

K. (n° 8)
c.
UNESCO

140^e session

Jugement n° 5057

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la huitième requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), formée par M. L. K. le 11 mai 2023, le mémoire en réponse de l'UNESCO du 5 septembre 2023, la réplique du requérant du 23 novembre 2023 et la duplique de l'UNESCO du 26 février 2024;

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 décision de classer sa plainte pour représailles à l'issue de la procédure d'évaluation préliminaire de celle-ci.

Le requérant est entré au service de l'UNESCO le 2 décembre 2002 en tant qu'agent de sûreté de classe G-3, affecté à l'Unité de sûreté au sein de la Section de la sécurité et de la sûreté, au titre d'un engagement de durée définie de deux ans qui a fait l'objet de renouvellements successifs jusqu'au 5 novembre 2021, date à laquelle il a été licencié pour motif disciplinaire. Il convient de préciser que, par le jugement 4924, prononcé le 6 février 2025, le Tribunal, statuant sur la onzième requête de l'intéressé, a annulé son licenciement, sans ordonner cependant sa réintégration au sein de l'Organisation.

Le 16 janvier 2020, l'adjoint au chef de la Section de la sécurité et de la sûreté alors en fonction, M. M., signa l'évaluation des performances du requérant pour l'exercice biennal 2018-2019, en lui attribuant la note globale «[r]épond partiellement aux attentes» et en indiquant notamment que la qualité de sa prestation professionnelle était «ternie par des comportements inappropriés susceptibles d'être interprétés par ses superviseurs comme de l'insubordination». Il précisait que, «[m]algré de nombreuses demandes formelles et informelles de sa hiérarchie l'invitant à ajuster son comportement et sa manière de communiquer, la fréquence, la forme et le fond de ses correspondances rest[aient] malaisants».

En avril 2020, conformément aux dispositions alors en vigueur du chapitre 14 du Manuel des ressources humaines, relatif à la gestion des performances, le requérant saisit le panel de réexamen concernant son évaluation puis, en juin, il saisit le Comité des rapports. Par un mémorandum du 15 septembre 2020, il fut informé par la directrice du Bureau de la gestion des ressources humaines que, après examen de son dossier et des recommandations du Comité des rapports, la Directrice générale avait décidé de maintenir, dans son rapport d'évaluation, la note «[r]épond partiellement aux attentes» et de confirmer le plan d'amélioration des performances qui avait été établi par son superviseur.

Le 22 septembre 2020, le requérant déposa une première plainte pour représailles auprès du Bureau de l'éthique en faisant notamment valoir que M. M. avait «dégrad[é]» sa notation suite à des courriels qu'il avait envoyés entre mars 2018 et octobre 2019 concernant en particulier «la date d'expiration des certificats des bâtons [télescopiques] des agents de sûreté». Le 2 novembre 2020, la Conseillère pour l'éthique, M^{me} D., l'informa du classement sans suite de sa plainte au motif que les signalements auxquels il avait procédé ne relevaient pas d'une «activité protégée» au sens des dispositions de la Politique en matière de protection des personnes dénonçant des pratiques irrégulières, contenue dans le point 18.3 du Manuel des ressources humaines, et que les mesures de représailles alléguées n'étaient pas réelles. M^{me} D. constatait néanmoins l'existence d'une «situation de conflit et de tension [au sein de la Section de la sécurité et de la sûreté] en raison de

fréquents désaccords entre les parties concernées, potentiellement aggravés par le nombre disproportionné de communications écrites de [la] part [du requérant] envers [sa] hiérarchie» et conseillait à l'administration de «reconsidérer les liens de supervision» précédemment institués.

Le 7 janvier 2021, le requérant saisit le Conseil d'appel en vue de contester la décision de la Directrice générale du 15 septembre 2020 de maintenir son rapport d'évaluation tel quel. Le 22 février 2021, il soumit un avis d'appel contre la décision du 2 novembre 2020 portant classement de sa plainte pour représailles.

Le 9 mars 2021, il déposa une seconde plainte pour représailles contre M. M., dans laquelle il prétendait avoir été victime de représailles sous forme de commentaires péjoratifs dans son rapport d'évaluation après avoir signalé une «faute» relative au non-respect de la réglementation sur le port d'arme. Le Bureau de l'éthique procéda à un examen préliminaire de cette nouvelle plainte conformément à la Politique précitée. Le 16 mars, il demanda au requérant d'apporter des précisions supplémentaires concernant la nature de l'«activité protégée» ayant donné lieu à sa plainte, ce à quoi l'intéressé répondit le 22 mars suivant en alléguant la violation par M. M. d'une décision du Conseil exécutif relative à la mise en œuvre d'un plan d'action pour la sécurité au sein de l'UNESCO prévoyant d'armer une partie des agents de sûreté, la méconnaissance par celui-ci de son «devoir de formation» quant au maniement de certaines armes et le non-respect des durées de validité des habilitations au port de ces dernières.

Le 21 avril 2021, la Conseillère pour l'éthique recommanda à la Directrice générale de «clore l'affaire» en concluant que le requérant ne s'était pas engagé dans une activité protégée au sens des dispositions du point 18.3 du Manuel des ressources humaines. Le 26 avril, elle informa l'intéressé de la décision prise par la Directrice générale de classer sans suite sa plainte du 9 mars 2021.

Le 28 mai 2021, le requérant informa la secrétaire du Conseil d'appel de son souhait de retirer son recours visant à contester la décision du 2 novembre 2020. Il confirma ce retrait le 1^{er} juin suivant.

Le 22 juin 2021, il adressa au Directeur général adjoint une demande d'examen administratif de la décision du 26 avril classant sans suite sa seconde plainte pour représailles. Cette demande fut rejetée comme dénuée de fondement le 12 août. Le 3 septembre, il déposa un avis d'appel contre cette même décision puis, le 30 novembre, adressa sa requête détaillée au Conseil d'appel.

Dans son avis du 31 janvier 2023 communiqué aux parties le 18 février suivant, le Conseil d'appel notait que «les signalements réalisés concern[ai]ent certes des manquements mais [...] ne présent[ai]ent pas la gravité alléguée» et, partant, n'étaient pas constitutifs d'une activité protégée au sens de la Politique en matière de protection des personnes dénonçant des pratiques irrégulières. Par ailleurs, il estimait que, en se bornant à affirmer que l'exercice d'évaluation de ses performances avait été utilisé dans le but de nuire à sa carrière et à sa réputation personnelle et professionnelle, le requérant ne faisait qu'émettre des suppositions et n'apportait pas la preuve d'une quelconque mesure de représailles prise par M. M. à son encontre. Le Conseil recommanda le rejet du recours comme infondé.

Par une lettre du 23 février 2023, le requérant fut informé que la Directrice générale avait décidé de suivre cette recommandation. Telle est la décision attaquée.

Le requérant demande au Tribunal d'annuler la décision attaquée et d'ordonner l'ouverture d'une procédure disciplinaire à l'encontre de M. M. du fait des «représailles caractérisées» commises à son égard. À titre de tort matériel, il affirme avoir été privé de la possibilité d'une éventuelle promotion à la classe G-4 et réclame le versement d'une indemnité de 20 000 euros. Dans sa réplique, il demande au Tribunal de «mettr[e] à jour le montant du préjudice matériel subi» à la date de son jugement. Enfin, il sollicite le versement d'une indemnité de 30 000 euros en réparation du préjudice moral qu'il estime avoir subi, augmentée de 5 000 euros pour le tort causé par la longueur anormale, selon lui, de la procédure de recours interne, ainsi que l'octroi d'une somme de 10 000 euros à titre de dépens.

L'UNESCO, pour sa part, demande au Tribunal de rejeter la requête comme infondée.

CONSIDÈRE:

1. Le requérant défère au Tribunal la décision du 23 février 2023 par laquelle la Directrice générale de l'UNESCO a, conformément à la recommandation du Conseil d'appel, rejeté son recours interne visant à contester le classement au stade de l'examen préliminaire d'une plainte pour représailles qu'il avait formée le 9 mars 2021 à l'encontre de M. M., adjoint au chef de la Section de la sécurité et de la sûreté.

Cette plainte était relative à la teneur du rapport d'évaluation des performances du requérant au titre de l'exercice biennal 2018-2019, établi par M. M. en qualité de superviseur de l'intéressé, dont ce dernier soutenait qu'elle procédait de représailles à son égard faisant suite à des signalements de manquements des responsables de la Section à certaines obligations.

2. La défenderesse objecte aux prétentions du requérant que celui-ci ne pourrait valablement invoquer le contenu d'un rapport d'évaluation à l'appui d'une plainte pour représailles. Elle soutient également que, l'intéressé ayant formé des recours internes contre son évaluation pour l'exercice biennal 2018-2019 et contre le rejet d'une première plainte pour représailles qu'il avait déposée à raison du contenu de cette évaluation le 22 septembre 2020, sa requête se heurterait au principe, rappelé par exemple dans le jugement 3058, au considérant 3, selon lequel une même question ne peut faire l'objet de plus d'une procédure entre les mêmes parties.

Ces objections ne sauraient être retenues. Si l'évaluation des performances et la dénonciation de prétendues représailles relèvent certes de procédures différentes, il n'en demeure pas moins que des représailles à l'encontre d'un fonctionnaire sont susceptibles de prendre la forme d'une notation défavorable et rien ne fait obstacle, en principe, à ce qu'un requérant invoque le contenu d'un de ses rapports d'évaluation à l'appui d'une plainte. En outre, s'il existe évidemment, en l'espèce, des liens étroits entre la contestation de l'évaluation litigieuse – qui fait l'objet de la treizième requête soumise au Tribunal par le requérant – et celle du rejet de la plainte pour représailles en cause

dans la présente instance, ces litiges soulèvent toutefois des questions distinctes. Quant à l'éventuelle redondance entre les procédures afférentes aux deux plaintes successivement déposées, celle-ci a en tout état de cause été résolue par le retrait du recours initialement formé par l'intéressé devant le Conseil d'appel contre le rejet de la première d'entre elles.

3. Le rapport d'évaluation des performances du requérant au titre de l'exercice biennal 2018-2019, signé par M. M. le 16 janvier 2020, comportait la mention de la note globale «[r]épond partiellement aux attentes», ce qui marquait une dégradation par rapport à celle, correspondant à des services jugés pleinement satisfaisants, qui figurait dans le rapport antérieur. L'évaluateur justifiait notamment la note ainsi attribuée à l'intéressé par des appréciations selon lesquelles «[l]a qualité de sa prestation professionnelle [était] ternie par des comportements inappropriés susceptibles d'être interprétés par ses superviseurs comme de l'insubordination» et «[m]algré de nombreuses demandes formelles et informelles de sa hiérarchie l'invitant à ajuster son comportement et sa manière de communiquer, la fréquence, la forme et le fond de ses correspondances rest[ai]ent malaisants».

4. Le requérant soutient devant le Tribunal, comme il l'avait fait précédemment dans sa plainte, que cette évaluation procéderait de représailles exercées à son encontre du fait qu'il avait dénoncé dans divers courriels adressés à sa hiérarchie, entre mars 2018 et octobre 2019, l'absence d'organisation par M. M. des formations requises pour que les habilitations au port d'équipements de «défense intermédiaire» dont étaient dotés certains agents de sûreté – à savoir le bâton télescopique, les menottes et l'aérosol lacrymogène – puissent être renouvelées à l'expiration de leur date de validité. Selon l'intéressé, la matérialité de ces représailles ressortirait d'ailleurs des termes mêmes des appréciations précitées, car la référence qui y était faite à des correspondances de sa part jugées inappropriées aurait précisément visé les signalements qu'il avait effectués à ce sujet.

5. Le Tribunal constate, au vu du dossier, que, indépendamment de la question du bien-fondé de la thèse du requérant suivant laquelle les signalements en cause auraient illicitement exercé une incidence sur son évaluation, l'existence de l'anomalie dénoncée dans les courriels ci-dessus évoqués n'est, en elle-même, pas douteuse.

Selon les indications fournies par l'intéressé, qui faisait partie de l'équipe d'instructeurs chargée d'assurer des formations au bénéfice des autres agents de sûreté, les habilitations au port d'équipements de défense intermédiaire, qui avaient été délivrées par un prestataire privé à l'issue d'une formation initiale dispensée en 2016, avaient une durée de validité d'un an, en règle générale, ou de trois ans dans le cas particulier des instructeurs. Ces indications ne sont pas formellement contestées par la défenderesse. En outre, il n'est pas non plus contesté que, comme l'avait souligné le requérant dans le cadre de ses signalements, l'expiration de la validité de ces habilitations avait pour effet de créer un certain désordre, dans la mesure où une partie des agents de sûreté avaient estimé devoir cesser de porter les équipements en question alors que d'autres les avaient conservés tout en s'interrogeant sur leur droit d'en faire usage. La défenderesse se borne, à ce sujet, à exposer dans sa duplique – par une argumentation qui n'emporte aucunement la conviction du Tribunal – que le non-renouvellement des habilitations ne serait pas lié à l'absence d'organisation de formations complémentaires relatives au maniement de ces équipements.

6. Il y a lieu de relever que, dans une note de service du 8 novembre 2019 portant «consigne temporaire» – qui paraît, au vu de la chronologie des faits, avoir été diffusée en réaction à l'envoi des derniers des courriels précités, adressé directement au Sous-Directeur général pour l'administration et le management –, le chef de la Section de la sécurité et de la sûreté a reconnu, à propos des habilitations délivrées à l'issue des formations reçues en 2016, que «[l]es standards de formation professionnelle de sécurité privée ou publique, français, étrangers ou internationaux, définissent habituellement une durée de validité de ces formations variant entre une à deux années» et que, «[f]aute d'avoir été renouvelées, ces habilitations devraient être suspendues et les matériels restitués». Toutefois, cette note annonçait,

que, compte tenu notamment du «contexte sécuritaire» délicat qui prévalait alors, il avait été décidé que les agents de sûreté possédant une telle habilitation soient autorisés, à titre de «mesure exceptionnelle», à continuer à porter les équipements concernés jusqu'au 1^{er} mars 2020.

7. L'ancien point 18.3 du Manuel des ressources humaines, applicable dans la présente espèce, instituait une «[p]olitique en matière de protection des personnes dénonçant des pratiques irrégulières», qui visait notamment à préserver d'éventuelles représailles les fonctionnaires signalant des comportements inappropriés ou des manquements au respect des règles en vigueur. Cette politique prévoyait que, en cas de dépôt d'une plainte pour représailles, le Bureau de l'éthique procède à un examen préliminaire de celle-ci afin de déterminer s'il y avait lieu de recommander à la Directrice générale de la renvoyer pour enquête au Service d'évaluation et d'audit (IOS selon son sigle anglais) ou d'en prononcer le classement à ce stade.

Le paragraphe 6 du point 18.3, relatif à la définition des actes relevant d'une «activité protégée» pour l'application de ladite politique, disposait que:

«Jouit de la protection contre les représailles toute personne ayant un lien contractuel direct avec l'UNESCO, qui, de bonne foi :

- (a) dénonce une conduite illégale, contraire à l'éthique ou dépensière, ou toute autre violation de politiques, normes ou règles en vigueur ;

[...]»

Le paragraphe 17 prévoyait, pour sa part, que:

«S'agissant de la protection des personnes qui ont dénoncé des manquements [...] contre d'éventuelles représailles, le Bureau de l'éthique est chargé :

- (a) de recevoir les plaintes faisant état de représailles ou de menaces de représailles ;
- (b) de tenir un dossier confidentiel de toutes les plaintes reçues ;
- (c) de procéder à un examen préliminaire de la plainte en vue de déterminer :
 - (i) si la démarche entreprise par le requérant est une activité protégée ;et

- (ii) si les mesures ou menaces de représailles alléguées sont réelles ;
et
- (iii) s'il y a lieu de présumer que l'activité protégée a contribué à déclencher les mesures ou menaces de représailles alléguées.»

8. En l'espèce, pour soutenir que les signalements de manquements auxquels il avait procédé relevaient d'une activité protégée en vertu du paragraphe 6 précité du point 18.3, le requérant – qui remplissait à l'évidence la condition de lien contractuel direct avec l'UNESCO et dont la bonne foi n'est par ailleurs aucunement contestée par l'Organisation – invoque spécifiquement la violation de normes ou règles en vigueur, telle que visée à l'alinéa a) de ce paragraphe. Il identifie les normes ou règles dont il aurait ainsi entendu dénoncer la méconnaissance comme étant, d'une part, la décision 199 EX/17 du Conseil exécutif de l'UNESCO, relative à la mise en œuvre d'un plan d'action pour la sécurité adopté en 2016 qui prévoyait notamment l'organisation de formations pour les agents de sûreté, d'autre part, le point 15.2 du Manuel des ressources humaines, intitulé «Cadre de formation et de développement», qui met à la charge des gestionnaires de services le devoir de veiller à l'exigence de formation des agents, et, enfin, la règle limitant la durée de validité des habilitations au port d'équipements de défense intermédiaire.

9. Pour recommander à la Directrice générale, dans un mémorandum du 21 avril 2021, de classer la plainte pour représailles du requérant au stade de l'examen préliminaire, la Conseillère pour l'éthique a considéré que le signalement de la violation des normes ou règles ainsi invoquées ne constituait, dans le cas d'aucune d'entre elles, une activité protégée au sens du point 18.3. Estimant que la condition prévue au sous-alinéa i) de l'alinéa c) du paragraphe 17 précité n'était donc pas remplie, elle en a déduit qu'il y avait lieu de clore l'affaire, sans qu'il soit nécessaire d'examiner si la plainte satisfaisait aux autres conditions – présentant un caractère cumulatif – posées par cet alinéa.

10. En ce qui concerne la décision 199 EX/17 du Conseil exécutif et le point 15.2 du Manuel, la Conseillère pour l'éthique a considéré que la dénonciation de leur prétendue violation ne pouvait constituer une activité protégée dès lors, respectivement, que la décision en question ne présentait pas en elle-même de caractère normatif et que les obligations des gestionnaires prévues au point 15.2 étaient définies de façon trop générale pour que l'absence d'organisation d'une formation dans un domaine donné puisse être regardée comme enfreignant ce texte.

Le Tribunal partage l'analyse de la Conseillère pour l'éthique sur ces deux points.

S'agissant du non-respect de la durée de validité des habilitations au port d'équipements de défense intermédiaire, le Tribunal estime, en revanche, que son invocation relevait bien d'une activité protégée, pour les raisons qui seront exposées ci-dessous.

11. À cet égard, il importe d'abord de souligner que, contrairement à ce que soutient la défenderesse, il existait bien une règle s'imposant aux autorités de l'Organisation en la matière.

Il est vrai qu'aucune norme édictée par un organe interne de l'UNESCO ne prescrivait, à l'époque des faits, une durée de validité des habilitations au port des équipements en cause. Mais le Tribunal estime que, lorsqu'une organisation internationale fait appel, comme en l'espèce, aux services d'un prestataire externe pour dispenser une formation à ses agents donnant lieu à la délivrance d'une habilitation, les règles éventuellement définies par ce prestataire quant à la portée ou la durée de cette habilitation s'imposent à elle. En telle hypothèse, il y a en effet lieu de considérer que l'organisation concernée est réputée avoir accepté de se conformer à ces règles. Il en résulte que les limites de durée de validité, citées au considérant 5 ci-dessus, applicables aux habilitations attribuées aux agents de sûreté en 2016 doivent bien être regardées comme une «règle en vigueur» au sens de l'alinéa a) du paragraphe 6 du point 18.3.

Le Tribunal relève au demeurant que, dans la note de service du 8 novembre 2019 précitée, le chef de la Section a expressément admis, même s'il n'a pas identifié cette règle de façon précise, qu'il existait de telles limites opposables à l'UNESCO et que leur non-respect avait pour conséquence, faute de renouvellement des habilitations en cause, de priver normalement ces dernières de leur validité. L'Organisation a ainsi elle-même reconnu qu'elle était liée par une règle en la matière et l'on voit d'ailleurs mal, en vérité, comment il aurait pu en aller autrement, dès lors que la méconnaissance de ces limites de durée eût en l'occurrence porté atteinte, compte tenu de l'objet de celles-ci, à l'exigence de sécurité des personnes.

12. Dans son mémorandum du 21 avril 2021, la Conseillère pour l'éthique, qui n'a pas nié l'existence de la règle en question, a cependant estimé que les signalements du requérant ne pouvaient pas pour autant être regardés comme une activité protégée au sens du point 18.3. Relevant que le chef de la Section avait, en toute connaissance de cause, décidé, par la note de service du 8 novembre 2019, d'autoriser provisoirement les agents de sûreté à continuer à porter des équipements de défense intermédiaire malgré l'expiration des habilitations normalement requises à cet effet, elle a en effet considéré que «ce que [le requérant] a[vait] “signalé”» était dès lors seulement un «désaccord avec une position prise par l'Administration [...] dans le cadre de l'exercice de son pouvoir discrétionnaire».

Cette motivation ne saurait rencontrer l'agrément du Tribunal.

D'une part, et indépendamment du point de savoir si des circonstances exceptionnelles pouvaient légitimement justifier, en l'occurrence, que l'UNESCO autorise les agents de sûreté à utiliser des équipements de défense intermédiaire au-delà de la date de validité des habilitations requises, le Tribunal estime que le fait que la violation alléguée d'une règle résulte d'une décision de gestion adoptée de façon délibérée par une autorité administrative n'a pas pour effet de faire obstacle, en soi, à ce que sa dénonciation soit reconnue comme une activité protégée au sens du point 18.3.

D'autre part, et en tout état de cause, la note de service du 8 novembre 2019 précitée sur laquelle la Conseillère pour l'éthique s'est fondée en l'espèce pour conclure que les signalements opérés par le requérant ne relevaient pas d'une telle activité protégée est, comme il a été dit, postérieure à ceux-ci. On ne peut dès lors considérer que, à l'époque où ils ont été faits, ces signalements consistaient à exprimer un désaccord avec la décision de gestion contenue dans cette note.

C'est à tort, dans ces conditions, que la Conseillère pour l'éthique a estimé que la démarche du requérant visant à dénoncer la violation de la règle susmentionnée ne constituait pas une activité protégée.

13. Il en résulte que la recommandation tendant au classement de la plainte du requérant au stade de l'examen préliminaire n'était pas pertinemment justifiée et que la décision de la Directrice générale du 26 avril 2021, fondée sur cette recommandation, était par suite entachée d'illégalité.

14. Dans son avis du 31 janvier 2023, le Conseil d'appel, reprenant en substance, quant à la question de la reconnaissance d'une activité protégée, le raisonnement de la Conseillère pour l'éthique, a cru devoir y apporter un élément complémentaire en relevant que, si «les signalements réalisés concern[ai]ent certes des manquements[,] [...] ceux-ci ne présent[ai]ent pas la gravité alléguée». Toutefois, comme le fait valoir à juste titre le requérant, ce critère de gravité des manquements dénoncés n'est en tout état de cause pas prévu, en tant que tel, par les dispositions applicables. Cette considération procède donc, sous la forme où elle est exprimée, d'une erreur de droit.

15. S'attachant par ailleurs à examiner si, au-delà de la question de la reconnaissance d'une activité protégée, le requérant avait été effectivement victime des prétendues représailles dont il se plaignait, le Conseil d'appel a conclu, à ce sujet, que celui-ci «n'apport[ait] pas la preuve établissant un lien permettant de déduire que la note qui lui a[vait] été attribuée constituait une mesure de représailles».

Mais l'examen, au stade de la procédure de recours interne, de cette autre question – à laquelle se rapportent les conditions prévues aux sous-alinéas ii) et iii) de l'alinéa c) du paragraphe 17 précité – ne saurait valablement suppléer à l'absence d'un tel examen par la Conseillère pour l'éthique dans le cadre de l'évaluation préliminaire de la plainte.

16. Au surplus, le requérant est fondé, là encore, à soutenir que le Conseil d'appel a commis une erreur de droit, car la conclusion en cause repose sur une inversion irrégulière de la charge de la preuve. Il est vrai que, selon la jurisprudence du Tribunal, c'est normalement au fonctionnaire se plaignant d'avoir été victime d'actes de représailles qu'il appartient d'établir le bien-fondé de ses allégations (voir, par exemple, les jugements 4391, au considérant 13, ou 4238, au considérant 5). Mais cette jurisprudence ne vaut qu'en l'absence de texte contraire (voir notamment le jugement 4363, aux considérants 11 et 12). Or, le paragraphe 7 du point 18.3 dispose ce qui suit:

«Le présent cadre est sans préjudice de l'application normale des règles, règlements et procédures, notamment ceux qui régissent la notation des fonctionnaires [...] Toutefois, lorsqu'elle applique ces règles, règlements et procédures administratives à un fonctionnaire, l'administration de l'UNESCO doit établir, éléments de preuve concordants et convaincants à l'appui, qu'elle aurait pris la même décision si l'intéressé n'avait pas pris part à une activité protégée au sens du paragraphe 6 [...]»

Il en résulte que, dans l'hypothèse visée par ces dispositions, qui est celle se rencontrant dans la présente espèce, c'est à l'Organisation qu'incombe la charge de la preuve en la matière.

Dans son avis, le Conseil d'appel s'est certes référé, pour fonder sa conclusion selon laquelle l'évaluation critiquée ne procédait pas de représailles, sur la prise en considération de «rapports circonstanciés» dont il ressortait manifestement que les correspondances du requérant jugées inappropriées par M. M. ne se limitaient pas aux signalements ci-dessus évoqués. Mais, outre que les rapports en question n'ont pas été produits devant le Tribunal, il y a lieu de constater que, en ne recherchant pas, comme le prescrit le paragraphe 7 précité, si cette

évaluation eût été la même en l'absence de participation de l'intéressé à une activité protégée, le Conseil a de toute façon méconnu son office.

17. Il découle de ce qui précède que la décision attaquée du 23 février 2023, dans laquelle la Directrice générale s'est approprié cet avis du Conseil d'appel, ainsi que la décision du 26 avril 2021 et celle du 12 août 2021 ayant rejeté la demande d'examen administratif de cette dernière, doivent être annulées, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur le reste de l'argumentation dirigée à leur encontre.

Il conviendrait en principe, en pareille situation, de renvoyer l'affaire à l'UNESCO afin que la plainte du requérant fasse l'objet d'un nouvel examen préliminaire visant à apprécier, eu égard à la reconnaissance de la participation à une activité protégée, si cette plainte satisfaisait aux autres conditions prévues à l'alinéa c) du paragraphe 17 précité et si la Directrice générale aurait ainsi dû procéder à l'ouverture d'une enquête. Mais, compte tenu de l'ancienneté des faits et du changement de fonctions, depuis lors, de M. M., ainsi que du départ de l'Organisation du requérant – dont la réintégration n'a pas été ordonnée, malgré l'annulation de son licenciement, dans le jugement 4924, prononcé le 6 février 2025, statuant sur sa onzième requête –, le Tribunal estime qu'un tel renvoi serait inapproprié en l'espèce et retiendra donc plutôt la solution alternative d'une réparation pécuniaire du préjudice occasionné par les décisions litigieuses.

18. À cet égard, il y a lieu de souligner que l'annulation des décisions en cause n'implique nullement, en elle-même, que les allégations de représailles formulées par le requérant doivent être tenues pour établies ou que l'évaluation des performances de celui-ci au titre de l'exercice biennal 2018-2019 eût dû être différente.

Il résulte de cette considération que les conclusions présentées par l'intéressé à fin d'indemnisation du tort matériel qu'il estime avoir subi ne sauraient être accueillies. Ces conclusions reposent en effet sur l'affirmation selon laquelle, en l'absence des représailles alléguées, l'évaluation en question aurait conclu que les services du requérant donnaient satisfaction, ce dont celui-ci infère qu'il aurait alors bénéficié

de l'avancement d'échelon attribué en telle hypothèse, en vertu de la disposition 103.4 du Règlement du personnel, voire d'une possible promotion. Or, l'affirmation ainsi formulée quant à la teneur éventuelle de cette évaluation relève d'une simple supputation. Le préjudice ici invoqué présente dès lors un caractère purement hypothétique qui s'oppose, en soi, à l'ouverture d'un droit à indemnisation (voir, par exemple, les jugements 4222, au considérant 18, 3507, au considérant 19, ou 2287, au considérant 8). Au surplus, le Tribunal estime que le lien de causalité allégué entre l'illégalité de la décision de classement de la plainte litigieuse au stade de l'examen préliminaire et l'absence d'avancement d'échelon ou de promotion du requérant est de toute façon trop indirect pour que de telles conclusions puissent être utilement présentées dans le cadre de la présente affaire.

En outre, les conclusions du requérant à fin de dommages-intérêts pour tort moral doivent également être rejetées, en tant qu'elles visent à la réparation d'un préjudice résultant de prétendues représailles de la part de M. M., dès lors que l'existence de telles représailles n'est nullement établie.

19. Toutefois, le fait que le requérant ait été privé, en raison du classement erroné de sa plainte par la Conseillère pour l'éthique, du droit de voir cette plainte adéquatement examinée lui a causé, en soi, un préjudice moral qu'il y a lieu d'indemniser (voir, pour des exemples comparables, les jugements 4922, au considérant 18, 4883, au considérant 10, ou 4471, au considérant 22).

20. Le requérant demande aussi l'attribution de dommages-intérêts pour tort moral au titre de la durée, excessive selon lui, de la procédure de recours interne.

Il résulte d'une jurisprudence constante du Tribunal que les fonctionnaires ont droit à voir leurs recours examinés avec la diligence requise au regard, notamment, de la nature de la décision qu'ils entendent contester (voir, par exemple, les jugements 4660, au considérant 24, 4457, au considérant 29, ou 4063, au considérant 14).

En l'espèce, il s'est écoulé, entre l'introduction de l'avis d'appel du requérant, le 3 septembre 2021, et la notification de la décision de la Directrice générale du 23 février 2023 ayant statué sur son recours, une durée de près de dix-huit mois. Même si cette durée s'explique, à concurrence de trois mois, par le fait que l'intéressé n'a soumis sa requête détaillée au Conseil d'appel que le 30 novembre 2021, un tel délai de traitement présente un caractère excessif eu égard à la nature de l'affaire. Compte tenu des lourds enjeux qui s'y attachent pour les fonctionnaires concernés, les recours relatifs à des plaintes pour représailles doivent en effet normalement être traités – à l'instar de ceux concernant des plaintes pour harcèlement – avec une particulière célérité.

Le Tribunal estime que le retard ainsi observé dans le déroulement de la procédure, dont la défenderesse ne fournit aucune justification pertinente, a causé au requérant un tort moral qu'il y a lieu d'indemniser.

21. Au total, le Tribunal considère qu'il sera fait une juste réparation des deux chefs de préjudice moral ci-dessus reconnus, pris dans leur globalité, en allouant au requérant une indemnité de 15 000 euros.

22. Enfin, le requérant demande au Tribunal d'ordonner l'ouverture d'une procédure disciplinaire à l'encontre de M. M. du fait des représailles qu'il impute à celui-ci. Mais, outre que, comme il a été dit, l'annulation des décisions litigieuses n'induit nullement une reconnaissance de la réalité de ces représailles, le Tribunal n'a pas compétence, en tout état de cause, pour prononcer des injonctions de cette nature (voir notamment, au sujet de conclusions à des fins analogues, les jugements 4512, au considérant 6, 4313, au considérant 11, ou 4241, au considérant 4).

23. Obtenant gain de cause pour l'essentiel, le requérant a droit à des dépens, dont – eu égard au fait qu'il n'est pas représenté devant le Tribunal par un conseil – le montant sera fixé à 1 000 euros.

Par ces motifs,

DÉCIDE:

1. La décision de la Directrice générale de l'UNESCO du 23 février 2023, ainsi que les décisions des 26 avril 2021 et 12 août 2021, sont annulées.
2. L'UNESCO versera au requérant une indemnité pour tort moral de 15 000 euros.
3. L'Organisation versera à l'intéressé la somme de 1 000 euros à titre de dépens.
4. Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Ainsi jugé, le 16 mai 2025, 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, René M. Vargas M., Greffier.

Prononcé le 3 juillet 2025 sous forme d'enregistrement vidéo diffusé sur le site Internet du Tribunal.

PATRICK FRYDMAN

JACQUES JAUMOTTE

CLÉMENT GASCON

RENÉ M. VARGAS M.