



**UNITED NATIONS APPEALS TRIBUNAL
TRIBUNAL D'APPEL DES NATIONS UNIES**

Arrêt n° : 2021-UNAT-1135

**Mohammad Tofazzel Hossain
(Appelant)
contre
Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies
(Intimé)**

ARRÊT

Juges : M. Graeme Colgan (Président)
M. John Raymond Murphy
M^{me} Sabine Knierim

Affaire n° : 2020-1460

Date : 25 juin 2021

Greffier : Weicheng Lin

Conseil de l'appelant : Néant

Conseil de l'intimé : Andre Luiz Pereira de Oliveira

M. GRAEME COLGAN (PRÉSIDENT)

1. Mohammad Tofazzel Hossain (l'appelant), ancien fonctionnaire du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), a introduit une requête auprès du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies pour contester la décision du jury de révision du PNUD de maintenir l'appréciation (« partiellement satisfaisant ») portée sur le rapport d'évaluation de sa performance en 2016. Dans son jugement sur la recevabilité n° UNDT/2020/127 (*Hossain c. le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies*), le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies a déclaré la requête irrecevable au motif que l'appréciation donnée ne portait pas préjudice au fonctionnaire et qu'elle n'avait donc pas de conséquences juridiques directes sur ses conditions d'emploi de nature à rendre sa demande recevable par le Tribunal en vertu du paragraphe 1 de l'article 2 du Statut de ce dernier. Par les motifs exposés ci-après, nous accueillons l'appel et renvoyons l'affaire au Tribunal du contentieux administratif.

Faits et procédure

2. M. Hossain a travaillé à l'ONU pendant 14 ans. Rien dans les observations des parties ou dans le jugement du Tribunal du contentieux administratif n'indique que ses résultats durant cette période n'aient pas donné satisfaction. En 2016, pour la première fois, l'appréciation donnée pour son travail n'a été que « partiellement satisfaisant », par quoi il faut comprendre, nous semble-t-il, que celui-ci a été jugé satisfaisant pour une part mais n'a pas donné satisfaction à d'autres égards. L'année en question était la première année qui a suivi sa nomination au poste de spécialiste des finances (P-3) au PNUD, où il a pris ses fonctions le 21 février 2016. Son contrat initial, un engagement à durée déterminée d'un an, n'en a pas moins été prolongé chaque année par la suite jusqu'au 30 juin 2019.

3. M. Hossain a contesté l'appréciation « partiellement satisfaisant » qui lui avait été donnée pour le cycle de gestion de la performance et du perfectionnement de 2016, ce qui a déclenché, conformément aux procédures prévues au PNUD, un processus d'examen de la part du Groupe d'examen de la gestion des aptitudes, à l'issue duquel la recommandation du Groupe au PNUD a été de maintenir cette appréciation. L'appelant a ensuite engagé une procédure d'objection en bonne et due forme, qui a donné lieu, toujours en vertu des procédures du PNUD, à la formation d'un jury de révision. Ce dernier a rendu son rapport, dans lequel il indiquait maintenir l'appréciation visée, qui correspondait, d'après les

conclusions du Tribunal du contentieux administratif, à la décision contestée dont il était saisi dans le cadre du recours formé par M. Hossain contre son appréciation.

4. M. Hossain a notamment fait valoir que son supérieur hiérarchique, de parti pris à son égard, entendait, par l'appréciation donnée sur son travail, l'« évincer » de son poste. Quelques jours à peine après cette appréciation, le contrat de l'appelant (dont la date d'échéance était, a priori, le 20 février 2017) a été prolongé, mais de six mois seulement au lieu de l'année prévue. M. Hossain a également allégué qu'il était prévu de supprimer ce poste, avec effet le 31 décembre 2018, mais que cette suppression n'a pas été menée à bien après qu'il a contesté la décision. Il n'est pas possible de savoir, d'après le jugement du Tribunal du contentieux administratif, si ce poste a effectivement été supprimé et, si oui, à quel moment. M. Hossain affirme également que certaines des fonctions qu'il occupait lui ont été retirées pour être confiées à un groupe qui venait d'être créé. Il soutient en outre que le jury de révision a commis divers vices de procédure et atteintes à la régularité de la procédure et que l'appréciation reçue a eu une incidence négative sur le traitement de ses dossiers de candidature à des postes vacants, et par voie de conséquence, sur sa carrière.

5. Le Secrétaire général a fait valoir devant le Tribunal du contentieux administratif que M. Hossain n'avait pas présenté la preuve d'une quelconque incidence négative sur ses conditions d'emploi, de sorte que la décision de maintien de l'appréciation ne constituait pas une décision administrative susceptible de recours au sens de l'alinéa a) de la disposition 11.2 du Règlement du personnel et de l'alinéa a) du paragraphe 1 de l'article 2 du Statut du Tribunal du contentieux administratif et que sa demande n'était pas recevable.

6. Le jugement contesté, rendu le 27 juillet 2020, était pertinemment bref, ne portant que sur des questions préliminaires. Le Tribunal du contentieux administratif n'a pas fait droit à la demande d'audience de M. Hossain, dont il a déclaré la requête irrecevable au seul motif qu'il n'avait pas apporté la preuve d'un préjudice ou, selon la formule employée, de conséquences juridiques directes et vérifiables de la décision contestée sur ses conditions d'emploi, et qu'il n'avait donc pas identifié de décision administrative contestable pouvant être reçue. Le Tribunal a estimé que la décision n'avait pas eu d'incidence négative pour M. Hossain, déclarant que la décision du jury de révision de ne pas examiner les documents qu'il ne pouvait pas valider et de maintenir l'appréciation... était restée sans conséquence pour le requérant.

7. En ce qui concerne les arguments de M. Hossain selon lesquels il avait bien pâti de cette

décision, le Tribunal a déterminé que les six mois de prolongation de son contrat avaient été finalement retransformés en contrat d'un an et que, en fin de compte, M. Hossain n'avait pas apporté la preuve que l'appréciation reçue avait eu des répercussions sur sa candidature à d'autres postes vacants. Le Tribunal a cité M. Hossain, selon lequel, pour certains avis de vacance de poste, il est absolument nécessaire d'obtenir des notes élevées sur trois cycles de notation consécutifs, et qu'il se voyait ainsi empêché de postuler à plusieurs emplois intéressants et donc entravé dans sa carrière¹. Sur ce point, le Tribunal a constaté que le recours de M. Hossain indiquait sa qualité d'« ancien » fonctionnaire ne faisant plus partie du personnel des Nations Unies, mais que les motifs, que ce soit un non-renouvellement, une suppression de poste ou sa propre démission, pour lesquels il n'avait pas révélé l'existence de ces postes vacants, ses candidatures à ces postes ni les réponses négatives éventuellement reçues à ceux-ci, n'étaient pas clairs. Au contraire, il s'était borné à expliquer par l'appréciation reçue le fait qu'il n'avait pas obtenu le poste. Le Tribunal du contentieux administratif a fait référence à l'affaire *Fairweather* traitée par le présent Tribunal, qui a conclu qu'en l'absence de candidatures à des postes vacants, un(e) fonctionnaire dans les circonstances de l'appelant ne pouvait présumer des conséquences juridiques directes et préjudiciables². En substance, le Tribunal d'appel a jugé en l'espèce qu'en l'absence de preuves de candidatures et de réponses négatives, et d'un lien de causalité direct avec la décision, tout préjudice invoqué relevait de la spéculation.

Argumentation des parties

Motifs de l'appel

8. Les principaux arguments de l'appelant sont les suivants. Premièrement, le Tribunal du contentieux administratif n'a pas tenu compte du fait que la décision prise à la réunion du Groupe d'examen de la gestion des aptitudes a été de maintenir l'appréciation en l'état et de préparer la suppression de son poste au-delà de 2018, ce qui allait dans le sens des menées de son supérieur hiérarchique visant à l'évincer (comme indiqué au Tribunal du contentieux administratif dans son dernier mémoire en date du 17 juillet 2020, annexe 5). Les minutes de cette réunion, communiquées au Tribunal du contentieux administratif, constituent la preuve manifeste de l'incidence négative de la décision sur ses conditions d'emploi et sa carrière. À la date de son appel, il n'est plus employé par le PNUD. Son dernier mémoire et les minutes de

¹ Arrêt attaqué, par. 28, citant la demande de l'appelant.

² *Fairweather c. le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies*, arrêt n° 2020-UNAT-1003.

la réunion attestait par conséquent l'existence de conséquences négatives.

9. Deuxièmement, le Tribunal du contentieux administratif a commis une erreur de fait en déclarant que la réunion du 9 mars 2017 était une réunion du Groupe d'examen de la gestion des aptitudes. Il s'agissait en fait d'une réunion officieuse entre le Représentant résident et l'appelant, qui contrevenait comme telle à la condition selon laquelle un groupe d'examen de la gestion des aptitudes doit comprendre trois des membres les plus anciens de l'équipe de direction et être présidé par le chef adjoint du Bureau. L'appelant a clairement précisé au Tribunal du contentieux administratif ce dernier point, qui constitue un vice de procédure dont il n'a pas été tenu compte. Ces vices ont entaché la décision attaquée d'illégalité.

10. Troisièmement, le Tribunal du contentieux administratif, par son ordonnance n°126, lui a demandé de donner son avis, sur 10 pages maximum, concernant des questions juridiques et de politique générale et c'est pourquoi il a mis en avant, comme indiqué ci-dessus, les violations relevant de la politique générale. Or le Tribunal du contentieux administratif n'a pas tenu d'audience et 10 pages ne lui suffisaient pas pour développer correctement son argumentation en l'espèce comme il le souhaitait. Le Tribunal du contentieux administratif ne lui a pas permis de fournir des preuves ou d'aborder ce qui pouvait expliquer en quoi cette décision portait atteinte à sa carrière.

11. Quatrièmement, l'appelant affirme que le Tribunal du contentieux administratif, en lui refusant une audience, ne lui a pas permis de présenter les éléments prouvant qu'il n'avait pas été sélectionné à plusieurs postes. Il fournit en appel des annexes contenant des documents relatifs à ses candidatures aux postes ci-après : directeur financier (P-5) à Kuala Lumpur ; spécialiste des finances (P-4) pour le PNUD, au Libéria, pour lequel il était considéré comme finaliste et a dû fournir ses rapports d'évaluation et de notation, dont celui de 2016 ; et la liste de réserve de candidats au poste de représentant résident adjoint, pour laquelle les candidats devaient faire la preuve d'excellents résultats pendant 3 années consécutives, mais dont l'appréciation obtenue en 2016 l'a privé d'accès au processus de sélection. Il affirme que l'évaluation de 2016 l'a empêché d'être sélectionné à ces postes et qu'elle a porté préjudice à sa carrière.

12. Enfin, l'appelant demande au présent Tribunal de : 1) faire le nécessaire pour que justice soit faite en lui permettant de faire entendre sa cause ; 2) faire procéder, par une ordonnance, à la réévaluation de ses résultats de 2016, sur la base des faits et non du parti pris de son supérieur

hiérarchique ; 3) l'aider dans sa recherche d'emploi, et notamment l'indemniser pour sa période de chômage ; 4) prendre des mesures pour éliminer les pratiques corrompues du processus de justice.

Réponse du Secrétaire général

13. Les principaux arguments du Secrétaire général sont les suivants. Premièrement, le Tribunal du contentieux administratif a correctement jugé la demande irrecevable. Dans l'affaire *Lee*, le Tribunal d'appel a établi que pour pouvoir être contestée, une décision administrative devait produire des effets juridiques directs sur les conditions d'emploi d'un(e) fonctionnaire³. Dans l'affaire *Staedler*, il a établi que seules les décisions administratives défavorables découlant de l'évaluation et de la notation finales des fonctionnaires se prêtaient à un réexamen⁴. Aucune décision administrative défavorable n'a été prise en conséquence de l'appréciation obtenue et il n'y a donc pas de conséquence défavorable ni de décision administrative susceptible de réexamen.

14. Deuxièmement, M. Hossain n'a pas réussi à démontrer l'existence d'une erreur justifiant l'infirmité du jugement. Bien qu'il prétende que le Tribunal du contentieux administratif n'a pas fait œuvre de justice à son égard en ne lui permettant pas de fournir des preuves ou d'aborder ce qui pouvait expliquer en quoi cette décision portait atteinte à sa carrière, et ne lui a pas permis non plus de présenter des preuves en audience, il fait seulement une supposition en estimant que la décision contestée est cause du fait qu'il n'a pas été sélectionné pour le processus de recrutement sur la liste de réserve de représentants résidents adjoints et au poste P-5 de directeur financier à Kuala Lumpur, ou encore au poste P-4 de spécialiste des finances au PNUD (Libéria). De plus, ces moyens sont répétitifs et avaient déjà été présentés au Tribunal du contentieux administratif. Il ne s'est pas acquitté de la charge qui incombe à l'appelant de démontrer que la décision du Tribunal du contentieux administratif est défectueuse. Il n'a pas non plus démontré que le Tribunal du contentieux administratif l'avait empêché de présenter des éléments de preuve et il n'existe pas, par ailleurs, de droit d'être entendu oralement devant ledit Tribunal.

³ *Lee c. le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies*, arrêt n° 2014-UNAT-481.

⁴ *Staedler c. le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies*, arrêt n° 2015-UNAT-546.

Examen

15. Nous abordons d'abord les raisons pour lesquelles nous avons rejeté une requête préliminaire déposée par M. Hossain, qui demandait à comparaître en audience dans le cadre de son appel. Au nombre de ses motifs, exposés dans son formulaire d'appel, figure le fait que le Tribunal du contentieux administratif n'a pas accordé l'attention nécessaire à ses observations et aux preuves. Il déclare qu'une audience est nécessaire pour exposer certaines questions, mais ne dit pas lesquelles et n'explique pas pourquoi. Enfin, M. Hossain affirme qu'il n'est pas possible de mettre par écrit, sous forme résumée, l'ensemble des questions et l'enchaînement des événements.

16. Cette requête est régie par le paragraphe 2 de l'article 8 du Statut du Tribunal d'appel. Le Tribunal dispose d'un large pouvoir discrétionnaire pour décider si la présence de l'appelant est « requise » à l'audience.

17. Plusieurs facteurs nous ont convaincus de la nécessité de rejeter la demande de M. Hossain à comparaître en audience. La pratique habituelle du Tribunal d'appel, en tant que juridiction du second degré compétente essentiellement pour identifier et rectifier les erreurs commises par le Tribunal du contentieux administratif, consiste à statuer en appel sur la base du dossier du Tribunal du contentieux administratif et des moyens présentés. C'est au Tribunal du contentieux administratif qu'il revient le plus souvent de tenir des audiences, en particulier lorsqu'il s'agit de statuer sur des éléments contestés. Les audiences devant le Tribunal d'appel, dans ces circonstances, sont exceptionnelles, tout comme doivent l'être les raisons qui les motivent. M. Hossain n'a pas expliqué, suffisamment, du moins, pourquoi son recours devrait être traité autrement qu'à partir des documents déposés. Bien que l'un de ses motifs d'appel soit que le Tribunal du contentieux administratif lui a refusé à tort de comparaître en audience, il n'est pas nécessaire que ce motif soit entendu oralement en personne pour permettre au présent Tribunal de traiter ce moyen équitablement.

18. Pour ces motifs, la demande de comparution de l'appelant à l'audience a été rejetée.

19. Le point suivant à trancher est le souhait de M. Hossain de nous voir examiner un certain nombre de documents dont n'a pas été saisi le Tribunal du contentieux administratif. Les documents potentiellement les plus importants sont les courriels relatifs à ses candidatures aux trois postes susmentionnés dans le présent arrêt. Dans un cas, les documents font état de

la présélection de l'appelant pour une fonction mais rendent compte, à la suite d'une demande d'accès à ses rapports d'évaluation et de notation, y compris l'évaluation contestée de 2016, du fait qu'il n'a pas été retenu pour le poste. Dans un autre cas, un courrier électronique indique qu'il n'a pas été retenu pour d'autres fonctions. Dans aucun des deux cas, cependant, les documents ne mentionnent les raisons pour lesquelles il n'a pas été retenu, du moins concrètement, en dehors de l'information plutôt insignifiante qu'un candidat meilleur lui a été préféré.

20. Par conséquent, même si ces documents, s'ils avaient été produits comme pièces justificatives devant le Tribunal du contentieux administratif, auraient probablement établi la preuve (manquante, selon le Tribunal du contentieux administratif) que l'appelant avait postulé à d'autres fonctions et n'avait pas été retenu, ils n'auraient pas pu en eux-mêmes constituer le troisième ingrédient nécessaire que requiert le Tribunal du contentieux administratif, à savoir le lien de cause à effet entre l'appréciation « partiellement satisfaisant » et le fait que l'appelant n'a pas été retenu.

21. Ce dont se plaint principalement M. Hossain, cependant, est que le Tribunal du contentieux administratif a indûment refusé de lui accorder une audience qui lui aurait permis soit de demander lui-même aux responsables du recrutement concernés de témoigner des raisons pour lesquelles il n'a pas été retenu, soit au moins de persuader le Tribunal du contentieux administratif d'exercer son pouvoir en la matière pour demander lui-même cette preuve. Bien que le Tribunal du contentieux administratif dispose d'un très large pouvoir discrétionnaire, du moins dans les affaires non disciplinaires, pour décider de la tenue d'une audience destinée à permettre la présentation orale des preuves ou bien la formulation par les parties d'observations sur les documents produits au Tribunal, ce pouvoir n'est pas illimité. Il doit être exercé dans le respect des principes et être fondé sur des motifs qui puissent résister à un examen minutieux.

22. Les motifs du rejet par le Tribunal du contentieux administratif de la demande d'audience de M. Hossain en qualité de plaideur non représenté sont exposés au paragraphe 21 du jugement contesté et consistent en ce qui suit. Le Tribunal du contentieux administratif a cité l'alinéa e) du paragraphe 2 de l'article 7 de son statut et les articles 16 et 19 de son règlement intérieur, ce dernier l'habilitant à prendre toute ordonnance ou donner toute instruction considérée comme appropriée pour que l'affaire soit jugée équitablement et rapidement et pour que justice soit rendue. Après avoir résumé les principes applicables, le Tribunal a

simplement déclaré qu'une audience ne l'aiderait pas davantage à régler les questions en appel et a rejeté la demande d'audience.

23. Le Tribunal du contentieux administratif a-t-il commis une erreur de droit en ne faisant pas le nécessaire pour que l'affaire soit jugée équitablement et rapidement et pour que justice soit rendue ? Au nombre des facteurs pertinents qui influent sur cette question figure le fait que M. Hossain n'était pas représenté et qu'il n'avait pas d'expérience des procédures d'action en justice. Tout aussi pertinent est le fait que le Tribunal a refusé de recevoir son dossier afin qu'il puisse être examiné et jugé sur le fond, et qu'il a conclu que l'appelant n'avait pas réussi à apporter des éléments de preuve que ce dernier n'était pas en mesure de produire, du moins sans l'aide du Tribunal, habilité à demander des preuves – documents ou dépositions – aux responsables du recrutement concernés, en vertu de l'article 9 de son statut.

24. Il s'ensuit de ce qui précède que le Tribunal du contentieux administratif a commis une erreur de droit en ne s'appuyant pas sur le fond pour rejeter la procédure de M. Hossain et en la rejetant pour des raisons juridictionnelles essentielles qu'il était habilité à examiner et à aider à établir. Pour reprendre les termes des articles régissant ces questions, le Tribunal du contentieux administratif, s'il a peut-être jugé l'affaire rapidement, ne l'a pas jugée équitablement, ou du moins justement, entre les parties.

25. Pour ces motifs et conformément au paragraphe 5 de l'article 2 de notre statut, nous acceptons de verser au dossier en appel les preuves documentaires établissant la candidature de M. Hossain à d'autres postes, ainsi que les refus essuyés à ces occasions. Il s'agit d'un cas exceptionnel et nous considérons que le versement au dossier de ces documents, dont n'était pas saisi le Tribunal du contentieux administratif, pour les motifs que nous avons exposés, est dans l'intérêt de la justice, du bon déroulement de l'instance ainsi que du jugement rapide de l'affaire sur le fond.

26. Le rapport d'évaluation et de notation du travail de M. Hossain, confirmé par le jury de révision comme étant « partiellement satisfaisant », était une décision administrative et, de par sa nature même, lui était défavorable. Sa requête était donc recevable par le Tribunal du contentieux administratif.

27. L'appel est accueilli et nous renvoyons l'affaire au Tribunal du contentieux administratif pour qu'il statue sur les demandes de M. Hossain sur le fond à l'issue d'une

audience à laquelle l'appelant pourra participer autrement qu'en déposant simplement des documents.

Dispositif

28. L'appel est accueilli, le jugement n° UNDT/2020/127 du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies annulé et l'affaire, jugée recevable, est renvoyée au Tribunal en audience.

Version originale faisant foi : anglais

Ainsi jugé le 25 juin 2021.

(Signé)

G. Colgan, juge
Auckland (Nouvelle-Zélande)

(Signé)

J. Murphy, juge
Le Cap (Afrique du Sud)

(Signé)

S. Knierim, juge
Hambourg (Allemagne)

Enregistré au Greffe à New York (États-Unis), le 4 août 2021.

(Signé)

Weicheng Lin, greffier