

Traduction non officielle, le texte en anglais étant seul faisant autorité.

TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

Affaire n° : UNDT/NY/2018/056
Jugement n° UNDT/2020/030
Date : 27 février 2020
Original : Anglais

Juge : M^{me} Eleanor Donaldson-Honeywell

Greffe : New York

Greffière :

Affaire n°

observations désobligeantes occupent 56 lignes contre seulement 9 pour les remarques favorables.

10. Dans leurs observations à l'appui de l'appréciation générale, les premiers notateurs ont écrit ce qui suit (les observations défavorables ont été mises en italique) :

[Nom caviardé] note : « Pendant la période de cette évaluation, [le requérant] a fait montre de grande capacité d'analyse, de connaissance de l'environnement centrafricain et de compétences diverses. Il accomplit les différentes tâches décrites ci-dessus avec efficacité. *Mais les nombreux atouts dont dispose [le requérant] auraient pu contribuer significativement à l'obtention de résultats éclatants et au rayonnement de la Division des Affaires Politiques, si sa disponibilité au sein de notre équipe était effective. En tant que superviseur, je ne maîtrisais pas l'agenda [du requérant]. Il n'a pratiquement pas participé aux réunions de notre équipe. Et pour la plupart de ses voyages, je ne suis pas informé. Alors qu'il a beaucoup d'expériences, mon équipe aurait bénéficié de ses atouts s'il était disponible » [En français dans le rapport]. [Le requérant] est tout à fait capable de fournir un travail à la hauteur de ses fonctions et conforme aux attentes, toutefois, la nécessité de régler des questions administratives l'écarte souvent de ses tâches, ce qui a donné lieu à des communications inappropriées et non professionnelles avec ses collègues [Traduction non officielle].*

11. Toutefois, le second notateur s'est montré plus sévère envers la performance du requérant, écrivant ce qui suit (les observations défavorables ont été mises en italique) :

Je prends note des observations et appréciations faites par les deux collègues qui se sont succédé comme premier notateur pendant la période d'évaluation et ~~un~~ f'œxku qu'ils ne décrivent pas adéquatement la performance et le comportement professionnels [du requérant]. Pendant son congé maladie, avant même d'avoir repris ses fonctions à la Division, [le requérant] a envoyé au moins un message agressif à des collègues. À mon sens, ses fréquents manquements aux règles, sa difficulté à travailler avec autrui et à partager l'espace de bureau et les véhicules du parc automobile et son mépris des règles élémentaires comme la ponctualité, le respect du couvre-feu et ~~ne~~ c'v'p'f assister à certaines réunions, y compris les réunions qu'il doit présider, ne permettent pas de conclure s'w'ki'œces w'v'g" de ses tâches de façon satisfaisante.

Respect de la diversité. Rien qu'au cours de la période d'évaluation, [le requérant] a provoqué au moins trois incidents, ayant moi-même, son deuxième notateur et Directeur de la Division, été insulté à une occasion. En deux autres occasions. 'kɪpɔ 'r cu't gur gev² 'ɪg'couvre-feu et fait des déclarations non autorisées à la presse, présentant sous un faux jour ses responsabilités dans l'organisation. Ses premiers notateurs pour la période d'évaluation connaissaient tous deux les faits susmentionnés. Je pense donc que la performance [du requérant] aurait dû être jugée « insatisfaisante » aux rubriques Professionnalisme, Intégrité et Respect de la diversité (Compétences de base). La performance de ce fonctionnaire f gxt c 'ɪk'ɪnɔdlɔv'f ɔp'ɪmɪk'k't ki qwt gwz" durant la prochaine période d'évaluation, uɔci kucpv"pqvc o o gpv'f gu trois compétences susmentionnées et du bon respect des règles et règlements, y compris l'heure d'arrivée et la présence au bureau. Au cours de la prochaine période d'évaluation, un soutien sera apporté [au requérant] afin qu'il améliore sensiblement sa performance et donne satisfaction aux rubriques Professionnalisme, Intégrité et Respect de la diversité. 'gp'wɔgo rɪq{cpt vɪw'f ɔ dqt f 'à lɛkt g'o qpv'g'f ɔp'o kɪkɔ wo 'f g respect envers ses collègues, dont ses premier et deuxième notateurs, dans tous les aspects du travail, sa façon de communiquer et le travail f'équipe. [Traduction non officielle]

12. Pour chacune des trois « valeurs fondamentales », les premiers notateurs ont donné les appréciations qui suivent :

- a) Intégrité – « pleinement satisfaisante » (deuxième meilleure note sur quatre)
- b) Professionnalisme – « à améliorer » (deuxième plus mauvaise note sur quatre)
- c) Respect de la diversité – « à améliorer » (deuxième plus mauvaise note sur quatre)

13. Dans les observations des premiers notateurs à la rubrique Valeurs fondamentales (seul l'un des deux semble-t-il les a rédigées), la performance du requérant est jugée négativement, comme suit (les observations défavorables ont été mises en italique) :

[Il] ne garde pas toujours son calme dans les situations de stress, comme cela a été constaté à plusieurs occasions pendant la période d'évaluation, ayant manqué de respect à ses collègues dans des courriels qu'il leur a adressés, souvent avec copie aux plus hauts responsables au [Siège à New York] ou dans la mission. [Traduction non officielle]

14. À la rubrique Compétences de base nécessaires pour le poste, les premiers notateurs ont donné les appréciations suivantes :

- a) Aptitude à la communication – « à améliorer » (deuxième plus mauvaise note sur quatre)
- b) Créativité – « pleinement satisfaisante » (deuxième meilleure note sur quatre)
- c) Volonté de perfectionnement – « pleinement satisfaisante » (deuxième meilleure note sur quatre)

15. Dans les observations formulées par l'un des premiers notateurs à la rubrique Compétences fondamentales (l'autre semble-t-il n'en a pas faites), la performance du requérant est jugée positivement, comme suit :

Au cours de la brève période durant laquelle nous avons travaillé ensemble, [le requérant] s'est souvent montré créatif et perspicace dans son analyse politique de la situation et a fait régulièrement des observations utiles et judicieuses lors des réunions d'équipe et dans ses notes ou ses projets de télégramme. [Traduction non officielle]

16. Cependant, l'aptitude à la communication du requérant fait l'objet de critiques

(les observations défavorables ont été mises nBT8 Tm0 (331 12 Tf1 0 0 1 135.38 529.39 Tm0 g0 G[(mauv

Examen

Recevabilité

17. Le défendeur fait valoir que la requête est irrecevable *ratione materiae* car l'appréciation et les observations émanant des premiers et deuxième notateurs ne constituent pas une décision administrative susceptible de recours au sens de l'alinéa a) du paragraphe 1 de l'article 2 du Statut du Tribunal du contentieux administratif. Il ajoute que le requérant ne mentionne aucune décision administrative définitive susceptible de recours qui aurait pu découler de ladite appréciation ou desdites observations. De plus, il fait valoir que l'appréciation « performance répondant aux attentes » n'a pas privé le requérant du droit de contester le rapport d'évaluation et n'a donc emporté aucune conséquence juridique. L'appréciation générale et les observations formulées relèvent de l'exercice légitime par la hiérarchie administrative de ses prérogatives en matière de gestion de la performance et, comme en les affaires *Ngokeng* (2014-UNAT-460) et *Staedtler* (2015-UNAT-546), n'ont produit aucun effet juridique préjudiciable sur les conditions d'emploi du requérant. Le défendeur fait observer que le Tribunal d'appel a récemment confirmé cette analyse dans l'arrêt *El Sadek* (2019-UNAT-900), dans lequel il a jugé que la décision de rouvrir l'évaluation et la notation du requérant pour modifier le rapport d'évaluation, en y insérant des observations et en y consignant une appréciation moins bonne, n'avait affecté en rien les conditions d'emploi du fonctionnaire. Dans la présente espèce, le requérant a continué de travailler comme fonctionnaire titulaire d'un engagement de durée déterminée après l'évaluation et notation de 2016/17.

18. Le requérant soutient que sa requête est recevable, la décision de lui attribuer l'appréciation « Performance répondant aux attentes » et d'inscrire en parallèle des commentaires désobligeants dans son rapport d'évaluation étant contraire à son contrat de travail et à ses conditions d'emploi. Il dit avoir été lésé, ayant été privé du droit de contester l'aspect dénigrant de l'évaluation en engageant la procédure de contestation prévue à la section 15 de l'instruction administrative ST/AI/2010/5. De ce fait, ses

droits ont été méconnus et il a été empêché d'exercer un droit qui, de par ladite section, était inscrit dans ses conditions d'emploi.

19. Le Tribunal constate que, selon la jurisprudence bien établie du Tribunal d'appel, une observation faite au regard d'une appréciation satisfaisante ne constitue pas une décision administrative définitive dès lors qu'elle ne dénature pas l'appréciation générale satisfaisante et n'emporte pas de conséquence juridique directe sur les conditions d'emploi du fonctionnaire (voir l'arrêt *Ngokeng* [2014-UNAT-460], cité au paragraphe 40 de l'arrêt *Staedtler* [2015-UNAT-546]).

20. Le Tribunal retient qu'on p ^ ç ès lors qu'

a) À susciter une école d'excellence, d'épanouissement personnel et de formation continue ;

b) *Î " f qppgt " c w z " t g u r q p u c d r g u " r g u " o q { g p u " f g " d k g p " c f o k p k m t g t " r g " r g t u q p p g t " r r c e 2 " u q w u " r g w t " c w w q t k 2 " g v " « r g u " v g p k t " e q o r w d r g u " f g " r c " o c p k 3 t g " f q p v " k u " u 0 c e s w k v g p v " f g " e g u " h q p e v k p u ;*

c) À encourager tous les fonctionnaires à concourir largement à la planification, à l'exécution et à l'évaluation du travail ;

d) À reconnaître les performances satisfaisantes et, en cas d'insuffisances, à prendre des mesures justes et équitables.

23. Par ailleurs, il incombe tout spécialement au deuxième notateur de veiller à la bonne application du principe de responsabilité dans la procédure d'évaluation, ainsi que le prévoit l'instruction administrative ST/AI/2010/5 :

5.4 [...] Il veille à la rigueur des appréciations relatives aux compétences de base et aux valeurs fondamentales, les observations et l'appréciation générale de la performance pour chaque fonctionnaire durant la période d'évaluation.

24. La procédure de contestation prévue à la section 15 de l'instruction administrative ST/AI/2010/5 est un moyen d'assurer la bonne application du principe de responsabilité. Selon les sections 15.1 et 15.7 toutefois, un fonctionnaire ayant reçu l'appréciation « Performance répondant pleinement aux attentes » ne peut engager de procédure de contestation. Or une appréciation qui n'est pas contestée devient définitive et sans appel. Si le Tribunal n'ouvrait pas à ce fonctionnaire la voie d'un contrôle juridictionnel, afin qu'il soit déterminé si les observations dénaturent l'appréciation « Performance répondant pleinement aux attentes », lesdites observations échapperaient à tout examen et leur légalité ne pourrait faire l'objet d'aucun contrôle. L'une des finalités de l'instruction administrative ST/AI/2010/5, à savoir veiller à la bonne application du principe de responsabilité, serait par conséquent contrecarrée.

25. Dans C. Brewster L. Carey, P. Grobler, P. Holland et S. Wörnich, *Contemporary Issues in Human Resource Management* *gaining a competitive advantage* (Oxford Afrique du Sud, 3^e édition, p. 189 et 190), les auteurs soulignent

que, dans la gestion et l'évaluation de la performance, le principe de responsabilité doit s'appliquer conformément à éthique :

La question de l'avancement est liée à celle de la gestion de la performance. [...] Le personnel d'encadrement peut faire de la gestion de la performance un outil de décision dans la fixation de la rémunération et de l'avancement. Les systèmes de gestion de la performance sont souvent critiqués au regard des questions qu'ils soulèvent en matière de vie privée, de dignité, de discrimination ou de pouvoir et de contrôle sur le personnel [...] Afin que les systèmes de gestion de la performance soient conformes à l'éthique, il importe que les managers veillent à la bonne mise en œuvre des principes de respect de la personne, d'équité (dans les procédures) et de transparence (dans les décisions). [Traduction non officielle]

26. Le défendeur cite aussi l'arrêt *El Sadek* (2019-UNAT-900), dans lequel le Tribunal d'appel a conclu que dès lors qu'une révision à la baisse de l'appréciation concernant une ou plusieurs compétences ne dénature pas l'appréciation générale, elle est sans incidence sur les conditions d'emploi (voir paragraphe 42).

27. À cet égard, le Tribunal note que la présente instance diffère de l'affaire *El Sadek*, en ce qu'elle porte sur la pertinence des observations faites par les premiers et deuxième notateurs, et non sur la révision à la baisse de l'appréciation concernant telle ou telle compétence. De plus, comme expliqué ci-haut, la question en l'espèce est de déterminer si les observations dénaturent ou non l'appréciation générale, une

fonctionnaire, lors de l'entretien de fin d'année, des aspirations professionnelles de l'intéressé. Le premier notateur porte une appréciation générale sur la performance du fonctionnaire conformément à la section 9 ci-après.

8.5 Le rapport d'évaluation est examiné par le second notateur, qui formule toutes observations qu'il jugerait utiles.

29. Le Tribunal estime que la latitude qui leur est ainsi conférée vaut exercice d'un pouvoir discrétionnaire. Or, conformément à la jurisprudence bien établie du Tribunal d'appel, un tel pouvoir discrétionnaire n'est jamais absolu. Ainsi, selon l'arrêt rendu par le Tribunal d'appel en l'affaire *Sanwidi* (2010-UNAT-084), qui définit, dans ses grands principes, le champ du contrôle juridictionnel exercé par le Tribunal du contentieux administratif, toute décision administrative doit être raisonnable et juste, régulière sur la forme et sur le fond et proportionnelle (voir paragraphe 42). L'inscription d'observations désobligeantes et contradictoires qui dénaturent une évaluation censée étayer une appréciation satisfaisante constitue une décision relevant du pouvoir discrétionnaire 29.38 TmeBT/F1 12 Tf] TJET.0 612 74relJET1 0 0 1 20 4sq0. G15.4 12 Tf] TJ

Affaire n°

de quelle manière et à quel moment. Néanmoins, il est manifeste que son contenu pourrait servir de preuve à l'appui de la contestation, preuve absente de la cause du requérant selon les prétentions du défendeur.

35. Dans *Management and Organisational Behaviour* (Prentice Hall/Financial Times, 7^e édition, p. 769 et 770), Laurie J. Mullins, citant un article de D. Tackey intitulé « Eliminating Bias in Performance Management » (*Manager, the British Journal of Administrative Management*, septembre-octobre 2001, p. 12 et 13), souligne combien il importe d'assurer une gestion de la performance impartiale :

L'évaluation de la performance des personnes au travail soulève bien des difficultés, même dans le meilleur des cas. Les difficultés sont encore plus grandes quand des soupçons de partialité entache l'évaluation et changent même de nature quand ces soupçons ont une connotation raciale. [Traduction non officielle]

36. Ce qui précède ne fait qu'illustrer le type de considérations qui auraient pu être invoquées pour contester les « preuves » soumises par le défendeur à l'appui de ses remarques désobligeantes. Le Tribunal répète toutefois que la procédure de contestation prévue au règlement du personnel – voie que le requérant a été empêché d'emprunter – était le cadre approprié pour contester les preuves censées venir étayer les remarques désobligeantes ayant dénaturé l'appréciation du requérant.

37. En conséquence, le Tribunal rejette l'argument du défendeur selon lequel le fait que le requérant soit toujours en poste et titulaire du même engagement à durée déterminée prouve que les observations supposément désobligeantes n'ont eu pour lui aucune conséquence directe. Au contraire, le requérant pourrait soutenir l'inverse, à savoir qu'il n'a pas été en mesure de trouver un autre emploi précisément en raison des observations supposément désobligeantes figurant au rapport d'évaluation.

38. La requête est donc recevable.

performance. Bien que le requérant eût atteint la plupart des objectifs et résultats fixés, les premier et deuxième notateurs étaient dans l'obligation de formuler des observations sur les points à améliorer.

45. Le Tribunal retient que, selon l'arrêt du Tribunal d'appel en l'affaire *Ngokeng*

premiers notateurs et de sa propre expérience, que la performance du requérant aurait dû être jugée « insuffisante » (la plus mauvaise note sur quatre) plutôt que « pleinement satisfaisante » (la deuxième meilleure note), à la rubrique Intégrité, ou « à améliorer » (la deuxième plus mauvaise note), aux rubriques Professionnalisme et Respect de la diversité. Il ressort des autres observations du deuxième notateur, toutes très négatives et défavorables, que celui-ci ne pensait pas que la performance du requérant ait donné satisfaction à quelque égard.

51. Le Tribunal estime en outre que, pour l'essentiel, les observations des premiers notateurs ne vont pas dans le sens d'une appréciation générale « performance répondant aux attentes ». On constate, à leur lecture, qu'elles soulignent surtout les insuffisances du requérant, notamment en ce qui concerne son attitude et son comportement, quand bien même la qualité de son travail est parfois saluée. Cela vaut particulièrement pour la rubrique Intégrité (valeur fondamentale), où la performance du requérant est jugée « pleinement satisfaisante », alors même que les observations portant sur les trois valeurs fondamentales sont entièrement négatives.

52. De ce qui précède, le Tribunal conclut que les observations figurant dans le rapport d'évaluation dénaturent l'appréciation générale « performance répondant aux attentes ». Le fait de les inclure a constitué une décision *ultra vires*, qui, en tant que telle, pouvait nuire à la carrière du requérant et l'a privé injustement d'un droit de contestation.

Réparation

53. Dans ses conclusions finales, le requérant est muet quant à la réparation qu'il

Conclusion

56. La requête est accueillie. Il est ordonné à l'Administration de modifier le rapport d'évaluation du requérant relatif à la période 2016/17 de façon que les observations ne dénaturent pas l'appréciation générale.

(Signé)

Eleanor Donaldson-Honeywell, juge

Ainsi jugé le 27 février 2020

Enregistré au Greffe le 27 février 2020 à New York.

(Signé)

Nerea Suero Fontecha, greffière