et de perfectionnement. Le livret d'instructions dispose enfin qu'à la suite de discussions avec le supérieur hiérarchique, le fonctionnaire inscrit tous les résultats attendus dans la troisième section et signe le document. Le supérieur hiérarchique le signe à son tour, concluant ainsi la phase de planification.

9. Dans le système PACE, les fonctionnaires font l'objet d'un examen à mi-parcours, qui se tient «en général six mois après le début du programme PACE», pour qu'ils puissent discuter de leur performance avec leur supérieur hiérarchique et, en particulier, évaluer les progrès accomplis dans l'exécution du plan de travail individuel.

10. Le livret d'instructions PACE prévoit également un examen final, qui commence par un entretien entre le supérieur hiérarchique et le fonctionnaire au sujet de la performance de l'intéressé. Après cet

entretien, le «supérieur hiérarchique établit un rapport succinct, équilibré et objectif de la performance du fonctionnaire au regard du plan de travail individuel et de l'évaluation des compétences, assorti de quelques "exemples descriptifs" concis. Le supérieur hiérarchique fait aussi ses commentaires sur les réalisations du fonctionnaire dans le cadre des activités d'apprentissage et de perfectionnement prévues pour l'année.» À la fin du cycle d'évaluation, le supérieur hiérarchique évalue la mesure dans laquelle le fonctionnaire a atteint les objectifs fixés dans son plan de travail, en les qualifiant de «atteints», «partiellement atteints» ou «pas atteints», et ajoute tout commentaire pertinent. Le livret d'instructions PACE précise que l'évaluation des compétences devrait être formulée comme suit : «atteint le niveau attendu»; «doit être améliorée», «[s]i la performance du fonctionnaire n'atteint pas le niveau attendu au moins 25 pour cent du temps»; ou «dépasse le niveau attendu», «[s]i la performance du fonctionnaire est sensiblement supérieure au niveau attendu au moins 75 pour cent du temps».

11. Pour ce qui est de l'appréciation générale, qui dépend des résultats obtenus et des compétences, le livret d'instructions PACE indique que le premier notateur qualifie la performance d'«exceptionnelle», si le fonctionnaire a «obtenu des résultats "dépassant systématiquement les attentes" dans tous les domaines; les résultats obtenus dépassent de loin le niveau attendu, en termes tant quantitatifs que qualitatifs». Le premier notateur qualifie la performance de «satisfaisante» si le fonctionnaire a «obtenu des résultats donnant "pleinement satisfaction" dans tous les domaines ou presque; les résultats obtenus répondent au niveau attendu, en termes tant quantitatifs que qualitatifs». Le premier notateur qualifie la performance d'«insatisfaisante» si le fonctionnaire a «[e]ssayé, sans y parvenir, de produire les résultats attendus; les résultats obtenus sont en deçà du niveau attendu, en termes tant quantitatifs que qualitatifs». Il est recommandé aux notateurs «de pondérer l'évaluation, selon un indice 75:25, 75 pour cent allant à l'évaluation et aux résultats du plan de travail et 25 pour cent aux compétences».

12. Cette recommandation vise sans aucun doute à assurer, notamment, une certaine cohérence dans la pondération des différents éléments pour l'ensemble du personnel, et il convient donc d'en tenir compte.

Le requérant a soulevé la question de la pondération dans ses commentaires finaux relatifs au rapport PACE de 2011. Dans son rapport, le groupe d'examen spécial a d'ailleurs indiqué que ses membres n'étaient pas sûrs de la manière dont l'indice de pondération 75:25 devait s'appliquer et a recommandé de renvoyer la question pour interprétation au directeur des ressources humaines par intérim. Le groupe a aussi recommandé que le directeur des ressources humaines par intérim tienne compte, dans sa décision finale, du fait que les avis de ses membres divergeaient quant à l'application de l'indice. Or le mémorandum du 18 juillet 2012, par lequel le directeur par intérim a informé le requérant du maintien de l'appréciation générale «insatisfaisant», ne faisait nulle mention de la pondération. La question n'était pas non plus évoquée dans la lettre du 15 novembre 2012, dans laquelle le Directeur exécutif du PAM a rejeté le recours du requérant. Quant à la décision attaquée, elle ne mentionnait la question qu'incidemment.

13. Le Tribunal considère que la FAO ne saurait se contenter d'affirmer que, «[s]ans préjudice de [sa] position selon laquelle l'indice 75:25 n'est pas contraignant, [...] le requérant n'a pas apporté la preuve que la recommandation relative à cet indice n'a pas été suivie lorsque l'appréciation générale lui a été attribuée [ni que] [...], à supposer que l'indice n'ait pas été appliqué et qu'il faille à présent l'appliquer, cela se traduirait par une appréciation générale plus favorable de sa performance». C'est à la FAO qu'il appartient de montrer que le supérieur hiérarchique a bien tenu compte de l'indice de pondération de 75:25 dans la procédure PACE de 2011 du requérant, ce qu'elle n'a pas fait. Le Tribunal considère dès lors que le rapport PACE de 2011 du requérant est entaché d'irrégularité et doit être annulé, de même que la décision attaquée du 1^{er} avril 2014 le confirmant. Le rapport PACE de 2011 sera par conséquent retiré du dossier du requérant et il n'en sera pas tenu compte lors de décisions ultérieures.

14. Le requérant soutient que le Comité de recours a eu tort de limiter son droit de regard en la matière. Le Tribunal relève que le Comité de recours a indiqué ce qui suit à la section «Déliérations» de son rapport :

«21. En ce qui concerne le fond de l'évaluation de 2011 de l'appelant, le Comité, rappelant que l'évaluation de la performance relève du pouvoir d'appréciation des notateurs et que son droit de regard sur la question est dès lors limité, n'a trouvé aucune preuve de mauvaise foi ou de détournement de pouvoir de la part de la supérieure hiérarchique; il n'a pas constaté non plus que l'appréciation qu'elle a attribuée au requérant s'agissant des résultats de son plan de travail et de ses compétences, en particulier les évaluations négatives, ait été entachée "d'erreurs de fait" ou ait constitué "des conclusions erronées", comme l'affirme le [requérant].»*

15. En l'occurrence, le Comité de recours a eu tort, parce que ce qui était en jeu n'était pas seulement un pouvoir d'appréciation administratif appliqué à une évaluation mais aussi l'application d'une instruction portant expressément sur l'évaluation du personnel, qui n'avait pas été respectée. Le requérant a également droit à une indemnité pour tort moral à ce titre.

16. Cependant, le grief du requérant selon lequel sa supérieure hiérarchique aurait dû lui proposer un plan d'amélioration des compétences est dénué de fondement. Comme le fait observer la FAO, le livret d'instructions PACE précise expressément le caractère facultatif du plan d'amélioration des compétences, qui peut être mis en œuvre lorsqu'il y a désaccord entre un fonctionnaire et son supérieur hiérarchique quant à d'éventuels problèmes et à leur solution, ce qui n'était pas le cas en l'espèce, puisqu'au début du cycle PACE de 2011 le requérant et sa supérieure hiérarchique sont convenus d'appliquer un plan d'apprentissage et de perfectionnement pour améliorer, entre autres, les compétences rédactionnelles du requérant. Les mêmes lacunes ont été recensées lors de l'examen à mi-parcours et dans le rapport final de 2011. Le requérant a donc été informé en temps voulu des aspects de sa performance qui ne donnaient pas satisfaction. Son

* Traduction du greffe.

affirmation selon laquelle la procédure était viciée parce qu'il n'a pas été tenu compte des objections qu'il a soulevées concernant le rapport PACE de 2011 est également infondée. La manière dont l'évaluation PACE est conçue lui a donné l'occasion de discuter de sa performance et de soulever des objections sous forme de commentaires inclus dans le rapport PACE, qui ont ainsi été inscrits dans son dossier.

17. Le Tribunal considère que l'allégation du requérant selon laquelle la procédure contradictoire n'a pas été suivie, ce qui l'a privé de la possibilité de répondre effectivement aux critiques qui lui ont été adressées quant à sa performance, en violation du principe du contradictoire et de l'exigence d'une procédure régulière, est infondée. Il en va de même de l'allégation du requérant selon laquelle le PAM a enfreint ses propres règles, du fait que sa supérieure hiérarchique ne lui a pas donné d'exemples illustrant ses lacunes, alors même qu'il le lui avait expressément demandé. Il ressort du dossier que le requérant a bénéficié d'un examen à mi-parcours et a pu en discuter avec sa supérieure hiérarchique. L'occasion lui a également été donnée de discuter de son rapport PACE de 2011 et de faire des commentaires.

18. Le requérant a droit aux dépens, dont le Tribunal fixe le montant à 1 000 euros.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

1. La décision attaquée du 1^{er} avril 2014 est annulée, de même que la décision antérieure du Directeur exécutif en date du 15 novembre 2012.
2. Le rapport d'évaluation PACE de 2011 du requérant est annulé; la FAO le retirera du dossier du requérant et il n'en sera pas tenu compte lors de décisions ultérieures.

3. La FAO versera au requérant une indemnité pour tort moral d'un montant total de 10 000 euros.
4. La FAO versera aussi au requérant la somme de 1 000 euros au titre des dépens.
5. Toutes les autres conclusions sont rejetées.

Ainsi jugé, le 15 mai 2017, par M. Giuseppe Barbagallo, Vice-Président du Tribunal, M^{me} Dolores M. Hansen, Juge, et Sir Hugh A. Rawlins, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Dražen Petrović, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 28 juin 2017.

(Signé)

GIUSEPPE BARBAGALLO DOLORES M. HANSEN HUGH A. RAWLINS

DRAŽEN PETROVIĆ