



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

Cas n °: UNDT/NY/2009/061/
CPR/2009/009
Jugement n °: UNDT/2010/039
Date: 4 mars 2010
Original : anglais

Devant : Juge Adams
Greffe : New York
Greffier : Hafida Lahiouel

BEAUDRY

contre

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE
L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT

Conseil du requérant :

Bart Willemsen, OSLA

Conseil du défendeur :

Susan Maddox, Groupe du droit administratif

Introduction

1. L'engagement de durée déterminée de la requérante comme membre du personnel international au niveau P-4 au sein de la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH) n'a pas été renouvelé. La décision de ne pas renouveler ce contrat, arrivé à expiration le 31 octobre 2008, a été prise par le Chef de l'appui à la mission le 23 juillet 2008.

2. La requérante soutient que cette décision est illégale car inspirée par des motifs inavoués en l'occurrence un parti pris négatif à son encontre de la part de son superviseur. Deuxièmement, la requérante soutient que le défendeur a violé son droit à une procédure régulière en refusant de lever la forclusion pour lui permettre d'engager une procédure d'objection de son évaluation dans le système électronique d'évaluation et de notation (e-PAS).

Contexte

3. Le 21 juin 2007, la requérante a pris le poste de formatrice au sein de la MINUSTAH et a été nommée Chef du centre intégré de formation du personnel de la mission. Elle a dirigé l'équipe de formateurs composée de plusieurs membres du personnel international et d'agents locaux des Nations Unies. Son superviseur direct et premier notateur pour son évaluation de performance e-PAS était la Chef des services administratifs de la mission. Cette dernière avait elle-même pour supérieur le Chef de l'appui à la mission, qui tenait également lieu de second notateur de la requérante. Celle-ci avait précédemment déjà travaillé pour les Nations Unies et occupé un poste similaire au Burundi de 2004 à 2007, avec pour superviseur durant une certaine période la Chef des services administratifs. Lors du procès, la requérante a expliqué qu'au moment de sa prise de fonction, son prédécesseur l'avait informée que l'équipe était divisée en plusieurs clans, une situation dont elle s'est rendue compte dès le début son activité.

4. En juillet 2007 la Chef des services administratifs a demandé à rencontrer la requérante pour évoquer des plaintes formulées contre elle par un membre de l'équipe. Plusieurs autres membres de l'équipe ont également sollicité des entretiens avec la Chef des services administratifs pour formuler d'autres plaintes. La requérante a enjoint la Chef des services administratifs d'imposer la consignation par écrit de ces plaintes afin qu'elle puisse se défendre. Le 17 juillet, quatre membres de l'équipe ont déposé des plaintes écrites auprès de la Chef des services administratifs à propos de la gestion du service par la requérante, évoquant divers incidents. La Chef des services administratifs a transmis ces documents à la requérante, en lui demandant d'y répondre. Le 23 juillet, la requérante a transmis une réponse détaillée à la Chef des services administratifs et à d'autres responsables qui, semble-t-il, avaient eu affaire à certains des plaignants. Le requérante y décrivait les relations personnelles difficiles qui s'étaient instaurées au sein du service et soulignait, à juste titre, que certaines plaintes étaient dérisoires, les autres n'étant que de simples critiques de ce qui constituait en fait des décisions de gestion parfaitement légitimes et relevant de ses compétences. Elle a demandé à ce que toute la vérité soit faite et que la mission restaure son autorité. Il n'est pas nécessaire, et ce n'est pas mon intention, d'exposer en détail le long historique des récriminations formulées à l'encontre de la requérante par ses subordonnés. Elles semblent finalement n'avoir jamais été réglées. Je reconnais qu'elles n'ont pas été adressées directement à la requérante, même si cette dernière était au courant des dysfonctionnements.

5. Le Chef de l'appui à la mission a rejoint la MINUSTAH en septembre 2007 et a rencontré pour la première fois la requérante le 10 octobre. Selon lui, aucun des problèmes évoqués au sein de l'équipe de la requérante n'a été abordé au cours de cet entrevue, consacré plus spécifiquement aux activités du centre intégré de formation du personnel de la mission. Cependant, le 28 novembre 2007, trois membres de l'équipe ont demandé à rencontrer de manière confidentielle le Chef de l'appui à la mission et la Chef des services administratifs, le samedi 1^{er} décembre 2007. Les membres de l'équipe ont souhaité que l'entretien se déroule un samedi sous le prétexte qu'ils craignaient des représailles de la part de la requérante si elle venait à

apprendre qu'ils se plaignaient d'elle. Dans sa « note pour le dossier », le Chef de l'appui à la mission a indiqué que le personnel se plaignait amèrement du traitement inhumain et peu professionnel que leur infligeait la requérante, y compris des « humiliations quotidiennes ». Il a à juste titre demandé aux membres du personnel de consigner leurs récriminations par écrit. Selon la requérante, elle n'a été informée de cette réunion que bien plus tard dans le mois, par un collègue sans lien avec les événements et son équipe. Il n'en demeure pas moins que le 7 décembre, le Chef de l'appui à la mission et la Chef des services administratifs se sont rendus au centre intégré de formation du personnel de la mission pour y rencontrer la requérante et son équipe et discuter des problèmes internes de l'équipe. La requérante a mis à disposition deux salles de conférence pour permettre au Chef de l'appui à la mission et à la Chef des services administratifs de rencontrer le personnel en toute confidentialité. Ils se sont également entretenus avec la requérante. Dans son témoignage, le Chef de l'appui à la mission a déclaré que la requérante était sur la défensive et soutenait que les auteurs des plaintes étaient des fauteurs de trouble. Il a indiqué avoir suggéré à la requérante de changer d'attitude. Le témoignage de la requérante laisse clairement entrevoir qu'elle considérait ces plaintes injustifiées et n'appréciait pas la volonté apparente du Chef de l'appui à la mission et de la Chef des services administratifs de les entendre en son absence. Elle estimait qu'ils auraient dû inviter les membres du personnel à en discuter directement avec elle et leur faire clairement comprendre qu'elle (la requérante) jouissait de leur soutien plein et entier. Il n'était pas raisonnable de sa part d'insister simplement sur un soutien inconditionnel. Cependant, en toute franchise, il était peu judicieux pour le Chef de l'appui à la mission et la Chef des services administratifs de rencontrer les membres du personnel comme ils l'ont fait dans les locaux du centre intégré de formation du personnel de la mission et de ne pas discuter en détail des plaintes avec la requérante, en évoquant avec elle les méthodes possibles pour régler les problèmes particuliers de manière positive puis en veillant à assurer un suivi de ce qui avait été réalisé. C'était également une erreur de donner à la requérante l'impression que toutes les plaintes étaient légitimes. Lui suggérer de changer simplement son attitude n'était pas un acte de gestion, mais un refus de gestion. Par ailleurs, il est indéniable que la requérante a

hérité d'un service dysfonctionnel et lui faire endosser seule la responsabilité des problèmes persistants revenait à ignorer, de manière injuste et irrationnelle, ce facteur important.

6. Le 17 décembre 2007, la requérante a rencontré à nouveau durant 25 minutes le Chef de l'appui à la mission pour discuter des problèmes de l'équipe du centre intégré de formation du personnel de la mission. Le Chef de l'appui à la mission a informé la requérante de la réunion confidentielle tenue avec trois membres de son équipe le 1^{er} décembre 2007. La requérante qualifie l'attitude du Chef de l'appui à la mission lors de cet entretien de « grossière » et impatiente. Elle s'est plainte de ce que le Chef des services administratifs avait organisé la réunion avec le personnel dans son dos. Cette récrimination est injustifiée; il n'était pas déraisonnable en soi pour le Chef des services administratifs de rencontrer le personnel de manière confidentielle mais, ayant accepté d'être impliquée, elle aurait dû aborder les questions de manière constructive. Les conseils dispensés lors de cette réunion ne sont pas clairement établis mais, en tout état de cause, je pense que ni le Chef de l'appui à la mission ni la requérante n'ont jugé la réunion productive. Le témoignage du Chef de l'appui à la mission ne laisse pas entrevoir qu'il ait fait des suggestions utiles ou pratiques quant à la marche à suivre. Mon impression devant son attitude face aux problèmes du centre intégré de formation du personnel de la mission, fondée sur son témoignage, est qu'il les considérait simplement comme des désagréments et n'était pas disposé à les traiter avec sérieux. À l'issue de la réunion, il a chargé le Chef des services administratifs de suivre l'affaire avec la requérante.

7. Alors que la requérante a déclaré n'avoir rencontré le Chef des services administratifs qu'à deux ou trois occasions, cette dernière affirme avoir tenu plusieurs réunions informelles en liaison avec la situation au centre intégré de formation du personnel de la mission, sans que ces discussions soient consignées. Par ailleurs, dans son témoignage, la requérante explique avoir adressé le 29 décembre 2007 un message au Chef de l'appui à la mission dans lequel elle indiquait n'avoir eu aucun retour d'information suite à sa demande d'assistance.

8. Le 25 janvier 2008, la requérante a rencontré la Chef des services administratifs pour une évaluation des performances à mi-parcours. Selon la requérante, la Chef des services administratifs lui a reproché de ne pas gérer le personnel « de manière acceptable », ce à quoi la requérante a répondu que la réunion du Chef de l'appui à la mission et de la Chef des services administratifs en décembre avec son équipe avait totalement miné son leadership et son autorité au sein du service. Dans un mémorandum interne, faisant référence à cette réunion (et à d'autres réunions similaires), adressé à la requérante en date du 28 janvier 2008 par la Chef des services administratifs, cette dernière a souligné que la requérante, en sa qualité de superviseur, portait une responsabilité particulière dans la préservation de l'harmonie sur le lieu de travail, qu'elle avait reçu plusieurs plaintes au cours des six derniers mois de la part de ses subordonnés supervisés et continuait encore d'en recevoir. La Chef des services administratifs poursuit ainsi : « J'attendais une amélioration de la situation. Or, ce ne semble pas être le cas » et déclare : « Par ce mémo, il vous est demandé de faire tout ce qui est en votre pouvoir pour améliorer la gestion du personnel de votre service. Si vous avez besoin de conseils, je serai à votre disposition ». La Chef des services administratifs a précisé que la situation serait réexaminée à la fin du mois d'avril 2008. À mon sens, il appartenait à la Chef des services administratifs de prendre les dispositions nécessaires pour régler le problème, notamment en élaborant avec la requérante un plan de travail pour tenter de résoudre les points spécifiques. Certains concernaient des plaintes quant à la manière dont la requérante s'adressait au personnel, s'agissant de remarques apparemment inappropriées. Des conseils auraient pu être données à cet égard, même s'il n'y avait pas grand-chose à faire hormis de demander à la requérante de s'abstenir de ces commentaires. D'un autre côté, la réaction du personnel semble avoir été plutôt exagérée eu égard à des décisions qui relevaient apparemment bien des compétences de la requérante. Certes, cette dernière a semble-t-il rejeté la suggestion de médiation de la Chef des services administratifs, estimant qu'elle savait son autorité, mais une proposition aurait pu être formulée à propos du mode et de l'objectif de cet exercice, prenant en compte cette question. Mais il semblerait que la Chef des services administratifs se soit contentée d'éluder le problème en proposant

des remèdes généraux et inefficaces qui ne mènent à rien, une position qui semble avoir été acceptée par le Chef de l'appui à la mission.

9. Le 7 février 2008, la requérante a envoyé un mémorandum détaillé expliquant son point de vue, tout en reconnaissant qu'en qualité de superviseur, il lui appartenait de régler les problèmes de personnel. Il convient de noter que son descriptif de la situation montre qu'elle avait effectivement tenté de façon raisonnable de traiter certains des problèmes mais que plusieurs membres de l'équipe étaient récalcitrants et peu enclins à la conciliation. Cependant, ce mémorandum n'a pas proposé de marche à suivre constructive pour aller de l'avant.

10. La requérante a déclaré que ce même jour, le 7 février 2008, elle avait demandé l'assistance du Chef du Bureau des services de contrôle interne (BSCI) pour enquêter sur la situation dans son service. Celui-ci l'adressa au Chef de la déontologie et de la discipline, qui rencontra la requérante le 12 février et lui promit d'examiner la question. Lors du procès, la requérante a expliqué qu'elle souhaitait une enquête sur les problèmes du centre intégré de formation du personnel de la mission, fondée sur son sentiment d'être harcelée sur son lieu de travail.

11. Le 21 mars 2008, la requérante a rencontré le Représentant spécial adjoint principal du Secrétaire général pour discuter de ses problèmes. Ce dernier lui donna l'assurance qu'il examinerait la question. Le 4 avril 2008, la requérante a une nouvelle entrevue avec lui. Des notes de la réunion (préparée par l'assistant spécial du Représentant spécial adjoint principal du Secrétaire général) il ressort que ce dernier a indiqué à la requérante avoir discuté de la situation avec ses « superviseurs » (supposément, le Chef de l'appui à la mission et la Chef des services administratifs), qui « étaient d'avis que le problème avait pris une telle ampleur qu'il n'y avait aucun espoir d'amélioration ». Il l'a informé que la situation présente était inacceptable eu égard à ses relations avec le personnel et qu'elle ne devait pas continuer d'être en charge du service ». La requérante a « réitéré son affirmation selon laquelle les problèmes ne sont apparus qu'après l'entretien des cadres supérieurs [avec les membres de son équipe], les incitant individuellement à consigner leurs plaintes par écrit », mais le Représentant spécial adjoint principal du

Secrétaire général a répondu que ses superviseurs « ne les avaient nullement encouragé, qu'ils leur avaient simplement conseillé de consigner les plaintes par écrit s'ils décidaient d'agir ». La requérante a déclaré qu'elle « n'avait jamais rencontré de situation analogue auparavant et qu'elle avait une bonne équipe au sein de l'ONUB, sa précédente mission au Burundi ». Le Représentant spécial adjoint principal du Secrétaire général n'a pas jugé utile de procéder à une enquête. Il a indiqué à la requérante que « ses superviseurs étant convaincus qu'elle n'était pas en mesure de redresser la situation, ils ne recommanderaient pas une extension de son contrat » et « qu'un nouveau poste au sein de la mission » était envisageable. La requérante a déclaré dans son témoignage qu'elle se sentait trop « stigmatisée » pour poursuivre au sein de la MINUSTAH. Selon la note, la requérante a expliqué que sa candidature était à l'examen pour un autre poste au sein du DOMP [le Département des opérations de maintien de la paix] et demandé si elle serait soutenue dans cette démarche ». Le Représentant spécial adjoint principal du Secrétaire général a répondu « qu'elle devait attendre la procédure » et s'abstenir de toute action susceptible d'être perçue comme des « représailles ». La requérante a déclaré avoir été choquée par l'annonce du non-renouvellement de son contrat et avoir demandé comment cela était possible sans l'enquête qu'elle avait demandée. Le Chef de l'appui à la mission a indiqué dans son témoignage qu'avant la rencontre, la Chef des services administratifs et lui-même avaient informé le Représentant spécial adjoint principal du Secrétaire général de la situation du centre intégré de formation du personnel de la mission, mais que ce dernier n'avait pas été averti du souhait du Chef de l'appui à la mission de ne pas renouveler son contrat. La note n'est peut-être pas parfaitement précise et il se peut que l'avis du Représentant spécial adjoint principal du Secrétaire général ait été simplement prémonitoire.

Le contrat de la requérante n'est pas renouvelé

12. La requérante a déclaré dans son témoignage avoir été informée le 26 juin 2008 par le Chef de l'appui à la mission que, puisqu'elle ne s'entendait pas bien avec son superviseur, la Chef des services administratifs, elle devait « partir ». Puis, le 21 juillet 2008, la requérante a reçu la « demande officielle de prolongation

d'engagement d'un membre du personnel international », portant la recommandation de non-renouvellement formulée par la Chef des services administratifs. La requérante a apposé sa signature à côté du champ « accusé de réception du fonctionnaire », mais hormis la date, rien d'autre n'était indiqué ou stipulé sur cette partie du formulaire. Celui-ci lui a été remis par un employé, et non par la Chef des services administratifs. Le 23 juillet 2008, le Chef de l'appui à la mission a approuvé la recommandation et signé lui aussi le formulaire. Le 25 juillet 2008, la requérante a rencontré brièvement le Chef de l'appui à la mission (à propos d'un logement provisoire) mais n'a pas évoqué la décision de non-renouvellement. Le Chef de l'appui à la mission a déclaré dans son témoignage que la requérante lui avait indiqué vouloir faire acte de candidature pour des postes P-5 mais qu'aucun de ceux proposés sur GALAXY (système électronique de recrutement et d'affectation de l'ONU) ne convenait.

13. Dans son témoignage, la Chef des services administratifs a affirmé catégoriquement que sa recommandation n'avait aucun lien avec une quelconque perception de fautes de gestion de la part de la requérante et qu'elle l'avait formulée uniquement parce qu'elle pensait que la requérante ne souhaitait pas de renouvellement. Cette conclusion, de ce que j'ai compris, reposait sur les déclarations de la requérante faisant état de son insatisfaction quant à sa situation professionnelle, de ses recherches d'un autre poste dans d'autres missions et de l'absence de toute expression de désaccord face à la recommandation de la Chef des services administratifs lorsque la notification de non-renouvellement lui a été communiquée. Ces éléments n'étaient pas suffisants pour en déduire que la requérante ne souhaitait pas renouveler son contrat. Si son consentement était, de fait, à l'origine de la recommandation, cet élément aurait dû être porté spécifiquement à l'attention de la requérante et son avis sollicité. Il est clair que de simples déclarations irréfléchies de déception ou de frustration, même accompagnées d'une recherche de possibilités de transfert, ne suffisent pas à conclure qu'elle ne souhaitait pas renouveler son contrat. Cet élément est beaucoup trop important pour être fondé sur une simple conjecture. La Chef des services administratifs a déclaré que si elle avait compris que la

requérante souhaitait renouveler son contrat, elle n'aurait pas recommandé le non-renouvellement. Cependant, elle n'a à aucun moment informé la requérante qu'elle considérait son acceptation du non-renouvellement comme pertinente, pour ne pas dire essentielle.

14. Le Chef de l'appui à la mission a également déclaré dans son témoignage que sa décision de ne pas renouveler le contrat de la requérante n'avait rien à voir avec ses fautes de gestion. Il a indiqué en effet que s'il avait été au courant de son désir de voir son contrat renouvelé, il n'aurait pas pris sa décision de non-renouvellement car, à son sens, l'accord du superviseur et du membre du personnel était nécessaire. Le Chef de l'appui à la mission a affirmé que la requérante lui avait clairement fait comprendre qu'elle ne souhaitait pas renouveler son contrat. Cependant, en poursuivant, il est apparu que la requérante ne le lui avait jamais dit directement ou indirectement et qu'il en avait fait la déduction en voyant sa signature d'approbation sur le formulaire de non-renouvellement, en constatant son absence de protestation et en sachant qu'elle avait postulé pour d'autres emplois. À l'évidence, ces éléments ne lui permettaient pas de présumer de la sorte. Il n'a pas pris la peine de poser la question à la requérante.

15. Le 23 septembre 2008, la requérante a demandé que soit reconsidérée la décision administrative de ne pas prolonger son contrat, en vertu de la disposition 311.1 de l'ancien Règlement du personnel en conjonction avec la disposition 111.2 a) de l'ancien Règlement du personnel. Dans son recours, elle a déclaré que sa demande était motivée par le déni de son droit à une procédure régulière et par les motifs illégitimes et injustifiés de la décision de non-renouvellement, fondée sur des « facteurs étrangers à ses performances réelles ».

16. Le 22 octobre 2008, la requérante a soumis une requête à la Commission paritaire de recours (CPR) en vue de la suspension de l'exécution de la décision de non-renouvellement de son contrat. Le 31 octobre, la Vice-Secrétaire générale a informé la requérante avoir accepté la recommandation de la CPR de ne pas donner

suite à la requête en suspension d'exécution. De ce fait, le jour même, la requérante a quitté ses fonctions au sein de l'Organisation.

17. Suite à la demande de reconsidération de la décision administrative, le Groupe du droit administratif du Bureau de la gestion des ressources humaines (BGRH) a sollicité les commentaires de la Division du personnel des missions du Département de l'appui aux missions (DAM) à propos des faits évoqués par la requérante. Ces commentaires ont été fournis le 19 novembre 2008 par l'agent responsable. Les commentaires ont correctement identifié le fond de la plainte de la requérante, cette dernière alléguant que la décision de non-renouvellement de son contrat était motivée par une vendetta personnelle menée par ses premier et deuxième notateurs, comme le prouvent leurs critiques à son égard sur le système e-PAS. La « réponse de l'administration » a été de dire que les déficiences en termes de performances mises en lumière dans l'évaluation des performances de la requérante auraient dû être examinées par un jury de révision et, donc, implicitement, prises en considération, que les commentaires formulés dans l'évaluation étaient justifiés et que la requérante aurait dû être au courant de l'échéance. La décision de non-renouvellement du contrat de la requérante n'a pas non plus été reconsidérée, ce qui aurait imposé au minimum une vérification des véritables raisons de la décision contestée. Il est clair que le Chef de l'appui à la mission n'a pas été interrogé à ce propos. Les commentaires n'ont esquissé aucune réponse acceptable s'agissant des questions relatives à la demande de nouvel examen de la décision administrative. Ils étaient superficiels et flous. Si l'agent responsable/la Division du personnel des missions était trop occupé pour faire un travail correct, il aurait dû le confier à quelqu'un d'autre.

18. Le 4 décembre 2008, le Groupe du droit administratif a répondu à la demande de reconsidération de la décision administrative concernant la requérante. Il a conclu que « le dossier ne vient pas étayer votre affirmation selon laquelle la décision était irrégulière ». Cette réponse contient un certain nombre d'erreurs de raisonnement et est loin d'être satisfaisante. En aucun cas, ce ne fut une tentative sérieuse de réexaminer la décision, comme envisagé par la disposition 111.2 a) de l'ancien Règlement du personnel. Au contraire, comme bon nombre de ces exercices, il ne

s'agissait nullement d'un réexamen de la décision administrative et s'apparentait davantage à un déni du caractère juridiquement erroné de la décision. J'aborderai ce point plus loin dans ce jugement.

19. La requérante affirme que puisque la Chef des services administratifs a déclaré dans son témoignage ne pas avoir reconsidéré le renouvellement, l'affaire étant désormais entre les mains du Secrétaire général, en l'occurrence du Groupe du droit administratif (qui a entrepris le réexamen de la décision administrative), il appartenait à la Chef des services administratifs d'informer le Groupe du droit administratif que les motifs de la décision avaient été écartés. Cependant, la requérante soutient que la Chef des services administratifs a délibérément tu cette information et que la décision du 4 décembre 2008 montre que le BGRH a fondé la décision relative à la demande de la requérante sur ses prétendues erreurs de gestion. Selon cette dernière, le camouflage de la vérité par la Chef des services administratifs est inexcusable. Lors du procès, il a été demandé au Chef de l'appui à la mission pourquoi il n'avait pas reconsidéré la question du renouvellement après avoir eu connaissance, par la demande de réexamen de la décision administrative déposée par la requérante, qu'elle ne consentait pas en réalité au non-renouvellement de son contrat. Il a déclaré avoir décidé de s'en tenir à sa décision du fait de son « manque des compétences requises en gestion ». Il a d'abord semblé affirmer, puis par la suite, a clairement nié que le manque de compétences en gestion décrit dans le système e-PAS avait joué un rôle quelconque à ce stade. Il a expliqué par contre s'être fondé sur l'ignorance de la requérante des règles en matière de délai d'objection et sur le fait qu'elle ne se soit pas adressée au Chef du personnel civil dans les deux mois suivant la décision contestée. Même si j'accordais du crédit à cette explication improbable, j'ai le regret de dire qu'elle est totalement absurde en tant que fondement du non-renouvellement du contrat de la requérante. Elle n'explique pas le camouflage de la vérité au BGRH quant aux motifs du non-renouvellement du contrat.

La requérante cherche à faire objection à son e-PAS

20. Le 17 juin 2008, la requérante a signé son rapport de notation e-PAS pour la période allant du 21 juin 2007 au 31 mars 2008. Sa note générale faisait état de « Résultats pleinement conformes à ceux attendus », du fait, selon le témoignage de la Chef des services administratifs, du niveau de résultat pleinement satisfaisant du centre intégré de formation du personnel de la mission (dont il est également fait référence dans les commentaires explicatifs la concernant). Cependant, ses compétences de base en matière « d'esprit d'équipe » et ses compétences en matière d'encadrement s'agissant de son « aptitude à donner confiance » ont été notés « non satisfaisant », appréciation la plus basse des quatre possibles. Par ailleurs, la requérante a obtenu la deuxième notation la plus basse, « manque de formation » pour les valeurs fondamentales de « respect de la diversité et du principe de l'égalité des hommes et des femmes », pour ses compétences de base en « communication » et « sens des responsabilités » ainsi que pour ses compétences en matière d'encadrement dans les domaines « suivi du comportement professionnel », « qualités de chef », « sûreté de jugement/aptitude à décider » et « responsabilisation des subordonnés ». Dans les huit autres catégories d'évaluation concernant les valeurs fondamentales, les compétences de base et les compétences en matière d'encadrement, elle a été jugée « pleinement compétente ». Le Chef de l'appui à la mission et la Chef des services administratifs ont tous deux formulé des commentaires extrêmement critiques quant à sa capacité à établir des relations avec ses collègues de travail mais, en dépit de la dureté des termes employés, ils n'ont pas été considérés comme suffisamment importants pour affecter la notation d'ensemble de la requérante. Le Chef de l'appui à la mission a confirmé ce point lors du procès, déclarant que la requérante avait pleinement atteint les objectifs de son service, ce qui compensait les autres problèmes.

21. Dans ses propres commentaires, la requérante a déclaré tenir à « souligner son désaccord » quant à la notation de ses valeurs fondamentales, compétences de base et compétences en matière d'encadrement. Elle a fait référence, *inter alia*, à sa vaste expérience dans des environnements multiculturels, en qualité de formatrice, dans le

travail d'équipe et la mise sur pied d'équipes, et à son expérience de l'encadrement, qu'elle a appliquée à son équipe du centre intégré de formation du personnel de la mission. Elle a conclu ainsi ses commentaires :

Fort de l'ensemble des points susmentionnés, je tiens à ajouter que je suis en total désaccord avec les commentaires de mon premier et de mon deuxième notateur, qui mettent délibérément en péril ma carrière professionnelle.

Je comprends que le système ne permet pas à un membre du personnel d'intenter une procédure d'objection lorsqu'il a obtenu comme appréciation générale « Résultats pleinement conformes à ceux attendus », ce qui me semble incohérent avec les deux notes « non satisfaisant » attribuées aux compétences de base et compétences en matière d'encadrement et avec les sept notes « progrès à faire » pour l'ensemble des trois compétences de base.

Il ressort clairement des commentaires détaillés de la requérante et de ces deux paragraphes qu'elle ne remettait pas en cause son appréciation générale, mais se plaignait des évaluations et commentaires négatifs et que c'est sur la base de ces éléments seuls qu'elle aurait enclenché, si possible, une procédure d'objection.

22. Le 25 septembre 2008, la requérante a soumis au Secrétaire général une demande de levée de forclusion (en fait, une dérogation) en vertu de la disposition 112.2 b) de l'ancien Règlement du personnel, s'agissant du délai de soumission d'une déclaration d'objection. Cette déclaration d'objection a une nouvelle fois clairement montré que l'objection ne portait pas sur l'appréciation générale, mais uniquement sur celle de certains aspects de ses valeurs fondamentales, compétences de base et compétences en matière d'encadrement, à la lumière des commentaires critiques formulés par ses notateurs. Bien qu'elle ait déclaré savoir qu'elle ne pourrait pas faire objection à une évaluation « Résultats pleinement conformes à ceux attendus », ce n'est pas cette appréciation qu'elle souhaitait précisément remettre en cause. Sa conviction de ne pas pouvoir objecter des points dont elle se plaignait, comme je l'expliquerai ci après, était parfaitement justifiée.

23. Le 8 octobre 2008, le Chef du personnel civil a informé par télécopie le Chef des opérations de la Division du personnel des missions /DAM que « la mission ne soutient pas ... la demande de levée de forclusion ... ». La demande a ensuite été

transmise au BGRH pour réponse, mais cette réponse n'est jamais arrivée. Rien ne prouve, du moins de manière convaincante, qu'une suite ait été donnée. Au contraire, tout laisse à penser à l'absence de suite.

24. Dans sa justification de son refus de suspendre le non-renouvellement du contrat de la requérante, la CPR a noté que le délai de soumission de la demande d'objection de l'e-PAS était dépassé et, s'agissant de l'affirmation de la requérante selon laquelle elle avait mal estimé la situation, fait remarquer qu'il incombe aux membres du personnel de s'informer eux-mêmes des règles applicables. Il n'y a rien à redire à cela mais il était d'autant plus important que la CPR examine la nature exacte des éléments dont se plaignait la requérante et vérifie si le paragraphe 15.1 de l'instruction administrative ST/AI/2002/3 (comme exposé ci-dessous) permettait clairement d'y faire objection. En tout état de cause, la CPR n'a nullement prétendu statuer sur la demande de levée de la forclusion, cette question ne relevant pas de ses compétences, et ses commentaires ne tiennent pas lieu de conclusion. Le fait qu'aucune preuve convaincante d'une quelconque décision n'ait été produite et enregistrée montre à l'évidence qu'aucune décision en vertu de la disposition 112.2 b) de l'ancien Règlement du personnel n'a été prise.

25. Le 21 novembre 2008, la requérante a demandé au Sous-secrétaire général (SSG) du BGRH de statuer sur sa demande d'être relevée de sa forclusion. Le 4 décembre 2008, elle a reçu la réponse à sa demande de réexamen de la décision administrative de non-renouvellement. Cette réponse traitait du problème de l'e-PAS, bien qu'il ne s'agisse là que d'un point marginal dans cette demande. La réponse était rédigée en ces termes

S'agissant de votre mémorandum ... [concernant] la levée de la forclusion pour soumettre des objections à votre E-PAS pour la période 2007-2008, je note que la décision du Secrétaire général et les recommandations de la CPR relatives à votre requête en suspension d'exécution ont déjà abordé cette question ...

C'était bien sûr scandaleusement faux. Le fait est que la CPR n'a formulé aucune recommandation sur la question de la levée de la forclusion et que le Secrétaire général n'a évidemment pris aucune décision à ce sujet.

26. Très logiquement, la requérante s'est enquis de savoir si le commentaire de la CPR était une décision relative à sa demande d'exception. Le 5 décembre 2008, le Groupe du droit administratif a informé la requérante qu'il « n'avait rien de plus à ajouter à la position prise par la CPR sur cette question », une réaction non seulement discourtoise, mais de plus inappropriée. En fait, il s'est contenté de répéter les informations erronées transmises la veille.

27. Il semble que le conseil du défendeur lors de l'audition devant la CPR ait indiqué qu'il y avait bien eu une décision de refus de la demande d'exception de la requérante concernant la procédure d'objection. Cependant, une telle information informelle est totalement inadéquate. Le membre du personnel doit être informé de l'identité du décideur et des raisons de la décision. Il ressort clairement de la correspondance que le DOMP a transmis sans équivoque l'affaire au BGRH pour décision et je suis heureux que le Chef de l'appui à la mission (à qui, dans cette procédure, la décision a été attribuée) ait estimé n'avoir pas pris la décision finale mais s'être contenté de donner son avis aux fins d'informer le BGRH. Pour sûr, il n'y avait rien d'officiel en cela et rien n'a été consigné. De ce fait, même si le conseil a indiqué durant la procédure devant la CPR que la décision avait été prise, je ne suis pas disposé à accepter qu'il en ait été ainsi, même si je ne mets pas en cause le fait qu'il ait exprimé sa propre opinion. Je reviendrai sur ce point plus tard dans ce jugement.

Instruments juridiques

ST/AI/2002/3

Section 10

Barème de notation

10.1 L'une des trois notes ci-après est attribuée au fonctionnaire qui a obtenu des résultats conformes ou supérieurs à ceux attendus :

- Résultats pleinement conformes à ceux attendus;
- Résultats souvent supérieurs à ceux attendus;
- Résultats systématiquement supérieurs à ceux attendus.

10.2 Ces notes attestent que le travail accompli donne toute satisfaction et seront interprétées en ce sens aux fins du renouvellement des engagements de durée déterminée, des réaffectations à un poste de la même classe et des promotions, sans préjudice du principe suivant lequel les décisions de cet ordre continuent de relever du pouvoir discrétionnaire du Secrétaire général.

10.3 L'une des deux notes suivantes doit être attribuée aux fonctionnaires qui n'ont pas obtenu des résultats pleinement conformes à ceux attendus :

- Résultats partiellement conformes à ceux attendus;
- Résultats non conformes à ceux attendus.

10.4 Ces deux notes signalent l'existence de faiblesses ou traduisent un manque de formation qui pourrait exiger l'application d'un plan de mise à niveau. La note « résultats partiellement conformes à ceux attendus » peut justifier le report de l'avancement d'échelon, en particulier si elle a déjà été attribuée l'année précédente, comme il est indiqué au paragraphe 16.5.

10.5 La note « résultats non conformes à ceux attendus » peut conduire à l'adoption d'un certain nombre de mesures administratives, dont la mutation à un poste différent ou un changement de fonctions, le report de l'avancement d'échelon dans les conditions énoncées au paragraphe 16.6, le non-renouvellement d'un engagement de durée déterminée ou le licenciement.

Section 15

Procédure d'objection

15.1 Les fonctionnaires qui contestent la note qui leur a été attribuée peuvent, dans les 30 jours suivant la date à laquelle ils ont signé le formulaire d'évaluation, soumettre au service administratif dont ils relèvent au Siège, ou au Chef de l'Administration dans les bureaux hors Siège, une déclaration écrite exposant leurs objections et indiquant brièvement les raisons précises pour lesquelles ils estiment mériter une note plus élevée. Les fonctionnaires ayant reçu la note « Résultats systématiquement supérieurs à ceux attendus » ne peuvent engager de procédure d'objection....

Arguments présentés par la requérante

28. L'affaire initiale de la requérante concerne essentiellement le fait que la décision du Chef de l'appui à la mission de ne pas renouveler son contrat était fondée sur une grossière erreur, en l'occurrence le sentiment qu'elle acceptait le non-

renouvellement. La requérante n'a jamais consenti au non-renouvellement de son contrat et aucun élément ne permettait de penser le contraire. Contrairement à la thèse du défendeur, le Chef de l'appui à la mission et la Chef des services administratifs ont tous deux nié que les erreurs de gestion de la requérante, telles qu'ils les percevaient et les ont décrites dans l'e-PAS, aient joué un rôle quelconque dans la décision de renouvellement. En tout état de cause, cette approche était interdite par la section 10.2 de l'instruction administrative ST/AI/2002/3.

29. La demande de la requérante d'un réexamen de la décision administrative montre qu'elle souhaitait renouveler son contrat (du moins à ce stade de l'affaire) et qu'en conséquence le Chef de l'appui à la mission aurait dû reconsidérer la décision contestée, ou du moins informer le Groupe du droit administratif des raisons de cette décision, afin de permettre un examen en bonne et due forme.

30. Le défendeur a également violé le droit de la requérante à une procédure régulière en n'entreprenant pas un examen administratif adéquat, conformément à la disposition 111.2 a) de l'ancien Règlement du personnel.

31. Le Chef de l'appui à la mission n'était pas autorisé à statuer (comme le prétendait le défendeur) sur la demande d'exception de la requérante s'agissant du délai pour engager une procédure d'objection en vertu de la disposition 112.2 b) de l'ancien Règlement du personnel.

Arguments présentés par le défendeur

32. La décision de ne pas renouveler le contrat à durée déterminée était correcte. La requérante était titulaire d'un contrat régi par la série 300 du Règlement du personnel, applicable au personnel engagé pour des périodes de durée limitée. La disposition 304.4 a) de l'ancien Règlement du personnel énonce que « ces engagements n'autorisent pas leur titulaire à compter sur une prolongation ou sur une nomination d'un type différent ». Selon la jurisprudence constante du Tribunal administratif des Nations Unies (TANU), le titulaire d'un engagement de durée déterminée ne pouvait en aucun cas compter sur un renouvellement, sauf

circonstances exceptionnelles, par exemple une indication sans équivoque que le contrat serait renouvelé (cf, par exemple, *Seaforth* (2003) TANU 1163). Le dossier ne contient aucun élément tangible pouvant laisser penser à la requérante que son contrat serait renouvelé à son expiration. Rien non plus ne permet d'affirmer que la décision de non-renouvellement était injuste ou irrégulière.

33. Le fait qu'un membre du personnel n'ait pas droit au renouvellement de son contrat a pour corollaire que l'Administration n'est pas tenue de motiver la décision de non-renouvellement (*Seaforth*). Dans ces circonstances, le contrat prend fin automatiquement (*Shasha'a* (2001) TANU 1003, *Mr B* (1990) TANU 496 et *Shankar* (1989) TANU 440). Cependant, lorsque l'Administration décide de justifier une décision prise en vertu de ce pouvoir discrétionnaire, les raisons doivent être étayées par des faits (*Handelsman* (1998) TANU 885). Dans ces circonstances, il est procédé à un examen de la concordance entre le motif invoqué et les éléments de preuve avancés (*Aertgeerts* (2004) TANU 1191, paragraphe II). Dans de rares cas, le TANU a estimé qu'un membre du personnel disposait d'un droit proche d'une espérance de prolongation (*Bonder* (2002) TANU 1052). Concernant les affirmations de certains membres du personnel laissant entendre que le pouvoir discrétionnaire de l'Administration est influencé par des facteurs extérieurs, le TANU a toujours considéré qu'il appartenait aux parties alléguant des motifs irréguliers, la mauvaise foi ou l'absence de procédure régulière d'apporter la preuve de leurs affirmations.

34. La requérante ne disposait pas d'un droit au renouvellement de son contrat du simple fait que ses performances ne faisaient pas l'objet d'un plan d'amélioration et qu'elle avait obtenu la note « Résultats pleinement conformes à ceux attendus ». (Mais il n'y a pas d'argument concernant l'application de la disposition 10.2 de l'instruction administrative ST/AI/2002/3.)

35. Trois mois avant l'expiration de son engagement, la requérante a été informée du non-renouvellement de son contrat, ce qu'elle reconnaît, et elle n'a nullement fait savoir qu'elle souhaitait rester.

36. Aucune raison spécifique n'a été fournie à la requérante concernant le non-renouvellement de son contrat en juillet 2008. Cependant, le dossier indique clairement que les erreurs de gestion de la requérante ont été au cœur de la décision du Chef de l'appui à la mission et de la recommandation de la Chef des services administratifs. Comme la requérante semblait vouloir quitter la MINUSTAH et, compte tenu du fait qu'elle ne pouvait prétendre au renouvellement de son contrat, il était dans l'intérêt de l'Organisation qu'elle ne poursuive pas cette mission.

37. S'agissant de l'objection, il est soutenu en substance que la levée de forclusion n'avait pas lieu d'être accordée car la requérante aurait dû s'informer des règles pertinentes. La requête n'a jamais été portée à l'attention du SSG/BGRH, les dispositions de l'instruction administrative ST/AI/2002/3 précisant que l'application du système e-PAS relève de la responsabilité des chefs de département ou de bureau, et cette question a été tranchée par le Chef de l'appui à la mission. La question a été étudiée en détail durant l'audition consacrée à la suspension d'exécution de la décision et commentée dans le rapport de la CPR.

38. Le non-renouvellement a fait l'objet d'un examen au niveau adéquat même si les raisons n'ont pas été précisées, puisqu'elles n'étaient à fournir. Par un courrier daté du 4 décembre 2008, la requérante a été informée des résultats de l'examen de fond de la décision de non-renouvellement de son contrat. Étaient joints au courrier les commentaires du DAM à propos de sa demande (qui incluaient des informations relatives aux aptitudes de la requérante en matière de gestion et son consentement initial au non-renouvellement) ainsi qu'une réponse à son courrier au SSG/BGRH concernant l'extension du délai pour la soumission des objections.

La nature du contrat à durée déterminée

39. Avant d'aborder les décisions du Tribunal administratif, je pense souhaitable de donner mon avis sur la nature juridique du contrat à durée déterminée, en partant des principes de base. La caractéristique fondamentale d'un contrat à durée déterminée est qu'aucune des parties n'est tenue de poursuivre la relation de travail à

l'expiration du terme. Il en découle qu'en dépit d'un certain espoir de l'une des parties de voir le contrat prolongé, cet espoir n'a aucun effet juridique. Pour clarifier la situation, il est expressément prévu que ces engagements n'autorisent pas leur titulaire à compter sur une prolongation. Cette formulation a pour but d'exclure ce que l'on appelle dans les tribunaux nationaux « une attente légitime », en clair, la création d'une obligation juridique en vertu d'une action de l'une des parties visant à inciter l'autre partie à agir d'une certaine manière sur la foi de cette action. L'utilité de cette formulation, qui est loin d'être précise, a fait l'objet de critiques au plus haut niveau des instances judiciaires. Cependant, il est inutile d'épiloguer sur ces questions dans cette affaire. La notion, qui relève à la fois du droit administratif et du droit général, exprime certainement un concept d'obligation juridique et peut être applicable, si elle est bien définie ou décrite, dans certaines affaires particulières au sein des Nations Unies et, en particulier, aux contrats de travail. Cependant, il est clair que la simple existence d'un contrat à durée déterminée ne crée aucune obligation pour les Nations Unies, que ce soit en termes de prolongation ou de conclusion d'un nouveau contrat. Le membre du personnel n'est d'ailleurs pas non plus soumis à une quelconque obligation de ce type.

40. Cela ne signifie pas pour autant que les Nations Unies n'ont pas d'obligations liées à une décision de non-renouvellement d'un contrat. Les règles, règlements et instruments administratifs de l'Organisation, qui font partie de ce contrat, créent une série d'obligations concernant la prise de décisions administratives, y compris à mon sens une décision administrative de non-renouvellement d'un contrat à durée déterminée. De ce fait, une décision à l'égard d'un membre du personnel, motivée, par exemple, par une animosité personnelle, des préjugés raciaux ou sexistes, n'est absolument pas légitime et le fait qu'elle concerne le renouvellement d'un contrat à durée déterminée ne change rien à son caractère illégitime. Il en va de même à mon sens s'agissant d'une décision prise sur la base de considérations dépourvues de pertinence ou d'erreurs substantielles ou encore lorsque des considérations pertinentes ont été ignorées. Il n'existe pas de fondement juridique pour traiter différemment les décisions de non-renouvellement d'un contrat à durée déterminée.

Cela ne veut toutefois pas dire, bien sûr, qu'il existe un droit au renouvellement. Il convient simplement d'appliquer à la décision concernant un renouvellement les mêmes exigences qu'à toute autre décision administrative affectant un membre du personnel. Il est juste de dire qu'il y a dans tous les cas une attente légitime de la voir prise de manière régulière, même si je préfère une formulation plus simple, en l'occurrence qu'il existe une obligation juridique, créée par le contrat de travail, qui impose que les décisions soient prises de cette manière.

41. Il a été déclaré que l'Administration n'avait pas obligation de motiver ses décisions de non-renouvellement de contrat. En toute déférence, ceci ne peut être correct, car c'est omettre le droit du personnel d'introduire une demande de réexamen de la décision administrative, en vertu de l'ancien système de justice interne, ou de contrôle hiérarchique, en vertu du système actuel. Pour le bon fonctionnement du système de justice interne, il est essentiel que le personnel puisse prétendre à être informé de la décision et de la manière dont elle a été prise. Dans le cas contraire, ces droits seraient purement illusoires. Ces droits ne peuvent dépendre de la divulgation fortuite des motifs de la décision, qui relève du sens de *noblesse oblige* du décideur. Le système repose sur des droits et des obligations juridiques, pas sur des faveurs ou des suppliques. Il s'en suit que lorsqu'un fonctionnaire demande à être informé des raisons de la décision qui le concerne, elles doivent lui être communiquées avec suffisamment de détails pour lui permettre de juger de l'intérêt de requérir un contrôle hiérarchique (ou un réexamen de la décision administrative sous l'ancien système). Il n'appartient pas à l'Administration, en taisant les raisons, d'esquiver le système de justice interne. Agir de la sorte équivaldrait à enfreindre le contrat avec l'intéressé.

42. Même s'il est vrai qu'en théorie, un contrat à durée déterminé pourrait arriver à terme sans aucune décision de la part de l'Administration, le fait est que ces décisions sont systématiquement prises et à l'évidence pour une bonne raison : la question n'est pas laissée au hasard; le décideur ne joue pas à pile ou face. Il en découle bien sûr que les raisons de ces décisions devraient être consignées au

moment du rendu, de manière à éviter tout risque de rationalisation *ex post facto*. Il s'agit là encore d'une obligation contractuelle.

43. Lorsqu'un membre du personnel ne s'enquiert pas des raisons du non-renouvellement d'un contrat à durée déterminée, mais demande un contrôle hiérarchique (ou un réexamen administratif) de la décision, cette évaluation (ou réexamen) doit nécessairement prendre en considération les motifs de la décision, même si l'Administration n'y est pas tenue. Et, bien sûr, la réponse doit informer en toute franchise l'intéressé des raisons initiales, ainsi que d'éventuelles raisons additionnelles, justifiant l'évaluation, afin qu'il puisse décider en toute connaissance de cause d'exercer ou non son droit de recours devant le Tribunal (ou anciennement la CPR).

44. Ces obligations juridiques ne sont pas imposées en vertu d'un quelconque postulat quant à la politique de gestion souhaitable. Elles découlent directement de l'existence du droit du personnel d'accéder au système de justice interne et sont nécessairement inhérentes à sa création. Elles ne signifient pas non plus que l'Administration est tenue d'une manière ou d'une autre de prolonger le contrat à durée déterminée au-delà du terme. J'aimerais ajouter cependant que dans certaines circonstances, des propos, explicites ou implicites, ont pu laisser entrevoir une perspective de prolongation éventuelle. Si tel est le cas, et si les membres du personnel se fondent sur ces propos, il se pourrait bien que l'Administration soit tenue de s'y conformer.

45. Passons maintenant aux jugements du Tribunal administratif. Dans *Seaforth*, le Tribunal administratif a déclaré –

III. Le Tribunal examine d'abord la prétention du requérant selon laquelle il pouvait raisonnablement compter sur le renouvellement de son engagement temporaire. Il fait observer avant tout qu'aucun contrat de durée déterminée n'autorise son titulaire de compter sur un renouvellement, même lorsque celui-ci fournit un travail efficace ou même remarquable [voir les jugements n° 440, *Shankar* (1989) et n° 1049, *Handling* (2002)]. C'est le cas même lorsque le fonctionnaire peut se prévaloir d'une longue durée de service [voir les jugements

n° 466, *Monteiro-Ajavon* (1989) et n° 496, *M. B.* (1990)]. Tous les contrats de durée déterminée mentionnent expressément que le titulaire n'est pas autorisé à compter sur un renouvellement. Cependant, des circonstances particulières telles qu'un abus de pouvoir, une promesse de renouvellement ou un accord en ce sens peuvent l'amener à compter sur un renouvellement [voir jugement n° 885, *Handelsman* (1998)].

[...]

(V) « [...] L'exercice par le défendeur de son pouvoir discrétionnaire de ne pas prolonger un contrat [à durée déterminée] ne doit pas être affecté d'abus de pouvoir tels que la violation du principe de la bonne foi dans les rapports avec les fonctionnaires, le parti pris, l'arbitraire ou d'autres facteurs non pertinents ». (Voir *Handelsman*, *ibid.*, par. III.)

Si cette déclaration de principe diffère dans sa formulation de celle que j'ai proposée précédemment, il me semble cependant qu'elle est conceptuellement identique. L'expression « l'arbitraire ou d'autres facteurs non pertinents » dans le second paragraphe est à mon sens une référence (exprimée différemment) à l'exigence de prendre en compte tous les facteurs significatifs pertinents, de se désintéresser de tous les facteurs non pertinents et de ne pas commettre d'erreur factuelle (cette dernière exigence venant conventionnellement s'ajouter aux autres mais revenant en substance à tenir compte de toute absence de pertinence). (Je note que le défendeur a cité *Seaforth* pour affirmer que « l'Administration n'est pas tenue d'indiquer les raisons de la décision de ne pas renouveler le contrat du titulaire ». Cependant, ce point n'est pas discuté dans le jugement. Les raisons du non-renouvellement ont en fait été dévoilées et analysées dans le jugement.)

46. Certes, dans *Shasha'a* (2001) TANU 1003, le Tribunal administratif a déclaré :

II. Suivant la jurisprudence constante du Tribunal, un fonctionnaire titulaire d'un engagement pour une durée déterminée n'est pas, de façon générale, en droit de compter sur une prolongation; c'est ce qui ressort du paragraphe b) de la disposition 104.12 du Règlement du personnel. L'Administration a le pouvoir discrétionnaire de ne pas renouveler ou de ne pas prolonger le contrat, *sans avoir à*

justifier cette décision. Dans ce cas, le contrat prend fin automatiquement et sans préavis, conformément à la disposition 109.7 du Règlement du personnel. (Voir les Jugements n° 440, *Shankar* (1989) et n° 496, *M. B.* (1990). [Italique ajouté.]

III. Par ailleurs, lorsque l'Administration motive l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire, le motif doit être appuyé par les faits. (Voir le Jugement n° 885, *Handelsman* (1998).) Dans ce cas, l'exercice du pouvoir discrétionnaire n'est pas examiné à la lumière de la règle formulée dans le Jugement n° 941, *Kiwanuka* (1999) mais en fonction de la concordance entre le motif invoqué et les éléments de preuve avancés. En l'espèce, les conclusions selon lesquelles la qualité professionnelle de la requérante était insatisfaisante et que les plaintes avaient fait l'objet d'une enquête ne sont pas suffisamment étayées par les éléments au dossier. La justification de l'exercice du pouvoir discrétionnaire n'est pas convaincante et elle est peut-être même artificieuse. ...

Malheureusement, le Tribunal n'explique pas pourquoi l'Administration n'a pas à « motiver » la décision de non-renouvellement, il se fonde simplement sur les arrêts cités. Cependant, ni dans *Shankar* ni dans *M. B.* n'est abordée la question de l'explicitation des raisons ou de la justification. En fait, dans toutes ces affaires, l'Administration a indiqué ses raisons et tenté (en vain) de justifier les décisions.

47. Dans *Aertgeerts* (2004) TANU 1191, le Tribunal administratif a déclaré :

Selon une jurisprudence constante du Tribunal, en général les engagements de durée déterminée n'autorisent pas leur titulaire à compter sur un renouvellement. Le Tribunal a aussi jugé à de nombreuses reprises *que l'Organisation n'a pas à donner ses raisons lorsqu'elle décide de ne pas renouveler un contrat de durée déterminée qui vient à expiration.* Toutefois, le Tribunal a également jugé à de nombreuses reprises que lorsque l'Administration motive sa décision de ne pas renouveler un contrat de durée déterminée, la validité et l'admissibilité des raisons ainsi données peuvent être appréciées par le Tribunal. [Italique ajouté.]

Malheureusement, l'argument en italique n'a pas été accompagné d'un quelconque raisonnement susceptible de le justifier. Une fois encore, cet argument n'a pas été pris en compte, puisqu'en fait les raisons ont été fournies mais que le Tribunal les a considérées insatisfaisantes.

48. À l'inverse, dans *Bonder* (2002) TANU 1052, le Tribunal administratif a considéré la décision de non-renouvellement d'un contrat comme une décision administrative qu'il convient d'examiner comme n'importe quelle autre décision administrative ayant des conséquences négatives sur un fonctionnaire. Le jugement énonce :

IV. On sait qu'il est de jurisprudence constante que même en l'absence d'un droit acquis au renouvellement des contrats à durée déterminée, le Tribunal contrôle la façon dont l'administration prend la mesure discrétionnaire de ne pas renouveler un contrat, pour éviter que de discrétionnaire la mesure ne devienne arbitraire. Il est particulièrement important que le Tribunal protège ce droit des employés à ce qu'une procédure équitable soit suivie dans la prise des décisions discrétionnaires de l'administration, pour éviter qu'ils ne soient entièrement laissés à la merci des caprices de celle-ci. Le Tribunal a maintes fois affirmé cette impérieuse nécessité d'un contrôle des décisions discrétionnaires de l'administration, contrôle qui s'exerce sur une ligne de crête étroite entre le besoin de laisser une certaine marge d'appréciation au Secrétaire général de l'Organisation et l'indispensable protection des fonctionnaires qui sont au service de cette Organisation. ...

[...]

XVIII. ... [...] *l'absence de motivation de la décision de non-renouvellement peut également être considérée comme un sérieux vice de procédure.* Le Directeur exécutif du PNUE avait en effet demandé, dès le 22 avril 1997, à la Directrice du PNUE de faire une recommandation fondée sur des « motifs sérieux », en vue du renouvellement ou du non-renouvellement du requérant. *Or aucun motif n'a été donné, ce qui peut être considéré comme contraire à un principe général de la fonction publique internationale exigeant la motivation des décisions – même discrétionnaires – concernant la carrière des fonctionnaires internationaux.* Cet aspect des choses avait également été critiqué par la Commission paritaire de recours qui a déclaré « il n'y a aucune trace d'un rapport d'évaluation ou d'une recommandation reposant sur des motifs solides aux fins du renouvellement ou du non-renouvellement du contrat à durée déterminée du requérant ». Cette situation ouvre grand la porte pour l'arbitraire le plus total. [Italique ajouté.]

Il ressort clairement des passages en italique que dans ce jugement, le Tribunal administratif a estimé que les règles spéciales applicables au non-renouvellement

n'excluaient pas l'exigence primordiale de motiver dûment les décisions discrétionnaires affectant la carrière de fonctionnaires, à l'instar des autres décisions (et voir la très ancienne affaire *Robinson* (1952) TANU 15 au paragraphe [22]). En d'autres termes, les exigences de procédure et de fond liées aux décisions administratives englobent un ensemble cohérent de principes, non seulement bien établis mais aussi logiques et aisément compréhensibles au plan interne, même s'ils sont parfois difficiles à appliquer compte tenu du vaste éventail de situations auxquels ils font référence. Toute réserve à ces exigences doit être justifiée sur le plan des principes juridiques. Il est clair que dans *Bonder* le Tribunal administratif n'a pas estimé que les affaires de non-renouvellement justifiaient que l'on s'écarte de la règle générale.

49. Dans *Corcoran* UNDT/2009/89 au paragraphe [46], mon collègue Laker J, traitant d'une demande de suspension d'exécution, a répété sans la commenter la règle du Tribunal administratif qui veut que l'*Administration n'est pas tenu de fournir la raison d'un non-renouvellement*, mais que si des raisons sont avancées, elles doivent être étayées par des faits, citant *van Eeden* (2004) TANU 1177 (qui traite seulement de la deuxième partie de cet argument) et *Shaasha'a* (italique ajouté). Dans l'affaire *Corcoran*, des raisons ont été avancées mais jugées erronées par son Honneur. Je ne considère pas que la citation par son Honneur de la partie en italique de la règle équivaut à une approbation ou une adoption de cette partie, en particulier parce qu'il n'était pas nécessaire d'examiner son éventuelle application dans les circonstances de l'espèce.

50. Le raisonnement sous-tendant les jugements du Tribunal administratif (sauf dans *Bonder*) sur lesquels j'ai attiré l'attention n'explique pas la différence notable entre les affaires où l'Administration fournit des raisons et celles où elle n'en fournit pas, sauf bien sûr qu'il est impossible d'évaluer des raisons si elles ne sont pas avancées. Pourquoi l'Administration devrait-elle être en mesure de déterminer, en dévoilant ou taisant les raisons, qu'un fonctionnaire peut effectivement tenter un recours contre une décision de non-renouvellement ? Aucune explication n'a été

fournie, du moins de ce que j'ai pu en découvrir, et j'ai moi-même été dans l'incapacité d'en trouver une.

51. Comme on l'a constaté, en principe la décision de non-renouvellement d'un contrat à durée déterminée ne diffère pas sur le fond des autres décisions administratives affectant un employé. Le fait qu'elle fasse intervenir un contrat que l'Administration n'a pas obligation de renouveler ne modifie ou n'atténue pas l'obligation faite à cette dernière de prendre des décisions non entachées d'irrégularité, accompagnée de l'obligation correspondante – du moins sur demande – d'en communiquer les raisons à l'intéressé. À titre de comparaison, il est clairement établi qu'il n'existe pas de droit à promotion. Il ne faut pas en conclure pour autant qu'un processus spécifique de promotion ne peut pas être examiné par le Tribunal afin de déterminer s'il a été mené dans le respect des droits contractuels de l'employé. La décision concernant le renouvellement d'un engagement de durée déterminée n'est pas *sui generis*, il s'agit simplement de l'une des nombreuses décisions administratives affectant le personnel et susceptibles de poursuite devant le Tribunal. Par contre, les jugements du Tribunal administratif ne sont pas motivés, ce qui peut mener à des résultats arbitraires et variables selon les caprices de l'Administration. Ils ne traitent pas des implications de l'institution du système de justice interne ou de l'accès à ses procédures par les fonctionnaires, sont de ce fait peu convaincants.

Le droit de soulever des objections

52. Le système d'évaluation des performances est régi par l'instruction générale ST/AI/2002/3, qui explique en détail l'objet et le fonctionnement de chaque étape du processus d'évaluation. La section 6 traite des plans de travail individuels, des « compétences » et des « besoins en formation ». Une partie du processus implique pour les membres du personnel de « faire la preuve de leur adhésion aux trois valeurs fondamentales que sont l'intégrité, le professionnalisme et le respect de la diversité et du principe de l'égalité des hommes et des femmes ». Le personnel exerçant des fonctions de direction ou de supervision est également tenu de faire la preuve de ses

compétences en matière d'encadrement. La section 9 traite de la notation et la section 10 du barème de notation. Cette section 10 décrit les trois « notes » applicables aux membres du personnel ayant atteint ou dépassé les résultats attendus, dont l'une est « Résultats pleinement conformes à ceux attendus » et la section 10.3 décrit les autres « notes » attribuées aux fonctionnaires qui n'ont pas obtenu des résultats conformes à ceux attendus. Pour lever toute ambiguïté, les compétences évoquées en section 6 sont les éléments à prendre en considération dans le processus d'évaluation générale prévu en section 9 et donnent lieu aux notes décrites en section 10.

53. La procédure d'objection est décrite à la section 15. Cependant, elle permet de contester uniquement la note attribuée. Les éléments pertinents de cette section sont énoncés ci-dessus. Il est clair qu'aucune objection des évaluations des compétences individuelles n'est prévue, bien qu'un recours contre une note injustement basse impose au jury de révision d'examiner la justesse de ce sous-ensemble de facteurs. De même, il n'est pas possible pour un fonctionnaire de réfuter les commentaires formulés par le premier et le deuxième notateur. Il est également évident que la requérante aurait pu faire appel de la note obtenue, « Résultats pleinement conformes à ceux attendus », si elle en contestait le bien fondé.

54. Il est vrai que la requérante aurait pu, théoriquement, contester sa notation. Mais elle n'a pas souhaité le faire. Elle voulait contester les commentaires critiques et les évaluations négatives des diverses compétences qui lui étaient demandées. La raison avancée par le Chef de l'appui à la mission, en l'occurrence son atteinte des objectifs fixés à son service, n'explique en aucune manière le manque évident de cohérence entre l'évaluation de ses compétences et sa note « Résultats *pleinement* conformes à ceux attendus ». À l'évidence, en examinant sa demande de dérogation, ce point essentiel a été malheureusement, et à mon sens inexcusablement, négligé par le Chef de l'appui à la mission, la CPR et le Groupe du droit administratif, qui se sont concentrés juridiquement et injustement sur une expression de la demande de la requérante (employée par une profane), sans la replacer dans son contexte. Par

ailleurs, partant du principe (comme il me semble qu'il faille le faire) que la note globale a été attribuée consciencieusement et honnêtement, l'affirmation de la requérante selon laquelle cette note était fondamentalement incompatible avec les sévères critiques contenues ou découlant des évaluations négatives et en démontrait l'exagération, n'en prend que plus de force. Je n'arrive pas à comprendre comment « pleinement » peut être synonyme de « partiellement ».

55. Le Chef de l'appui à la mission et la Chef des services administratifs ont laissé entendre qu'ils étaient au courant, au moment de l'e-PAS, que seule la note « Résultats systématiquement supérieurs à ceux attendus » ne pouvait être contestée et que la requérante avait commis une erreur en pensant qu'elle ne pouvait faire objection à sa note. En leur qualité de premier et deuxième notateur, ils ont joué un rôle clé dans l'ensemble du processus. À mon sens, chacun portait la responsabilité hiérarchique de corriger – ce qui aurait pu être facilement réalisé – la méprise de la requérante, sans parler des obligations liées à la courtoisie la plus élémentaire. Leur manquement à cet égard, en tant que responsables hiérarchiques, est un facteur important à prendre en compte lors de la décision d'accéder ou non à la demande de dérogation de la requérante. Le Chef de l'appui à la mission a rejeté l'idée qu'il puisse porter la moindre responsabilité, la CPR ne l'a pas envisagée et le Groupe du droit administratif ne l'a pas évoquée.

56. Bien que l'objection soulevée par la requérante ne relève à priori pas des dispositions de la section 15 de l'instruction générale ST/AI/2002/3, il semble que la pratique de l'Administration ait consisté à autoriser l'objection des évaluations individuelles de compétences particulières même lorsque le fonctionnaire ne conteste pas l'appréciation générale. C'est ce que je déduis de l'absence de toute argumentation de la part du défendeur tendant à montrer que la requérante n'est pas habilitée à contester les évaluations si elle ne fait pas objection à l'appréciation générale. Les principes d'égalité et d'équité imposent que cette pratique – dont la requérante n'était à l'évidence pas au courant – soit appliquée à sa demande d'objection.

57. Si la décision concernant la dérogation a été prise, elle doit être annulée et réexaminée (bien sûr pas par le Chef de l'appui à la mission), compte tenu du fait que dès le départ la requérante avait fait état de son intention de contester si elle en avait la possibilité et des autres facteurs évoqués précédemment. Le défendeur a indiqué que le Chef de l'appui à la mission était habilité à statuer sur la demande de dérogation au titre de la disposition 112.2 b) de l'ancien Règlement du personnel. À la lumière de mes autres conclusions, il n'est pas nécessaire au sens strict que je me prononce sur ce point. Cependant, en vertu de l'instruction administrative ST/AI/234/Rev. 1 (Application du Statut et du Règlement du personnel), le pouvoir discrétionnaire du Secrétaire général est incontestablement délégué au SSG/BGRH et l'affirmation du défendeur doit être rejetée.

La décision de non-renouvellement

58. Le Chef de l'appui à la mission et la Chef des services administratifs ont fourni, comme je l'ai indiqué, des preuves catégoriques qu'ils n'avaient nullement été influencés par les erreurs de gestion et autres problèmes qu'ils percevaient chez la requérante et qu'ils ont mentionnés dans l'e-PAS. Il n'y a donc pas d'élément de preuve dans l'argument du défendeur selon lequel le contrat de la requérante n'a pas été renouvelé du fait de ses insuffisances de gestion. La réponse de l'agent responsable de la Division du personnel des missions du 19 novembre 2008 à la demande de réexamen de la décision administrative soumise par la requérante portait pour l'essentiel sur la demande de dérogation s'agissant de la procédure d'objection et n'a fourni aucune information sur le fondement de la décision de non-renouvellement du contrat. À cet égard, l'agent responsable s'est simplement contenté de répéter les termes de la disposition 304.4 a) de l'ancien Règlement du personnel stipulant qu'une personne sous contrat à durée déterminée ne pouvait s'attendre à un renouvellement automatique de son engagement.

59. La réponse du BGRH à la demande de réexamen de la décision du Chef de l'appui à la mission déposée par la requérante a été communiquée le 4 décembre 2008. Elle débute par cette affirmation : « nous avons procédé à un examen soigneux

de l'ensemble des circonstances entourant la décision de ne pas renouveler votre contrat, y compris les commentaires de [l'agent responsable de la Division du personnel des missions] ». Comme ni le Chef de l'appui à la mission ni la Chef des services administratifs n'ont informé le BGRH des fondements de la décision, ces propos étaient quelque peu exagérés. L'auteur a noté que la requérante a été avertie du non-renouvellement de son engagement le 21 juillet 2008 et qu'aucune raison expliquant ce non-renouvellement ne lui a été communiquée. L'auteur ajoute, à juste titre, que « un fonctionnaire est habilité à ce qu'une décision affectant ses conditions d'emploi soit prise conformément à la procédure régulière fixée par le règlement... ». Cependant, il n'a manifestement pas été jugé nécessaire de procéder à une enquête pour en vérifier le respect. En fait, la procédure elle-même n'a fait l'objet d'aucune enquête. La réponse laisse clairement entrevoir que la décision reposait sur la conclusion selon laquelle la requérante ne disposait pas des compétences en matière d'encadrement requises de toute personne occupant cette fonction. La seule évocation de « procédure régulière » concernait l'e-PAS, pour lequel il a été relevé que la requérante avait accepté cette évaluation et n'avait pas introduit d'objection en temps opportun. Si la deuxième partie de cette observation était correcte, la première était manifestement fautive, comme la requérante l'a clairement indiqué dans l'e-PAS lui-même et par sa demande de réexamen de la décision administrative. La non-introduction par la requérante d'une procédure d'objection a, semble-t-il, conduit l'auteur à déduire qu'il n'était pas possible de donner suite à sa plainte selon laquelle la décision de non-renouvellement de son contrat reposait sur des motifs illégitimes. Il s'agit d'un *non sequitur* manifeste. Il est vrai que la seule preuve avancée par la requérante était l'évaluation très critique formulée dans son e-PAS, soulignant qu'elle était en contradiction marquée avec son appréciation générale. Cependant la suggestion d'écarter cet élément du seul fait que la requérante n'a pas engagé de procédure d'objection, qu'elle pensait d'ailleurs ne pas être habilitée à engager, n'est pas raisonnable. Personne n'a cherché à vérifier si en fait la requérante était habilitée ou non à objecter, y compris peut-être pour une raison différente de celle avancée. Compte tenu de ce que nous savons désormais des circonstances du non-renouvellement du contrat de la requérante, bien loin d'un « examen soigneux de

l'ensemble des circonstances », il s'agissait au plus d'un coup d'œil rapide à quelques faits dépourvus de toute pertinence.

60. J'ai noté plus haut l'argument présenté par le défendeur selon lequel « le dossier » montre clairement que les erreurs de gestion de la requérante ont été au cœur de la décision du Chef de l'appui à la mission et de la recommandation de la Chef des services administratifs. Si « le dossier » fait référence à un écrit, il s'agit d'une erreur manifeste. Hormis une vague suggestion de l'agent responsable de la Division du personnel des missions dans son commentaire du 19 novembre 2008, rien dans les écrits ne permet d'affirmer que les défaillances de gestion de la requérante ont joué un rôle, même marginal, dans la décision. Par ailleurs, le témoignage des personnes directement impliquées contredit sans réserve cette affirmation. Malheureusement, l'argumentation du défendeur n'aborde pas ce témoignage, pas plus qu'elle n'explique pourquoi il ne devrait pas être accepté. Ce que l'auteur appelle « le dossier » ne justifie pas davantage le rejet de la plainte de la requérante. Le « dossier » n'aborde nullement ce point.

61. Il existe une autre raison, peut-être plus fondamentale, pour rejeter l'observation du défendeur selon lequel le contrat de la requérante n'a pas été renouvelé du fait de son manque de compétence en matière d'encadrement. Elle découle des dispositions de la sous-section 10.2 de l'instruction administrative ST/AI/2002/3, évoquée précédemment. S'agissant des fonctionnaires ayant obtenu l'une des trois notes spécifiées (résultats conformes ou supérieurs à ceux attendus), « ces notes attestent que le travail accompli donne toute satisfaction et seront interprétées en ce sens aux fins du renouvellement des engagements de durée déterminée ». Cette sous-section n'empêche pas le Secrétaire général d'exercer son pouvoir discrétionnaire s'agissant de ce type d'engagements, mais ce pouvoir doit être exercé en partant du principe que cette personne a de fait accompli son travail à la satisfaction générale. Il s'en suit que le Chef de l'appui à la mission n'était pas habilité à examiner le renouvellement du contrat de la requérante en partant du principe que ses performances n'étaient pas pleinement satisfaisantes. Le Secrétaire

général n'était pas non plus habilité à prendre en considération la demande de réexamen administratif déposée par la requérante sur une base autre que des performances pleinement satisfaisantes, même si une autre éventuelle considération aurait raisonnablement pu justifier le non-renouvellement. Mais comme aucune autre considération n'a été prise en compte, cette possibilité est hors de propos.

62. Il s'en suit que l'argument de la requérante selon lequel le réexamen de la décision administrative ne respecte pas les obligations de l'Administration à son encontre est correct.

63. Je reviens maintenant à la raison invoquée par le Chef de l'appui à la mission pour sa décision de non-renouvellement du contrat de la requérante. Elle me semble entachée d'un manque flagrant de bonne foi. Si un point particulier a été jugé important ou crucial pour la prise d'une décision concernant l'emploi d'un fonctionnaire et si ce dernier dispose d'informations pertinentes à ce sujet, il appartient au décideur, ne serait-ce que dans un souci d'équité, de s'enquérir de ces informations auprès de l'intéressé, sauf circonstances exceptionnelles. Une telle demande de renseignement est non seulement nécessaire dans le cadre d'un processus rationnel de prise de décision, elle l'est également au nom de l'équité, pour éviter tout risque d'erreur. Dans le cas d'espèce, la question essentielle étant de savoir si la requérante souhaitait ou non le renouvellement de son contrat, un décideur responsable aurait dû indéniablement poser directement la question à l'intéressée et de ne pas se fonder sur des informations de seconde main et des déductions reposant sur des motifs inappropriés. Dans les circonstances de l'espèce, la requérante n'a pas bénéficié d'un traitement équitable, car elle aurait sans cela pris conscience de l'importance accordée à son absence de protestation et à ses manifestations de frustration et de mécontentement et aurait pu corriger la fausse impression qu'elle avait donnée.

64. Dans cette affaire, le Chef de l'appui à la mission a pris sa décision presque entièrement sur la base d'une erreur, parce qu'il ne s'est pas enquis de l'avis de la requérante, ce que l'équité et une évaluation raisonnable des faits matériels

auraient exigé. La Chef des services administratifs a commis l'erreur de ne pas consigner les raisons de la recommandation, à l'instar du Chef de l'appui à la mission qui n'a pas consigné les motifs de sa décision. De ce fait, lorsque la requérante a cherché à exercer son droit à un réexamen administratif et au final à obtenir une décision du Tribunal, elle a dû agir dans l'ignorance de la vérité, du moins de la vérité affichée, quant aux raisons du non-renouvellement de son contrat. À mon sens, il s'agit là d'une violation substantielle du droit contractuel de la requérante à une procédure régulière. Si le réexamen de la décision administrative du Chef de l'appui à la mission avait été adéquat, les manquements initiaux de la Chef des services administratifs et du Chef de l'appui à la mission, en l'occurrence le défaut de consignation des motifs, auraient pu être réparés et leurs erreurs peut-être corrigées.

65. Il me reste à traiter brièvement des allégations de la requérante selon lesquelles les décisions la concernant prises par la Chef des services administratifs et le Chef de l'appui à la mission étaient motivées par la malveillance. Dans ces circonstances, il n'est pas nécessaire d'analyser les éléments de preuve en détail. Il suffit de dire qu'en dépit de quelques lacunes dans leur approche de la situation de la requérante, la requérante a fait elle-même obstacle à la résolution du problème, et je ne vois aucune preuve convaincante laissant entrevoir que ses superviseurs étaient de parti pris contre elle ou qu'ils ont agi autrement qu'avec honnêteté et sens du devoir. Certes, ils ont entretenu des relations difficiles avec la requérante et il se peut qu'ils ne l'appréciaient pas, mais ceci fait partie de la condition humaine et ne constitue pas une violation d'une quelconque obligation juridique.

Conclusion

66. Si une décision a été prise de ne pas autoriser de dérogation en vertu de la disposition 112.2 b) de l'ancien Règlement du personnel pour permettre à la requérante de contester son e-PAS, elle est annulée; si aucune décision n'a été prise, il convient d'en prendre une. En tout état de cause, le résultat de cette partie de l'affaire doit être d'ordonner au SSG/BGRH d'examiner si, dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu d'instaurer une exception au délai prévu par la disposition 15.1 de

l'instruction générale ST/AI/2002/3, de manière à permettre à la requérante d'introduire maintenant une procédure d'objection de son e-PAS pour 2007-2008, en supposant qu'elle souhaite le faire. La requérante informera le défendeur de sa décision dans un délai de sept jours.

67. S'agissant du non-renouvellement de son contrat, je présume que cette décision ne peut plus être annulée. Cependant, elle a été prise en violation des obligations contractuelles de l'Administration et la requérante peut prétendre à indemnisation. J'invite les parties à formuler dans un délai de vingt et un jour des observations écrites à ce sujet. Si des éléments de preuve factuels devaient être produits, ils le seront sous forme de déclarations des témoins concernés, l'autre partie indiquant si les faits sont admis ou non. Une audition sera menée, en cas de besoin, pour statuer sur les désaccords concernant les faits.

(Signé)

Juge Michael Adams

Ainsi jugé le 4 mars 2010

Enregistré au greffe le 4 mars 2010

(Signé)

Hafida Lahiouel, greffier, New York