

**P.**  
**c.**  
**UNESCO**

**138<sup>e</sup> session**

**Jugement n° 4885**

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), formée par M. C. V. P. le 3 juin 2022, et le mémoire en réponse de l'UNESCO du 29 septembre 2022, le requérant n'ayant pas souhaité déposer de réplique;

Vu les pièces complémentaires produites par l'UNESCO, le 28 mars 2024, dans le cadre d'un supplément d'instruction ordonné par le Président du Tribunal;

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 la suppression de ses missions de formation.

Le requérant est entré au service de l'UNESCO le 1<sup>er</sup> juin 2005 en tant qu'agent de sûreté surnuméraire de classe G-3, affecté à l'Unité de sûreté au sein de la Section de la sécurité et de la sûreté. À compter du 16 octobre 2007, il bénéficia d'un engagement de durée définie de deux ans, qui fit l'objet depuis lors de renouvellements successifs.

Par une note de service du 16 juin 2011, M. D., alors chef de la Section de la sécurité et de la sûreté, informa les agents de la Section de la constitution, au sein de l'Unité de sûreté, d'une équipe d'animateurs – dont faisait partie le requérant – «ayant la charge de l'entraînement, de la formation continue et de la formation initiale». Cette note indiquait que les animateurs en question étaient «intégrés comme précédemment au service normal». Une nouvelle note de service, datée du 6 février 2017, fut diffusée aux agents de la Section pour leur faire savoir qu'un groupe de formation – incluant le requérant – avait été créé afin notamment de «mettre en œuvre les différentes actions de formation en matière de gestes techniques professionnels “sûreté”». Il était précisé que ce groupe ne constituait pas une entité distincte, que les nécessités du service restaient prioritaires et que la composition du groupe était sujette à modification sur décision du chef de Section.

Le 31 juillet 2019, M. D. quitta l'UNESCO et la fonction de chef de la Section de la sécurité et de la sûreté fut confiée à M. H. à compter du 16 septembre 2019.

Le 9 janvier 2020, M. H. fit part à la Directrice générale de son intention de procéder à une réorganisation de services. Le 17 janvier, lors d'une réunion de consultation avec les agents de sûreté, il les informa de la nouvelle structure proposée et notamment, selon la défenderesse, de son projet de confier la coordination des formations à une nouvelle «unité exécutive» et de son idée d'externaliser les prestations de formation. Il les invita à fournir leurs éventuels commentaires par rapport à la nouvelle structure. Le document ayant servi de support à son intervention leur fut transmis le même jour. Le 29 janvier, n'ayant reçu que deux courriels de retours sur la restructuration envisagée, M. H. rappela à ses agents qu'il les invitait à lui faire part de potentielles objections à ce sujet. Le requérant envoya ses commentaires le 31 janvier.

Par une note du 9 mars 2020, M. H. notifia aux agents de sûreté la création d'une nouvelle Unité de soutien opérationnel, à compter du 1<sup>er</sup> mars, chargée notamment de coordonner les formations de sécurité et de proposer la stratégie du service en la matière. Invoquant un «énorme gaspillage financier et humain», le requérant présenta des

objections le 23 mars, demandant au chef de Section d'annuler sa note. Le lendemain, il lui fut répondu que son message – qui était jugé «grotesque et décousu [mais surtout] déplacé et totalement irrespectueux» – allait donner lieu à un rappel à l'ordre, qu'il reçut le même jour.

Le 26 mars 2020, le requérant – qui avait cessé d'exercer ses activités de formation par suite de l'institution de la nouvelle unité créée et de l'externalisation des prestations de cette nature – adressa à la Directrice générale une réclamation dans laquelle il demandait l'annulation de la note litigieuse, ainsi que de toutes les décisions prises par M. H. y figurant. Le 1<sup>er</sup> avril, il déposa une plainte pour harcèlement à l'encontre de ce dernier auprès du Service d'évaluation et d'audit (IOS selon son sigle anglais) puis, le 28 avril, il introduisit un premier avis d'appel contre la décision «de supprimer [avec effet au 1<sup>er</sup> mars] [sa] fonction de formateur dans diverses disciplines liées à la sûreté du personnel et des bâtiments de l'UNESCO».

Sa réclamation fut rejetée le 15 mai 2020 au motif que la décision contestée, contenue dans la note du 9 mars 2020, avait été adoptée conformément aux règles applicables, était fondée sur les besoins du service et, partant, ne lui faisait pas grief. Le 18 mai, il déposa un second avis d'appel pour informer le Conseil d'appel de son désir de maintenir sa contestation. Puisque les deux avis d'appel avaient le même objet, il demanda leur jonction, ce qui lui fut accordé. Le 1<sup>er</sup> juin, il adressa sa requête détaillée au Conseil d'appel, lui demandant d'annuler «la décision d'abolir [sa] fonction de formateur», de lui octroyer une indemnité de 20 000 euros à titre de réparation du préjudice prétendument subi et de rétablir le «pôle formation» créé par l'ancien chef de la Section de la sécurité et de la sûreté.

Le 26 juin 2020, le requérant fut informé de la décision du directeur de l'IOS de clôturer l'enquête menée sur sa plainte du 1<sup>er</sup> avril.

Dans son avis du 1<sup>er</sup> février 2022, rendu après avoir entendu les parties, le Conseil d'appel recommanda le rejet du recours au motif notamment que, par sa note du 9 mars 2020, l'UNESCO avait fait usage des pouvoirs qui lui étaient conférés «pour réattribuer, selon son intérêt, certaines des tâches du requérant sans modifier ses fonctions d'agent de

sûreté». Par ailleurs, il notait que l'intéressé n'avait pas démontré avoir un «droit de nature contractuelle à ce qu'il exerce la tâche de formateur». Par lettre du 14 mars 2022, le requérant fut informé que la Directrice générale avait décidé d'accepter la recommandation du Conseil d'appel. Telle est la décision attaquée.

Le requérant demande au Tribunal d'annuler la décision attaquée et de reconnaître, d'une part, que l'UNESCO s'est enrichie à ses dépens de 2010 à 2020 pour l'avoir «utilisé», sans aucune contrepartie, en qualité de formateur dans diverses disciplines pour lesquelles il avait obtenu les certifications et qualifications agréées par le système des Nations Unies et, d'autre part, que M. D. n'a pas tenu les promesses qu'il lui avait faites de verser à son dossier professionnel l'ensemble des diplômes et certifications obtenus et de modifier sa description de poste, ce qui a porté atteinte à ses «expectatives légitimes d'évolution de carrière». S'agissant plus particulièrement de ce qu'il qualifie d'«abrogation» de sa fonction de formateur, il invite le Tribunal à considérer qu'il s'agit d'une preuve de «harcèlement par abus de pouvoir et de position dominante et de discrimination». Il réclame également des dommages-intérêts, fixés *ex aequo et bono* à 55 000 euros, le rétablissement du «pôle formation» au sein de l'Organisation, la reprise de sa fonction de formateur et l'inclusion de ses certifications dans son dossier professionnel. Enfin, il sollicite le respect par son employeur de certaines résolutions adoptées par la Conférence générale de l'UNESCO et les Nations Unies.

L'UNESCO soutient que la requête est irrecevable faute d'intérêt à agir. Elle fait valoir que la note du 9 mars 2020 – qui revêt un caractère général et relève de son pouvoir d'appréciation – ne constitue pas une décision administrative susceptible de recours et ne porte pas atteinte aux droits et garanties du requérant. Elle souligne par ailleurs que la décision de l'IOS de clôturer l'enquête menée concernant la plainte pour harcèlement du 1<sup>er</sup> avril 2020 n'a pas été contestée et est dès lors devenue définitive. 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 14 mars 2022 par laquelle la Directrice générale de l'UNESCO a, conformément à la recommandation du Conseil d'appel, rejeté son recours visant à contester la suppression des missions de formation – concernant notamment le maniement de certains équipements de protection – dont il était investi au sein de la Section de la sécurité et de la sûreté depuis 2010.

Cette suppression résultait de l'externalisation des prestations de formation à l'intention des agents de sûreté qui avait été décidée parallèlement à une réorganisation de services, annoncée par une note du chef de la Section du 9 mars 2020, comportant la création, au sein d'une nouvelle Unité de soutien opérationnel, d'un Bureau de coordination des formations de sécurité et l'abolition de «[t]oute autre structure antérieure relative à la formation». L'externalisation en question, qui prit la forme d'une passation de contrat avec une entreprise privée spécialisée dans l'enseignement des techniques de sécurité, avait en effet pour conséquence de mettre fin à l'activité des formateurs internes, réunis en une équipe dont faisait partie le requérant, jusqu'alors chargés, en vertu notamment de notes de service des 16 juin 2011 et 6 février 2017, d'assurer ces prestations en plus des responsabilités ordinaires afférentes à leur emploi respectif.

2. Selon une jurisprudence bien établie du Tribunal, l'externalisation de services à laquelle une organisation internationale peut être amenée à procéder lorsqu'elle estime devoir confier certaines tâches à un prestataire extérieur plutôt qu'aux agents employés dans le cadre de son Statut du personnel, relève de la politique de gestion que celle-ci a la liberté de conduire conformément à ses intérêts généraux. Il en résulte que le Tribunal n'a pas compétence pour se prononcer sur l'opportunité ou le mérite de l'adoption d'une telle mesure dans un domaine d'activité déterminé (voir les jugements 4588, au considérant 16, 3940, au considérant 5, et 3376, au considérant 2).

Lorsqu'elle décide de faire ainsi appel aux services d'un sous-traitant, l'organisation concernée doit veiller à ce que le contrat qu'elle passe avec celui-ci «n'ait pas d'impact négatif sur la situation concrète des [...] fonctionnaires assujettis au Statut du personnel et ne porte pas d'atteinte injustifiée aux droits que ce statut leur confère» (voir les jugements 3940, au considérant 6, et 3376, au considérant 2). Il a cependant été précisé à cet égard que, compte tenu notamment de la définition de la compétence du Tribunal résultant de l'article II de son propre Statut, «un fonctionnaire ne peut contester devant celui-ci l'externalisation de certaines tâches que dans la mesure où elle a des effets négatifs directs sur les droits que lui confère son contrat d'engagement» (voir le jugement 3376, au considérant 3).

3. Il est par ailleurs de jurisprudence constante qu'une décision relative à la détermination du travail à effectuer par un fonctionnaire relève du pouvoir d'appréciation du chef exécutif de l'organisation à laquelle il appartient et ne peut faire l'objet, par suite, que d'un contrôle limité du Tribunal. Une telle décision ne peut ainsi être annulée que si elle émane d'un organe incompétent, est entachée d'un vice de forme ou de procédure, repose sur une erreur de droit ou de fait, omet de tenir compte de faits essentiels, tire du dossier des conclusions manifestement erronées ou procède d'un détournement de pouvoir. Il n'appartient pas au Tribunal de substituer son appréciation à celle de l'organisation quant à la définition des missions confiées à l'agent concerné (voir les jugements 3902, au considérant 11, 1590, au considérant 4, et 968, au considérant 8).

En outre, dans l'hypothèse où – comme dans la présente espèce – la décision n'a pas pour objet un changement d'affectation, mais une simple modification des tâches attribuées au fonctionnaire dans le cadre du poste auquel il a été nommé, le contrôle du Tribunal ci-dessus défini doit s'exercer avec une particulière réserve afin de respecter la grande latitude dont dispose l'organisation dans la détermination des services qu'elle attend de ce fonctionnaire au regard de ses besoins (voir le jugement 1590, au considérant 4).

4. À l'appui de ses conclusions, le requérant soutient, en substance, que l'UNESCO n'aurait pu légalement le priver de ses missions de formation, dès lors que l'exercice de ces dernières, qui lui avaient été confiées de longue date, devrait être regardé comme une attribution intimement liée à son emploi.

Mais il résulte de ce qui a été dit au considérant 2 ci-dessus que le Tribunal ne saurait en tout état de cause censurer la décision ayant mis fin à ces missions que si celle-ci avait eu des effets négatifs directs sur les droits conférés au requérant par son contrat d'engagement. Or, il ressort du dossier que les missions en cause n'étaient aucunement prévues par ce contrat. Celles-ci se sont seulement ajoutées aux fonctions de l'intéressé, telles que définies par ledit contrat, lors de la mise en place des dispositifs de formation interne institués notamment par les notes de service des 16 juin 2011 et 6 février 2017 précitées.

Il eût certes été néanmoins requis que la suppression des missions en cause s'accompagne d'une compensation financière si elle avait entraîné, par ailleurs, une baisse substantielle de la rémunération perçue par le requérant. Selon la jurisprudence du Tribunal, il appartient en effet à une organisation, en vertu de son devoir de sollicitude à l'égard de ses fonctionnaires, de prévoir une telle compensation dans l'hypothèse où une externalisation a pour effet d'affecter gravement un agent dans sa situation économique (voir le jugement 3373, aux considérants 7 et 9). Mais tel n'est, au vu du dossier, nullement le cas en l'occurrence. Le requérant insiste en effet précisément, dans sa requête, sur le fait qu'il s'acquittait de ses missions de formation sans aucune contrepartie financière, ce dont il se déduit que la suppression de celles-ci n'a pas eu de conséquence concrète de cet ordre.

5. Le requérant fait valoir que les missions de formation qui lui étaient confiées jusqu'en 2020 auraient dû être inscrites dans la description d'emploi afférente à son poste. Il invoque, à ce sujet, la violation de certaines dispositions du point 3.1 du Manuel des ressources humaines de l'UNESCO, relatif au «[s]ystème de classement des postes», qui prévoient le principe d'une adéquation entre la description d'emploi et les fonctions et responsabilités attachées au poste concerné,

ainsi que l'obligation corrélative d'actualiser un tel document en cas d'évolution de celles-ci. Il reproche également à l'Organisation de ne pas avoir tenu les promesses faites selon lui par sa hiérarchie, en particulier dans le cadre des notes de service des 16 juin 2011 et 6 février 2017 précitées, d'inscrire les missions exercées par les formateurs internes désignés en vertu de ces notes – en veillant à verser à leur dossier personnel les attestations de leurs qualifications à cet effet – dans les descriptions d'emploi des intéressés.

6. Mais cette argumentation est en tout état de cause inopérante.

Il convient d'abord d'observer ici que, contrairement à ce que paraît considérer le requérant, une modification de sa description d'emploi visant à y intégrer les missions de formation qui lui étaient antérieurement confiées n'aurait en rien garanti la pérennité de l'attribution de ces missions et n'aurait nullement fait obstacle, en particulier, à la suppression de celles-ci par l'effet de l'externalisation décidée par l'UNESCO en 2020. Selon la jurisprudence du Tribunal, une description de poste ne crée en effet aucun droit au maintien des fonctions ou responsabilités qui y sont mentionnées, ni d'ailleurs du poste auquel elle se rapporte lui-même (voir, par exemple, le jugement 4654, au considérant 19).

Mais le Tribunal relève surtout que l'éventuelle irrégularité de la situation résultant de l'absence de mention dans la description d'emploi du requérant des missions de formation dévolues à celui-ci, à l'époque où il les exerçait, n'a aucune incidence sur la légalité de la décision ayant mis fin à ces dernières. Le fait que ces missions n'aient pas été officiellement reconnues auparavant sous cette forme, en admettant même qu'elles eussent dû l'être, n'était en effet évidemment pas de nature, en soi, à rendre illégale leur suppression. En vérité, ce n'est pas dans le cadre de la contestation de la décision ici en cause, mais d'une décision de refus de modifier sa description d'emploi en fonction de ses responsabilités antérieures – qu'il lui appartenait au besoin de provoquer en saisissant l'UNESCO en temps voulu d'une demande tendant à une telle modification –, que le requérant aurait pu utilement soumettre au Tribunal le litige qu'il entend ainsi soulever.



L'argumentation que l'intéressé articule à ce sujet, y compris quant à la privation d'«expectative légitime [d']évolution de carrière» et au fait que l'Organisation se serait «enrichie à [s]es dépens de 2010 à 2020», qui se rapporte à sa situation passée, est dès lors sans portée dans la présente instance.

7. Le requérant fait aussi valoir que la décision d'externaliser l'activité de formation des agents de sûreté n'aurait pas été prise dans l'intérêt du service. Selon lui, la suppression de ses missions de formation constituerait une mesure discriminatoire à son endroit et caractériserait même un «[h]arcèlement par abus de pouvoir et de position dominante» dont il aurait été victime. Il se plaint également, en lien avec ces prétendus vices, du fait – sur lequel il paraît fonder un moyen tiré d'un défaut de motivation – que l'Organisation n'aurait pas indiqué les raisons pour lesquelles elle a décidé d'externaliser les formations et de mettre ainsi fin à ses propres responsabilités dans ce domaine.

Cette argumentation sera écartée dans son ensemble.

8. Il ressort d'un mémorandum du 9 janvier 2020, produit au dossier par la défenderesse, qui avait été adressé par le chef de la Section à la Directrice générale afin de lui présenter le projet de réorganisation de services ultérieurement mis en œuvre, que l'externalisation de la formation des agents de sûreté s'inscrivait dans le cadre de mesures visant à remédier aux «nombreuses faiblesses» en matière de sécurité qui avaient été identifiées par le Service d'évaluation et d'audit (IOS selon son sigle anglais) dans un rapport d'audit sur la sécurité du Siège de l'UNESCO remis le 25 octobre 2018.

La décision de procéder à cette externalisation a donc bien été prise, à l'évidence, dans un but relevant de l'intérêt du service. Si le requérant conteste la pertinence du choix de gestion ainsi opéré, qui provoquerait selon lui une «gabegie financière et humaine» et méconnaîtrait certaines orientations en matière de sécurité adoptées par les organes directeurs de l'UNESCO et de l'Organisation des Nations

Unies, il n'appartient pas au Tribunal, comme rappelé au considérant 2 ci-dessus, de contrôler l'opportunité ou le mérite d'une telle décision.

Le Tribunal relève que l'externalisation critiquée impliquait par elle-même la suppression des missions de formation exercées jusqu'alors par le requérant et qu'il s'agissait d'une mesure à caractère général qui, loin de concerner spécifiquement celui-ci, affectait l'ensemble des formateurs internes de la Section. Ces considérations, jointes au fait que, comme il vient d'être dit, cette mesure avait bien été prise par l'Organisation dans un but relevant de l'intérêt du service, ne peuvent que conduire à écarter les allégations de discrimination et de harcèlement formulées par l'intéressé, qui sont manifestement dépourvues de fondement. À cet égard, le Tribunal note au demeurant que la plainte pour harcèlement que le requérant avait formée à l'encontre du chef de la Section le 1<sup>er</sup> avril 2020 a donné lieu, à l'issue de son examen par l'IOS, à une décision de classement, notifiée le 26 juin suivant, qui, selon l'affirmation non contestée de la défenderesse, n'a pas fait l'objet d'un recours interne et est ainsi devenue définitive.

9. S'agissant du moyen tiré d'un défaut de motivation, il convient de rappeler que la jurisprudence du Tribunal n'exige pas que les motifs d'une décision administrative soient nécessairement mentionnés dans cette décision elle-même et admet que ceux-ci puissent être fournis, par exemple, dans d'autres documents ou dans une communication verbale (voir les jugements 4451, au considérant 11, 3662, au considérant 3, ou 1590, au considérant 7). Or, en l'espèce, il ressort du dossier que le chef de la Section avait tenu, le 17 janvier 2020, une réunion visant à consulter les agents de sûreté sur la réorganisation de services envisagée et que celui-ci avait dûment évoqué, à cette occasion, le projet d'externalisation de la formation, ainsi qu'en atteste le document ayant servi de support à son intervention (où ce point figure sous la désignation anglaise *outsourcing*). Dans ces conditions, et dès lors notamment que cette externalisation suffisait à expliquer par elle-même la suppression des missions de formation antérieurement attribuées au requérant, le Tribunal estime que le prétendu défaut de motivation invoqué par ce dernier ne saurait en tout état de cause être retenu.

10. Enfin, le requérant soutient que la note du 9 mars 2020 serait entachée d'une rétroactivité illégale en ce qu'elle prévoyait que la réorganisation de services mise en œuvre prenne effet au 1<sup>er</sup> mars précédent, d'autant que cette note n'aurait été diffusée, selon lui, que le 16 mars.

Il est vrai que, en vertu du principe de non-rétroactivité, qui est au nombre des principes généraux du droit de la fonction publique internationale, une organisation ne peut normalement faire application d'un acte administratif défavorable aux fonctionnaires intéressés avant la notification de celui-ci (voir, par exemple, les jugements 4254, au considérant 4, ou 3884, au considérant 4). Mais il résulte de la jurisprudence du Tribunal qu'un requérant ne saurait se plaindre utilement d'une violation de ce principe lorsque l'application rétroactive de l'acte en question ne lui a causé aucun préjudice (voir, en particulier, les jugements 3662, au considérant 10, et 2963, aux considérants 8 et 9).

Or, en l'espèce, si la suppression des missions dont étaient investis les formateurs internes de la Section peut certes être regardée comme une mesure défavorable à leur égard, il ressort du dossier que les formations assurées par ceux-ci avaient, dans les faits, cessé – en raison notamment, semble-t-il, de la caducité des attestations de qualifications qui leur avaient été antérieurement délivrées – dès avant que n'entre en vigueur la réforme en cause. L'application rétroactive au 1<sup>er</sup> mars 2020 de la note litigieuse – qui, du reste, n'eût de toute façon pas été de nature à justifier que cette note soit annulée dans son ensemble, mais seulement en tant qu'elle avait pris effet avant sa notification – n'a dès lors eu aucune incidence concrète sur la situation du requérant et ne lui a, par suite, occasionné aucun préjudice. Le moyen sera donc écarté.

11. Il résulte de ce qui précède que le requérant n'établit pas que la décision de supprimer ses missions de formation soit entachée de l'un quelconque des vices susceptibles d'être censurés dans le cadre du contrôle limité, défini au considérant 3 ci-dessus, qu'il appartient au Tribunal d'exercer à l'égard d'une décision de cette nature.

12. Il en découle que la requête doit être rejetée en toutes ses conclusions, sans qu'il soit besoin de statuer sur les fins de non-recevoir qu'y oppose la défenderesse, ni d'ordonner le supplément d'instruction suggéré par le requérant. Le Tribunal observe que certaines de ces conclusions sont d'ailleurs irrecevables comme visant à ce qu'il procède à des déclarations de droit (voir, par exemple, les jugements 4700, au considérant 2, ou 3876, au considérant 2) ou comme tendant à la formulation d'injonctions qu'il n'aurait pas compétence pour prononcer.

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