

ORGANISATION
FOR ECONOMIC
CO-OPERATION
AND DEVELOPMENT



ORGANISATION DE
COOPÉRATION ET
DE DÉVELOPPEMENT
ÉCONOMIQUES

TRIBUNAL ADMINISTRATIF

Jugement du Tribunal administratif

rendu le 31 octobre 2022

JUGEMENT DANS L'AFFAIRE N° 101

AA

c/ Secrétaire général

JUGEMENT DANS L'AFFAIRE N° 101 DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

Séance tenue le 14 octobre 2022
au Château de la Muette,
2 rue André-Pascal à Paris

Le Tribunal administratif était composé de :

Louise OTIS, Présidente

Pierre-François RACINE,

Chris DE COOKER,

Nicolas FERRE, Greffier et David DRYSDALE, Greffier adjoint, assurant les services du Greffe.

Le Tribunal administratif a entendu :

Jean-Didier SICAULT, conseil de la requérante;

Diana BENOIT, Chef de la Division des affaires juridiques générales, Direction des Affaires juridiques, Auguste NGANGA-MALONGA, Conseiller juridique principal, Direction des Affaires juridiques, et Gaëtan VAN DER HORST Conseiller juridique, Direction des Affaires juridiques, au nom du Secrétaire général;

Jeremy MADDISON, Président de l'Association du personnel

I. INTRODUCTION

1. Par sa requête en annulation de la résiliation de son engagement et en modification de la décision qualifiant sa performance d'insatisfaisante, enregistrée au Greffe le 14 octobre 2021, AA (ci-après « la requérante ») demande que la décision du Secrétaire général (ci-après « l'Organisation ») du 21 juillet 2021 rejetant sa demande préalable du 21 juin 2021 soit annulée.
2. Une requête en prorogation des délais impartis à l'Organisation pour présenter ses observations en réponse a été présentée le 03 décembre 2021. Cette demande a été accueillie par la Présidente du Tribunal qui a prorogé les délais au 21 janvier 2022.
3. L'Organisation a produit ses observations en réponse le 21 janvier 2022.
4. Une requête en prorogation des délais impartis à la requérante pour présenter sa réplique a été présentée le 01 février 2022. Cette demande a été accueillie par la Présidente du Tribunal qui a prorogé les délais au 30 avril 2022.
5. La requérante a produit son mémoire en réplique le 25 avril 2022.
6. L'Association du personnel a produit ses observations le 27 avril 2022.
7. Une requête en prorogation des délais impartis à l'Organisation pour présenter ses observations en duplique a été présentée le 12 mai 2022. Cette demande a été accueillie par la Présidente du Tribunal qui a prorogé les délais au 27 juin 2022.
8. L'Organisation a produit son mémoire en duplique le 27 juin 2022.
9. Le 7 juillet 2022, la Présidente du Tribunal a rendu une décision de gestion relativement à la sélection et à l'audition des témoins.
10. Les témoins entendus en mode présentiel ou par visioconférence lors de l'audition sont BB, Directeur de la Direction de l'Éducation et des compétences (EDU), CC, ancien Directeur adjoint et superviseur de la requérante, DD, ancienne superviseuse de la requérante et chef du Projet *EDU/IMEP*, EE ancienne responsable de la requérante et chef de l'Unité *INES/LSO*, FF, ancienne collègue et analyste à l'unité *INES/LSO*, GG,

analyste à l'Unité *INES/LSO*. HH, ancien Président du réseau *LSO*, a rendu un témoignage écrit.

11. Toutes les pièces citées et produites par la requérante (annexes) portent la cote **R** alors que les pièces citées et produites en défense par l'Organisation (pièces) portent la cote **O**.

II. FAITS

12. Après examen de la preuve documentaire et audition de la preuve testimoniale, le Tribunal retient les faits pertinents qui suivent :

13. En 2002 la requérante, titulaire d'un doctorat en économie¹, est entrée au service de l'OCDE à titre de statisticienne, une fonction qu'elle a occupée dans diverses directions de l'Organisation jusqu'à la résiliation de son contrat en décembre 2020.

14. Le 28 octobre 2002, la requérante a été d'abord engagée comme auxiliaire statisticienne² pendant 6 mois puis comme agente au grade B4 à la division des Politiques Sociales de la Direction de l'Éducation, de l'Emploi, du Travail et des Affaires Sociales. Le 1er août 2003, elle a été transférée, au même grade, à la Direction des Échanges. Puis en 2005, elle a été recrutée à la Direction de l'Éducation (EDU), dans la division Innovation et Mesure du progrès (IMEP), au grade B5.

15. CC a témoigné que la qualité du travail de la requérante au cours des années de supervision 2003-2004-2005 était très bonne (bien) tant en regard de l'autonomie, de la collaboration que de l'attention aux détails.

¹ Pièce R-1.

² Catégorie d'employés précédant le cadre d'emploi de 2011.

16. En 2007, toujours dans la même direction, elle a intégré le programme « Indicateurs des systèmes d'enseignement » (INES).
17. La requérante est demeurée à la Direction de l'Éducation (EDU), au même grade B5, jusqu'à la fin de son engagement soit pendant près de 15 ans. Elle n'a jamais évolué en grade et aucune promotion ne lui a été accordée. Entre 2015 et 2017, elle a postulé à 7 fonctions de grade supérieur- dont quatre (4) à EDU- mais sans succès³.
18. Entre 2003 et 2012, la requérante a accompli ses fonctions de manière autonome, compétente et diligente ainsi qu'en font foi les rapports d'évaluation annuels dans lesquels ses supérieurs notent notamment son interaction positive dans le travail d'équipe et son sens de l'initiative⁴. En 2009, BB souligne sa contribution exceptionnelle au programme de travail de la division⁵.
19. A la fin de 2011, le supérieur immédiat de la requérante, II, a quitté ses fonctions de manière imprévue. C'est la requérante qui a assumé provisoirement les tâches d'analyste et gestionnaire du réseau INES pendant six (6) mois, jusqu'en juin 2012. Ce fut une période difficile mais la requérante a accompli ces tâches correctement.
20. Il faut ici souligner un fait important. En juin 2012, le poste de gestionnaire occupé par II fut accordé à DD, une collègue statisticienne de la requérante bénéficiant du même grade B5. Selon le Chef de la division IMEP, JJ, la nomination de DD n'a pas été acceptée facilement par la requérante. Dans le rapport d'évaluation de performance de 2012, il souligne: « *AA faced a rather challenging year 2012, with the departure of her immediate colleague and supervisor II. (...) and the replacement by DD as coordinator of the INES/LSO network, a decision she accepted with reluctance...* »⁶.

³ Pièce O-1 jointe à la réponse. Période précédant l'arrivée de la supérieure hiérarchique Marie-Hélène Doumet.

⁴⁴ Fiches de notation, Pièces R-2 à R-11.

⁵ Pièce R-9.

⁶ Pièce R-12

21. Entre 2012 et 2020, la requérante a connu des difficultés de performance qui se sont progressivement accentuées au point d'amener l'Organisation à mettre en œuvre un Plan d'amélioration des performances (ci-après « PAP »)⁷.
22. D'abord en 2012 la requérante n'a pas accepté aisément l'autorité de sa nouvelle supérieure hiérarchique⁸.
23. Ensuite certaines insuffisances techniques dans la qualité de son travail, son rôle dans l'équipe de travail et sa capacité de prendre des initiatives ont été observées notamment par JJ qui note en mai 2012: « *Both J.D. and myself have had several discussions in the past weeks and months with AA and we will have another one tomorrow morning. It is fair to say that there are some issues with her work and that she is not feeling happy at all* »⁹.
24. DD a témoigné des difficultés importantes rencontrées par la requérante au cours des années 2011-2013 alors qu'elle ne pouvait compter sur sa collaboration et que les changements suggérés étaient refusés par la requérante.
25. Plusieurs solutions ont été offertes à la requérante dont un stage au CERI, en 2014-2015, une réaffectation dans une autre équipe d'INES, un mandat spécial de mise à jour d'un Guide¹⁰ et un projet de plateforme de visualisation de données qui n'ont pas permis à la requérante de combler les insuffisances dénotées par ses supérieurs.
26. Le 31 décembre 2018, le rapport annuel de performance conclut que la requérante n'a pas accompli les progrès attendus selon les objectifs fixés notamment la gestion de projet, le traitement de données, l'analyse et rédaction et la collaboration. Conséquemment, le rapport conclut : « *performance à améliorer* »¹¹. Ce rapport n'a pas

⁷ Section IV, Annexe XXVI du Statut; Pièce R-21

⁸ Pièce O-1, O-2, O-3 de la duplique.

⁹ Pièce O-4, O-5 de duplique.

¹⁰ Guide de l'OCDE pour établissement de statistiques internationalement comparables.

¹¹ Pièce O-4.

été soumis par la requérante à la Commission de réévaluation, selon la section III de l'annexe XXVI du Statut intitulé « Règlement des différends » et qui renvoie à la procédure de réévaluation prévue à l'article 22b) du Statut.

27. Dans son témoignage, EE, la supérieure hiérarchique de la requérante, a donné des précisions sur l'évaluation de la performance du 31 décembre 2018 de même que sur le cheminement du PAP. Elle a aussi étayé les manquements de la requérante relativement aux énoncés détaillés, à la collaboration, à la coordination, au suivi des dossiers et à l'attention aux détails.

28. Le 24 juin 2019, une réunion de type « Talent Review meeting / examen des talents » a été tenue afin de discuter les compétences et l'évolution des carrières des statisticiens de la Direction de l'Éducation (EDU). Le Directeur, BB ainsi que des cadres de la direction participaient à cette réunion animée par LL, conseillère en chef des ressources humaines pour la Direction de l'Éducation (EDU). Selon KK, qui assistait à cette réunion, la performance de la requérante fut jugée insuffisante et ses compétences mal adaptées aux exigences de la Direction. KK précisa : « *qu'on n'avait pas vraiment donné à AA la possibilité de démontrer ses talents, le Directeur a dit qu'on avait déjà assez fait pour elle...* »¹².

29. Au milieu de l'année 2019, après une série de rencontres mensuelles, la supérieure hiérarchique a conclu que la performance de la requérante risquait d'être qualifiée d'insuffisante vu les nombreuses carences détaillées dans l'évaluation de mi-terme¹³.

30. Conséquemment, le Directeur d'EDU de concert avec le Service de gestion des ressources humaines (GRH) a mis en œuvre le PAP qui débutait le 30 octobre 2019 pour

¹² Pièce R-20.

¹³ Pièce R-19, p.8.

se terminer le 29 avril 2020¹⁴. Cette décision n'a pas été soumise au Comité de réévaluation par la requérante.

31. Au terme de la période de six (6) mois, le rapport du PAP concluait que la performance de la requérante demeurait insatisfaisante¹⁵. La supérieure hiérarchique de la requérante, EE, proposa une extension du PAP pour une durée de trois (3) mois supplémentaires soit jusqu'au 29 juillet 2020.
32. Après cette période additionnelle, le rapport final du PAP, daté du 30 juillet 2020, concluait finalement à une performance insuffisante de la requérante dans les termes suivants : « *AA still requires strong supervision and support particularly in how to manage her own time and how to organise and structure her work efficiently. She also fails to demonstrate full autonomy, proactivity, analytical thinking, attention to detail, communication and collaboration as would be expected from a statistician of her level. AA had commented on several occasions that her workload was too high, although her objectives have been established to be slightly lower than those of other similar statisticians at a similar position in the directorate. After a careful review of AA's work over the initial duration of the PIP and its extension, the complaints of a high workload most likely stem from AA's difficulty to make optimal use of tools that would simplify her work, and in deficiencies in other competencies, such as attention to detail, technical expertise or autonomy to organize her work efficiently, which have resulted in work having to be redone or taking longer than expected.* »¹⁶.
33. Cette évaluation a été critiquée par la requérante qui déplorait l'absence de critères de performance précis permettant de conclure à l'atteinte de chaque objectif fixé dans le PAP¹⁷.

¹⁴ Pièce R-21.

¹⁵ Pièce R-22G.

¹⁶ Pièce R-24A/1.

¹⁷ Pièce R-24A/2, R-23 B à D.

34. Le 22 septembre 2020, la cheffe de la Gestion des Ressources humaines (GRH) a notifié à la requérante l'intention du Secrétaire général de mettre fin à son engagement pour performance insatisfaisante selon les termes de l'article 36 b) ii) de l'Annexe XXVI et de l'article 11 a) i) du Statut¹⁸.
35. Le 4 octobre 2020, la requérante a demandé d'être entendue par l'organe consultatif compétent dans les cas de résiliation pour performance insatisfaisante, à savoir le Comité d'examen pour le personnel (*Staff Review Board*), un comité paritaire présidé par le Directeur exécutif. Au terme de cette réunion, le Comité a conclu à la régularité de la procédure de résiliation fondée sur l'article 11 a)¹⁹.
36. Le 15 octobre 2020, la requérante a demandé la saisine de la Commission de réévaluation que l'Organisation a acceptée, le 16 novembre 2020, en précisant que cette saisine n'avait pas d'effet suspensif quant à la procédure de résiliation d'engagement mais que « *si le Secrétaire général venait ultérieurement à modifier la qualification de la performance de la requérante, à l'issue de la procédure devant la Commission de réévaluation, il réexaminerait alors toute décision éventuelle de résiliation de l'engagement de la requérante.* »²⁰.
37. Le 16 décembre 2020, le Secrétaire général a mis fin à l'engagement de la requérante avec effet au 18 décembre 2020. A la suite de cette résiliation la requérante a reçu 48 168 euros pour la durée du préavis restant à courir soit 9 mois²¹.

¹⁸ Pièce R-26.

¹⁹ Pièce O-7.

²⁰ Pièce R-28.

²¹ Pièce R-29.

38. Le 17 février 2021, la Commission de réévaluation a conclu unanimement que la conclusion de performance *insatisfaisante* devait être maintenue et a émis une recommandation au Secrétaire général²².

III. MOYENS

39. La requérante propose quatre (4) moyens au soutien de sa requête en annulation de la résiliation de son engagement et en modification de la décision qualifiant sa performance d'insatisfaisante. Ces moyens sont les suivants :

1. Une évaluation de la prestation de la requérante selon une procédure PAP viciée car prématurée, sans formation adéquate de la requérante et selon des critères de performance non compris, définis et acceptés par la requérante contrairement aux brochures des RH;
2. Une erreur de droit concernant le fondement de la décision de mettre fin à son engagement selon l'article 11 a) i) plutôt que l'article 11 a) iii qui repose au préalable sur une redéfinition de fonctions.
3. L'omission de prendre en considération des éléments essentiels - dont l'ensemble de la carrière réussie de la requérante - qui viennent invalider les reproches qui fondent la décision de résilier son engagement.
4. Le manquement au devoir de sollicitude en omettant de traiter la requérante avec respect, bienveillance, transparence et objectivité.

40. L'Organisation soutient au contraire (1) qu'aucun vice n'entache la procédure PAP qui a été initiée en temps opportun, selon les critères appropriés et correctement administrés en tenant compte de la charge de travail de la requérante, (2) qu'aucune erreur manifeste n'affecte la décision de mettre fin à l'engagement (3) que les fonctions de la requérante n'ont fait l'objet d'aucune redéfinition qui justifieraient un examen du dossier selon un fondement en droit différent et que la carrière de la requérante a été

²² Pièce R-32B et O-9.

dûment considérée et (4) que le devoir de sollicitude a été assuré par la procédure rigoureuse qui a été suivie tant par les instances de réexamen que par les mesures de support et d'encadrement dont a bénéficié la requérante.

41. L'Association du Personnel appuie les moyens soulevés par la requérante et, de plus, présente ses observations sur un vice de procédure - qui n'a pas été proposé par la requérante - voulant que la décision de résiliation d'engagement ait été prise avant que l'avis de la Commission de réévaluation ne soit rendu. Le Tribunal examinera les observations de l'Association à la fin de l'analyse.

IV. DISPOSITIONS PERTINENTES DU STATUT

Article 11

a) Le Secrétaire général peut mettre fin à l'engagement des agents :

i) pour performance insatisfaisante;

b) Dans les cas prévus au paragraphe a) i) iii), v) ou vii) ci-dessus :

i) la décision est prise après consultation du comité consultatif compétent sur la régularité de la procédure ;

ii) avant la consultation du comité consultatif compétent, un agent reçoit la notification écrite de l'intention du Secrétaire général de résilier son engagement et lui en précisant les motifs.

Instructions

111/1 *Dans les cas où l'engagement est résilié en vertu de l'article 11 a) i), iii) ou vii), l'organe consultatif compétent doit entendre l'agent si ce dernier l'a demandé par écrit dans les huit jours suivant la réception de la lettre l'informant que son cas sera examiné par cet organe. Dans le cas où il lui est impossible physiquement d'être entendu, l'organe consultatif se prononce en son absence, et l'agent a la faculté de se faire représenter par un autre agent en service.*

Article 22

Organes consultatifs

...

b) Le Secrétaire général institue une commission de réévaluation comprenant un président et deux membres qu'il désigne. Cette commission donne son avis au Secrétaire général, à la demande de l'agent, sur tout litige d'ordre individuel auquel pourrait donner lieu une décision prise par le Secrétaire général relative à l'évaluation de la performance, l'avancement périodique ou la classification de l'emploi de cet agent et que ce dernier estime contraire aux conditions de l'engagement ou aux dispositions du présent statut ou des règlements applicables. La saisine de cette commission est un préalable obligatoire à la saisine du Tribunal administratif visé au paragraphe c) du présent article.

Instructions

122/2.3 *Un agent souhaitant contester une décision relative à l'évaluation de sa performance, à son avancement périodique ou à la classification de son emploi doit impérativement saisir la Commission de réévaluation de sa réclamation dans un délai de deux mois à compter de la notification écrite de la décision concernée.*

122/2.7 *La commission a accès à la partie du dossier personnel des agents relative à la carrière et, lorsqu'elle est saisie d'un litige relatif à une décision portant sur l'évaluation de la performance ou l'avancement périodique, aux avis du groupe de gestion de la direction concernée ou du comité d'examen pour le management. Elle peut convoquer toute personne qu'elle estime pouvoir lui apporter une information ou expertise pertinentes au regard de l'objet du litige et en informe l'agent.*

122/2.8 *S'il le souhaite, l'agent concerné peut demander à être entendu par la commission. Dans ce cas, il peut se faire assister par un membre du personnel de son choix.*

...

ANNEXE XXVI – DECISION DU SECRETAIRE GENERAL SUR LES MODALITES DU SYSTEME DE GESTION DE PERFORMANCE

I. Évaluation annuelle de la performance

1. Les agents font l'objet d'une évaluation de leur performance qui s'inscrit dans le cadre d'un cycle annuel d'évaluation des performances correspondant à l'année civile précédant l'évaluation. Cette évaluation porte sur la réalisation d'objectifs individuels fixés par avance, dans le cadre de la description de fonctions des agents.

....

9. Cette appréciation de milieu d'année doit être obligatoirement réalisée lorsque leur supérieur hiérarchique considère que la performance des agents qu'il supervise depuis le début du cycle risque d'être jugée insatisfaisante ou à améliorer en fin de cycle annuel. Cette appréciation est précédée d'un entretien entre les agents et leur(s) supérieur(s) hiérarchique(s) et dont les conclusions sont reportées par écrit dans le formulaire de performance.

...

19. Les qualifications pouvant être attribuées sont les suivantes :

...

Performance à améliorer :

Les agents n'ont pas réalisé la plupart des objectifs qui leur ont été fixés, tels qu'ajustés le cas échéant, et n'ont pas pris toutes les mesures raisonnables pour les atteindre.

Performance insatisfaisante :

Les agents n'ont pas réalisé les objectifs qui leur ont été fixés, tels qu'ajustés le cas échéant et n'ont pas pris toutes les mesures raisonnables pour les atteindre.

...

26. Lorsque la performance de l'agent est qualifiée de « Performance insatisfaisante », aucun échelon n'est accordé et, si cela n'est pas déjà en cours, un Plan d'amélioration des performances est mis en œuvre conformément aux dispositions des paragraphes 32 à 36 ci-dessous.

...

III. Règlement des différends

31. Si au terme du processus d'évaluation annuelle des performances, des agents souhaitent contester la décision relative à leur appréciation globale, à la qualification de leur performance ou à leur avancement, ils peuvent mettre en œuvre les modes de règlement des litiges prévus à l'article 22 du Statut.

IV. Plan d'amélioration des performances

32. Un Plan d'amélioration des performances (PAP) est mis en œuvre à la fin du cycle d'évaluation des performances pour les agents dont la performance est qualifiée de « Performance insatisfaisante ». Par ailleurs, lorsque, en cours de cycle d'évaluation des performances, le Secrétaire général, le cas échéant, ou les Directeurs considèrent que la performance de certains agents risque d'être qualifiée d'insatisfaisante en fin de cycle annuel si aucune amélioration substantielle n'y est apportée et à la suite de l'appréciation en milieu d'année prévue aux paragraphes 8 et 9 ci-dessus, un PAP peut être mis en œuvre selon les mêmes modalités. Le PAP est mis en œuvre, après consultation du Chef de la gestion des ressources humaines, pour une durée de six mois, sous réserve de la prolongation visée au paragraphe 36.

...

34. Lors du déroulement du PAP, un entretien mensuel est organisé avec l'agent, au cours duquel le point est fait par le supérieur hiérarchique sur les résultats obtenus par l'agent. Ces entretiens donnent lieu à des commentaires écrits de la part du supérieur hiérarchique qui sont reportés sur le formulaire relatif au PAP. L'agent peut y inclure également ses commentaires dans un délai de huit jours ouvrés. Le service de la gestion des ressources humaines est régulièrement informé des résultats obtenus par l'agent et de l'évolution du processus.

35. Au terme du PAP, le supérieur hiérarchique de l'agent lui notifie par écrit le formulaire relatif au PAP, qui comporte l'évaluation faite de sa performance. L'agent peut y inclure des commentaires dans un délai de dix jours ouvrés et est invité à signer le formulaire pour en accuser réception. La signature du formulaire ne signifie pas que l'agent en accepte la teneur. Le refus de l'agent de signer le formulaire n'a pas d'incidence sur le déroulement régulier de la procédure. Le formulaire relatif au PAP est ensuite adressé au Chef de la gestion des ressources humaines et versé au dossier personnel de l'agent.

36. Si l'évaluation visée au paragraphe 35 conclut que :

...

b) La performance de l'agent reste insatisfaisante mais est susceptible de s'améliorer, le supérieur hiérarchique de l'agent peut, en accord avec le Chef de la gestion des ressources humaines, prolonger le PAP pour une nouvelle période de trois mois dans les conditions prévues aux paragraphes 33 à 34 ci-dessus. Si, à l'issue de la prolongation du PAP, l'évaluation conclut que :

- i) la performance de l'agent est devenue satisfaisante, des objectifs lui sont fixés pour le reste du cycle d'évaluation conformément au paragraphe 4 ci-dessus ;
- ii) la performance de l'agent reste insatisfaisante, le Secrétaire général peut résilier son engagement conformément à l'article 11 a) i) du Statut.

V. ANALYSE

42. Avant d'examiner les quatre moyens proposés par la requérante, il faut d'abord préciser la norme de contrôle applicable aux litiges portant sur l'évaluation de la performance des agents en droit administratif international. La jurisprudence des organisations internationales applique une norme de contrôle substantiellement uniforme en reconnaissant le très large pouvoir d'appréciation dont jouissent les organisations internationales à cet égard. Donc une norme de contrôle restreint est le principe applicable en matière d'évaluation de performance justifiant un non renouvellement d'engagement.

43. Cela ressort notamment de la jurisprudence du Tribunal Administratif de l'Organisation Internationale du Travail (TAOIT). En particulier, celui-ci a rappelé sa jurisprudence en la matière dans une affaire récente utilisant les termes suivants:

« (...) » Les principes régissant l'examen par le Tribunal de la contestation des rapports d'évaluation du comportement professionnel sont bien établis. En effet, ils sont exposés dans le jugement 3378, au considérant 6. Le Tribunal reconnaît que ces rapports relèvent du pouvoir d'appréciation de l'Organisation et ne peuvent être annulés ou modifiés que pour un vice de forme ou de procédure, une erreur de fait ou de droit, l'omission de tenir compte de faits essentiels, un détournement de pouvoir ou des déductions inexactes tirées du dossier » (voir le jugement 3842, au considérant 7). Le Tribunal a de même considéré qu'en principe « l'organe appelé à [entériner un rapport d'évaluation d'un fonctionnaire] reconnaîtra au notateur une large liberté d'expression. Selon les cas, les observations que le fonctionnaire visé formule sur le rapport peuvent remédier aux erreurs dont celui-ci pourrait être

entaché. Un refus d'approbation ne se justifie, d'une manière générale, que si l'auteur du rapport s'est trompé clairement sur des points importants, s'il n'a pas pris en considération des éléments décisifs, s'il est tombé dans de graves contradictions ou s'il était animé d'un parti pris démontré. Le simple fait que les appréciations d'un notateur pour une période déterminée diffèrent de celles qu'un autre notateur a émises, pour une période antérieure ou postérieure, n'implique pas nécessairement l'existence d'un parti pris » (voir le jugement 724, au considérant 3; voir également le jugement 2318, au considérant 4) »²³.

44. Par ailleurs, concernant le non-renouvellement ou la non-conversion de contrats à durée indéterminée, la jurisprudence des organisations internationales met également l'accent sur le large pouvoir discrétionnaire des organisations internationales.

45. Le Tribunal Administratif de l'OCDE a rappelé ce principe à maintes reprises, notamment dans le jugement no. 64 (2009) :

« S'agissant d'une demande de non-renouvellement de contrat, le Tribunal rappelle, comme il l'a déjà fait dans ses jugements n° 30 du 27 mars 1998 et n° 55 du 6 juin 2002, que la décision du Secrétaire général de ne pas renouveler un contrat relève de son pouvoir discrétionnaire et qu'il n'appartient pas au Tribunal de substituer son appréciation à celle de l'Organisation, mais qu'il lui revient seulement de censurer la décision du Secrétaire général si elle émane d'un organe incompétent, est affectée d'un vice de forme ou de procédure, repose sur des faits inexacts ou est entachée d'erreur de droit ou de détournement de pouvoir ou d'erreur manifeste d'appréciation. »²⁴.

46. Le pouvoir discrétionnaire des organisations internationales ressort également de la jurisprudence du TAOIT sur la même question.

47. Ainsi, le TAOIT a rappelé dans son jugement No. 3005 que :

« Dans le jugement 1349, au considérant 11, le Tribunal a reconnu le large pouvoir d'appréciation dont jouit une organisation lorsqu'elle prend une décision au sujet de la transformation d'un engagement à durée déterminée en

²³ Jugement No. 4462 (2022), para. 9. Outre les jugements cités dans cet extrait, voir aussi Jugement No. 3932 (2018), para. 21 et Jugement No. 4450 (2022), para. 3.

²⁴ TAOCDÉ Jugement No. 64 (2009), page 3. Voir aussi Jugement No 30 (1998) page 3, para. 6, Jugement No. 55 (2002), pages 3-4 et Jugement No. 73 (2014), para. 29.

engagement permanent. Compte tenu de la nature hautement discrétionnaire de la décision, elle n'est soumise qu'à un contrôle restreint et ne sera annulée que «si elle émane d'un organe incompétent, viole une règle de forme ou de procédure, repose sur une erreur de fait ou de droit, ou si des éléments de fait essentiels n'ont pas été pris en considération, ou encore si des conclusions manifestement erronées ont été tirées des pièces du dossier, ou enfin, s'il peut être établi que la décision repose sur un détournement de pouvoir» (voir le jugement 2694, au considérant 4) ».²⁵

1) La procédure d'évaluation selon le Plan d'amélioration des performances (PAP)

48. La requérante allègue que sa prestation a été qualifiée d'insatisfaisante au terme d'une procédure PAP prématurée et inadéquate tant dans sa conception que dans sa réalisation. Cela étant, toutes les déterminations en résultant, dont celle concluant ultimement à une performance insuffisante, sont nulles et sans fondement.

49. Dans un premier temps, le PAP n'a pas été mis en œuvre de manière prématurée. Au milieu de l'année 2019, après une série de rencontres mensuelles, la supérieure hiérarchique a conclu que la performance de la requérante risquait d'être qualifiée d'insatisfaisante vu les nombreuses carences détaillées dans l'évaluation de mi-terme²⁶. Or l'article 32 de l'annexe XXVI spécifie que le PAP peut être institué lorsque la performance d'un agent risque d'être qualifiée d'insatisfaisante en fin de cycle annuel si aucune amélioration substantielle n'est apportée.

50. La requérante observe ensuite que les critères de performance du PAP n'ont pas été établis conformément aux pratiques recommandées par la GRH telles que détaillées dans certaines brochures RH.

51. Il faut souligner que la mise en œuvre et la conception du PAP ne sont pas le fait de la supérieure hiérarchique de sa seule autorité. Le PAP résulte d'une décision du Directeur

²⁵ ILOAT Jugement No. 3005 (2011), para. 10.

²⁶ Pièce R-21 et R-21G

d'EDU, BB assisté de FF, superviseure, EEet LL du Service de Gestion des Ressources humaines (GRH).

52. A l'examen, le formulaire PAP, signé par la requérante, énonce une série d'objectifs précis dont chacun est spécifiquement détaillé et conforme aux pratiques suivies par l'Organisation. Ces trois (3) objectifs visaient (1) le traitement des données d'un questionnaire et d'un indicateur, (2) la maîtrise de l'usage du logiciel STATA et (3) la revue de la cartographie ISCED. Selon la preuve, il s'agissait d'objectifs usuels pour des statisticiens de même niveau. Ces objectifs étaient déjà prévus dans les objectifs de performance de 2019. Les objectifs étaient suffisamment précis et ne dérogeaient pas aux pratiques de la GRH laquelle par ailleurs était signataire du PAP.
53. Quant à la formation pour le STATA, un logiciel de statistique et d'économétrie, il découle de la preuve au dossier que la requérante aurait pu suivre plus rapidement une formation spécialisée avec d'autres statisticiens mais n'est jamais revenue à sa supérieure hiérarchique relativement à cette option. De plus, c'est cette dernière qui a trouvé et proposé à la requérante des options de formation STATA en ligne. Finalement, la requérante a choisi et suivi des sessions de formation pour finalement conclure que cette formation ne lui correspondait pas²⁷. Les évaluateurs de la procédure PAP en ont déduit un manque d'initiative et d'autonomie.
54. Finalement, la requérante allègue avoir été mise en difficulté dans la réalisation de son PAP en raison d'une situation de surcharge de travail. Cette allégation n'a pas été démontrée. Ainsi que précisé par le chef statisticien de l'Organisation: « *The PIP objectives and subsequent workload were carefully designed to be manageable by the claimant within the allocated timeframe, and deemed consistent with the basic duties of other statisticians in the EDU/IMEP division and in the EDU directorate and the OECD at large* »²⁸.

²⁷ Pièce O-11 et R-12

²⁸ Pièce R-32B, Comité de évaluation

55. Conséquemment ce premier moyen doit être rejeté. Aucun vice de forme ou de procédure ni omission de tenir compte de faits essentiels n'a été démontré.

2) La Procédure de résiliation de l'engagement selon l'article 11 a) i).

56. La requérante allègue que le fondement juridique de la décision mettant fin à son engagement est fondé sur la redéfinition de ses fonctions puisque ses compétences et qualifications ne répondaient plus aux besoins de l'Organisation. En conséquence, la décision de mettre fin à son engagement aurait dû être fondée sur l'article 11 a) iii) du Statut et non sur la notion de performance insatisfaisante prévue à l'article 11 a) i) du Statut. Il s'agirait d'une erreur de droit.

57. La requérante déduit cette assertion de l'opinion de la Commission de réévaluation qui conclut: « *It appears that the claimant's skills and expectations have progressively diverged from the evolution of the job requirements and roles of statisticians which came to require more proactivity, autonomy and a readiness to embrace technical and process innovation* »²⁹.

58. Cette proposition est sans fondement. La commission indique simplement que les habilités initiales de la requérante et ses attentes se sont éloignées progressivement de l'évolution normale de ses fonctions de statisticienne qui, au fil des années, ont intégré des innovations techniques et méthodologiques indispensables à l'accomplissement de ses fonctions. De plus, après plus d'une décennie d'exercice des fonctions de statisticienne, l'Organisation attendait davantage d'autonomie et d'initiative. Il ne s'agit pas d'une redéfinition des fonctions mais d'une adaptation à l'évolution des fonctions de base.

²⁹ Pièce R-32B

**3) L'omission d'éléments essentiels dans la prise de décision menant à la qualification
« insatisfaisante »**

59. La requérante allègue que la décision de résilier l'engagement de la requérante pour performance insatisfaisante ne prend en compte ni l'ensemble de sa carrière ni ses accomplissements estimés par ses supérieurs.

60. Il est indéniable que de 2003 à 2011, la requérante a accompli ses fonctions de manière autonome, compétente et diligente. Les rapports de performance annuels en font foi. La performance de la requérante a été reconnue et saluée.

61. Toutefois, le présent litige concerne la performance de la requérante postérieurement à cette période. La preuve révèle que plusieurs solutions ont été offertes à la requérante dont un stage, une réaffectation et un mandat spécial.

62. En mai 2012, JJ notait: «...some issues with her work». En 2013, la supérieure hiérarchique soulignait: « ...for 2014, I encourage her to have more initiative to get involved on new tasks as I believe she has the expertise to give a good support in other projects we have in LSO. »

63. Entre novembre 2011 et mars 2014, la requérante a postulé à huit (8) fonctions sans succès³⁰.

64. Les difficultés se sont manifestées avec plus d'acuité au cours des dernières années de sa carrière. En 2016 et 2017, les rapports de performance soulignaient les carences en offrant à la requérante des pistes de solution dont l'importance de développer les compétences en matière de communication, de coordination, d'attention aux détails.

³⁰ Pièce O-1

65. La requérante n'a pas contesté l'évaluation de 2018 qui concluait « Performance à améliorer ». Dans ses commentaires, elle s'est engagée à s'améliorer en 2019³¹.
66. Des rencontres mensuelles ont été tenues avec la requérante tout au long de l'année 2019 afin de suivre l'amélioration de la performance de la requérante. Au terme de ses rencontres la supérieure hiérarchique notait que la requérante était toujours réticente à assumer de nouvelles tâches bien que sa charge de travail soit inférieure à celle des autres agents statisticiens de l'équipe. Cette constatation fut également soulignée lors de la huitième réunion de la procédure PAP.
67. La procédure PAP, menée pendant 9 mois, a donné lieu à un suivi constant des prestations de la requérante. Le constat final du PAP a été soumis au Comité d'examen pour le personnel et revu par la Commission de réévaluation. Aucune erreur manifeste d'appréciation ni erreur de droit ou de procédure n'a affecté l'exercice du pouvoir d'appréciation discrétionnaire de l'Organisation.

4) Manque de sollicitude de l'Organisation dans l'interprétation des évaluations.

68. Finalement la requérante allègue que l'Organisation a méconnu son devoir de sollicitude en manquant d'objectivité et de bienveillance en interprétant de manière rapide, défavorable et sans nuance les évaluations de la requérante de 2015, 2016 et 2017.

³¹ Pièce O-4.

69. Le Tribunal s'en remet à l'exposé des faits pertinents et à l'analyse de la preuve en regard des trois premiers moyens.
70. Aucun manquement au devoir de sollicitude n'a été démontré dans l'interprétation des évaluations. Un suivi progressif de la performance de la requérante a été mis en place afin de permettre une amélioration de la prestation de travail. Ce suivi s'est étalé sur plusieurs années et a donné lieu à des mesures qui n'ont pas donné les résultats escomptés.
71. La résiliation de l'engagement pour performance insatisfaisante n'est pas le fruit d'une initiative managériale rapide et sans considération pour la requérante. Il s'agit d'un processus mis en œuvre après plusieurs notations qui révélaient des manquements sérieux. Des dizaines de rencontres ont été tenues avec la requérante, au fil des dernières années afin de trouver une solution efficiente. Ce moyen est donc sans fondement.

5) Observations de l'Association du personnel.

72. L'Association du personnel se joint à la requérante pour dénoncer l'absence de sollicitude dans la manière dont la requérante a été éconduite de l'Organisation après avoir reçu l'avis du Secrétaire général de mettre fin à son engagement pour performance insatisfaisante.
73. De plus, L'Association du personnel observe, pour sa part, que la procédure de résiliation est viciée puisque la décision de résilier l'engagement devait être précédée par l'avis de la Commission de réévaluation selon son interprétation de l'article 22 b) du Statut.

74. Pour l'observation d'ordre procédural, il faut référer à l'Annexe XXVI du Statut qui a été révisée en 2018 par le Conseil de l'OCDE conformément à la Convention cadre³².
75. L'Annexe XXVI établit un Système complet de gestion des performances pour toutes les personnes employées par l'Organisation y incluant le personnel de direction. Quant à l'évaluation des performances, on y prévoit deux systèmes: l'un qui intervient dans le cours normal de l'évaluation annuelle faite par le supérieur hiérarchique et l'autre, exceptionnel, qui intervient lorsque la performance des agents est qualifiée d'insatisfaisante ou risque d'être qualifiée d'insatisfaisante et qui est mis en œuvre après consultation du Chef de la gestion des ressources humaines.
76. D'abord, l'annexe XXVI couvre le processus normal d'évaluation annuelle des performances qui pourra donner lieu, à l'initiative des agents, à un mode spécial de règlement des différends soit la Commission de réévaluation. Il s'agit d'une Commission de type managériale composée de représentants désignés par le Secrétaire général. Cette Commission examine la décision du supérieur hiérarchique. L'Association du personnel n'y compte aucun représentant contrairement au Comité mixte pour le personnel.
77. Le recours à la Commission de réévaluation est prévu à l'article 31 de la Section III de l'annexe XXVI intitulée « Règlement des différends » Il couvre trois (3) situations qui surviennent dans le cadre normal du processus d'évaluation annuelle des performances soit l'avancement périodique, la classification de l'emploi et l'évaluation de la performance. Ce recours constitue une demande de révision de la décision du supérieur hiérarchique.

³² Convention relative à l'OCDE, 30 septembre 1961.

78. Ce n'est qu'au terme de la réévaluation - si elle est requise par les agents - que le Secrétaire général rendra définitive ou non sa décision relativement à la gestion de la performance annuelle. Le recours à la Commission de réévaluation, prévue à l'article 22 b) du Statut, est un préalable à la saisine du Tribunal administratif par les agents.
79. On sait que la requérante n'a jamais requis l'avis de la Commission de réévaluation relativement à l'évaluation annuelle de sa performance du 31 décembre 2018 qui concluait à « performance à améliorer » ni celle de mi-année, en juillet 2019, qui a mené à l'institution du PAP. Loin de contester l'évaluation, la requérante a d'ailleurs remercié sa supérieure hiérarchique en s'engageant à améliorer sa performance en 2019.³³.
80. Ensuite, l'Annexe XXVI prévoit le cas spécial des agents dont la performance, déjà qualifiée de « Performance insatisfaisante » ou à risque de l'être, les place devant une possible résiliation d'engagement. Il s'agit précisément du cas de la requérante qui ne s'inscrit pas dans le cadre normal de l'évaluation annuelle mais plutôt dans celui d'un Plan d'amélioration des performances qui sort du contrôle unique du supérieur hiérarchique.
81. La Section IV de l'Annexe XXVI s'attache directement au cas en litige. Il s'agit du Plan d'Amélioration des Performances (PAP). En l'espèce, la mise en place du PAP découle de la décision annuelle d'évaluation de performance du 31 décembre 2018 qui n'a pas été soumise par la requérante à la Commission de réévaluation.
82. Le PAP est constitué pour accompagner les agents vers un retour à une performance satisfaisante. Il s'agit, en quelque sorte, d'une « commission spéciale d'évaluation » constituée pour une période de six (6) mois. On sait que dans le cas de la requérante,

³³ Pièce O-4, p.12.

la supérieure hiérarchique a demandé et obtenu une prolongation de trois (3) mois afin de lui permettre de rencontrer les objectifs du PAP.

83. En l'espèce, la notation de « performance insatisfaisante » de la requérante résulte du rapport final du PAP daté du 30 juillet 2020.

84. Vu le rapport du PAP, le Secrétaire général a suivi la procédure énoncée à la section IV de l'Annexe XXVI.

Article 36.

Si, à l'issue de la prolongation du PAP, l'évaluation conclut que :

...

b) ii) la performance de l'agent reste insatisfaisante, le Secrétaire général peut résilier son engagement conformément à l'article 11 a) i) du Statut.

85. Il faut souligner que le comité consultatif compétent, soit le Comité d'examen pour le personnel, a conclu à la régularité de la procédure de résiliation avant que la décision de mettre fin à l'engagement ne soit prise. Il s'agit d'un comité paritaire composé de membres proposés par l'Association du personnel et de membres désignés par le Secrétaire général.

86. L'article 36 de l'Annexe XXVI qui établit la filière procédurale du PAP ne fait aucune mention d'un recours à la Commission de réévaluation. Toutefois, les articles 31 de la même Annexe et 22b) du Statut, stipulés en des termes généraux et rattachés à l'évaluation annuelle des performances, ne l'excluent pas non plus.

87. Le rapport du PAP du 30 juillet 2020 est la première évaluation qui conclut à la performance insatisfaisante de la requérante. Que cette détermination soit survenue

dans le cadre de l'évaluation annuelle ou qu'elle ait été rendue à l'issue d'un PAP - qui est le prolongement extraordinaire de l'évaluation annuelle - il reste que la requérante ne pouvait - devant l'ambiguïté des textes - être privée du recours à la Commission de réévaluation afin que celle-ci donne son avis au Secrétaire général sur l'évaluation de sa performance.

88. La requérante a choisi de ne pas requérir l'avis de la Commission de réévaluation lorsque sa supérieure hiérarchique a conclu que sa performance était à améliorer. Elle s'est engagée de bonne foi dans le Plan d'amélioration des performances. Toutefois, elle conservait le même droit que tous les autres agents de demander cet avis lorsque sa performance a été ensuite qualifiée d'insatisfaisante et que son engagement est entré dans un processus de résiliation.

89. Le 16 novembre 2020, après réception de cette demande de saisine, la Directrice exécutive indiquait à la requérante que la saisine de la Commission de réévaluation n'aurait pas pour effet de suspendre la décision de résiliation de l'engagement³⁴. Toutefois, l'Organisation s'est engagée à réexaminer la décision de réengagement au regard des conclusions de la Commission de réévaluation.

90. Le 22 février 2021, la Commission a rendu son avis et confirmé la conclusion du PAP quant à la performance insatisfaisante de la requérante.

91. Selon l'instruction 122/2.6 du Statut, la Commission aurait dû rendre son avis final dans le mois suivant la demande de saisine ou « dès que possible après ce délai » en cas d'empêchement du président ou des membres. Il a fallu quatre (4) mois après la demande pour obtenir cet avis. Toutefois, il faut se rappeler que la pandémie avait

³⁴ Pièce R-28.

entraîné la fermeture de l' Organisation et rendu le fonctionnement des comités plus difficile.

92. Il eût été conforme à l'article 22b) du Statut et aux principes de bon administration que l'Organisation attende la réception de l'avis de la Commission avant de procéder à la décision de résiliation de l'engagement. Toutefois, en l'espèce et dans le contexte général du dossier qui s'inscrit à l'intérieur d'un PAP d'évaluation de six (6) mois, prolongé de trois (3) mois et mené par un comité et non uniquement par un supérieur hiérarchique, ce vice procédural n'est pas de nature à entraîner l'annulation de la décision de résilier de l'engagement ni celle de modifier l'évaluation de la performance. Voici pourquoi.

93. Pour que ce vice procédural entraîne l'annulation de la décision de résilier l'engagement, il faut établir qu'il procède d'une erreur suffisamment sérieuse et évidente qui a eu un effet déterminant sur le sort du litige³⁵.

94. Une erreur sérieuse. Le refus de permettre à la requérante de requérir la saisine de la Commission de réévaluation aurait pu constituer une erreur sérieuse. Or, tel n'est pas le cas. La commission a bien été constituée selon la volonté de la requérante mais elle a soumis son rapport après quatre (4) mois au lieu de deux. Le délai de deux (2) mois n'est pas de rigueur puisque le texte prévoit sa prolongation. La requérante a été entendue par la Commission. Le principe du contradictoire n'a pas été altéré.

95. Une erreur évidente. L'Association du personnel insiste sur le fait que la décision de résilier par le Secrétaire général était assujettie au dépôt préalable du rapport de la Commission. Ce pourrait également être d'une erreur n'eut été de l'ambiguïté des textes (article 31 et 36 de l'Annexe XXVI) qui ne permet pas de conclure à son caractère

³⁵ Voir applications dans OITAT, no 4531, no 4418, no 4385.

évident. L'avis de procéder à la décision de résiliation de l'engagement avait déjà été signifié à la requérante avant sa demande de saisine de la Commission de réévaluation. La procédure de résiliation était déjà engagée. L'ambiguïté des textes empêche de parler d'une violation flagrante et indubitable.

96. Une erreur déterminante. Il s'agit de la question fondamentale qui empêche de sanctionner le vice de procédure par une résiliation de la décision de résilier l'engagement. Le vice procédural n'a pas eu d'effet déterminant sur le sort du litige qui serait de nature à invalider la décision attaquée. En l'espèce, l'irrégularité de procédure n'a pas eu de conséquence sur la décision de résilier l'engagement³⁶.

- a. Le présent dossier ne vise pas une conclusion de performance insatisfaisante qui aurait été décidée par la seule supérieure hiérarchique, Marie-Hélène Doumet et qui pouvait être revue par une Commission de trois (3) membres. Au contraire. On demande à la Commission de réévaluation d'examiner un processus d'évaluation complet qui a duré neuf (9) mois et qui a réuni un comité formé spécialement pour administrer le Plan d'évaluation des performances.
- b. Fait exceptionnel, le Tribunal, soigneusement éclairé par une preuve convergente, a entendu 7 témoins et examiné une documentation comportant une centaine de pièces et conclu au rejet de la requête puisque la décision du Secrétaire général n'était affectée d'aucune erreur révisable sur le fond du dossier.
- c. D'ailleurs, le rapport de la Commission de réévaluation- de type managériale- est laconique et très précis : aucune erreur n'a été commise qui justifierait de modifier les conclusions du Secrétaire général.
- d. Annuler la décision de résiliation pour le retourner à une Commission de réévaluation n'aura aucun effet déterminant sur le sort du litige sauf de générer

³⁶ Fonction publique internationale, Plantey et Lorient, CNRS Edition

une nouvelle procédure sans aucun égard à la proportionnalité des ressources et des moyens qui est un principe désormais applicable en Droit du travail national et international.

97. Le Tribunal retient toutefois le manque de sollicitude de l'Organisation envers la requérante tel que formulé par la requérante et l'Association du personnel. Le vice de forme joint au délai excessif de la Commission de réévaluation qui a laissé la requérante dans l'incertitude pendant plusieurs mois et, surtout, le manque de sollicitude découlant de l'éviction abrupte et sans ménagement de la requérante qui a été contrainte de quitter son lieu de travail de 18 ans en l'espace de 24 heures convainc le Tribunal à accorder à la requérante des dommages moraux de 15 000 euros.

Conclusion

PAR CES MOTIFS :

1. **DÉCLARE** la requête recevable quant à la forme
2. **CONDAMNE** l'Organisation à verser à la requérante 15 000 euros à titre de dommages moraux
3. **REJETTE** la requête de la requérante en annulation de la résiliation d'engagement et en modification de la décision sur l'évaluation de la performance.