



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

Cas n°: UNDT/GVA/2010/058
(UNAT 1720)
Jugement n° : UNDT/2010/150
Date : 20 août 2010
Original : français

Devant : Juge Jean-François Cousin

Greffe : Genève

Greffier : Víctor Rodríguez

DZINTARS

contre

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL
DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT

Conseil pour le requérant :

Edward P. Flaherty

Conseil pour le défendeur :

Bettina Gerber, ONUG

Requête

1. Le 29 juin 2009, le requérant, ancien fonctionnaire de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE), a présenté une requête au Tribunal administratif des Nations Unies (TANU) contre la décision de ne pas renouveler son engagement de durée déterminée.

2. En vertu des mesures de transition énoncées dans la résolution 63/253 de l'Assemblée générale des Nations Unies, la requête en instance devant l'ancien TANU a été renvoyée au Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies le 1^{er} janvier 2010.

3. Le requérant demande au Tribunal d'ordonner :

- a. sa réintégration immédiate à la CEE avec effet rétroactif au 2 septembre 2007 ;
- b. que la CEE lui présente des excuses écrites ;
- c. le versement d'une indemnité d'un million d'Euros en réparation du préjudice subi et de 25 000 Euros pour ses frais de justice ;
- d. le remboursement du salaire équivalent au congé de paternité auquel le requérant a dû renoncer ;
- e. le paiement d'intérêts au taux de dix pour cent l'an sur les indemnités octroyées, à compter de la demande de nouvel examen du requérant.

Faits

4. Le 13 mai 2005, le requérant est entré au service de la CEE, Division des transports, Section de la technologie, en tant qu'ingénieur mécanicien au niveau P-3, sur la base d'un engagement de durée déterminée de deux ans courant jusqu'au 12 mai 2007. L'engagement du requérant a par la suite été prolongé sur une base

mensuelle, à des fins administratives, jusqu'au 2 septembre 2007, date de sa cessation de service.

5. Dans son système électronique d'évaluation et de notation (ci-après e-PAS) pour le cycle 2005-2006, le requérant a obtenu la note « résultats partiellement conformes à ceux attendus ». Lors du bilan d'étape en janvier 2006, un plan de mise à niveau avait été mis en place afin de permettre au requérant d'améliorer son travail.

6. Par courrier électronique du 9 octobre 2006, le premier notateur a rappelé au requérant que dès lors que, d'après son bilan d'étape pour le cycle 2005-2006, son travail ne remplissait pas les attentes, un plan de mise à niveau avait été élaboré. Il a précisé que bien qu'à la fin du cycle 2005-2006, une légère amélioration ait été constatée dans son travail, le requérant devait encore faire l'objet d'une supervision étroite et les documents préparés par lui continuaient de nécessiter beaucoup de corrections. Le premier notateur a ajouté que depuis la fin du cycle 2005-2006, la qualité du travail du requérant et ses performances ne s'étaient pas améliorées et qu'il avait toujours une connaissance très limitée des règlements pertinents dans l'exercice de ses fonctions. Le premier notateur a également rappelé au requérant qu'il l'avait averti à plusieurs reprises que si la qualité de son travail ne s'améliorait pas, il ne pourrait recommander le renouvellement de son contrat et que, dans les circonstances actuelles, il ne lui était pas possible de recommander ledit renouvellement.

7. Le 20 octobre 2006, un plan de mise à niveau a été envoyé au requérant dans le cadre de son e-PAS pour le cycle 2006-2007.

8. Dans un mémorandum en date du 5 avril 2007 adressé au Secrétaire exécutif de la CEE, le Directeur, Division des transports, CEE, a souligné qu'en dépit d'efforts considérables de ses superviseurs et d'une assistance continue, le requérant ne s'était pas montré capable d'exécuter de façon satisfaisante les tâches inhérentes à son poste et indiqué qu'étant donné sa performance insatisfaisante pendant ses deux années à la CEE, il ne recommandait pas la prolongation de son engagement.

9. Le 16 avril 2007, le premier et le deuxième notateur du requérant ont signé son e-PAS pour le cycle 2006-2007, lui attribuant la note « résultats non conformes à

ceux attendus ». Le requérant a signé son e-PAS le 25 avril 2007 en exprimant son désaccord avec l'évaluation.

10. Par lettres datées du 3 mai 2007, un représentant de la Fédération de Russie à Genève et l'ambassadeur d'Ukraine auprès des organisations internationales à Genève ont exprimé leur satisfaction pour le travail effectué par le requérant au sein de la CEE.

11. Le 8 mai 2007, le requérant a engagé une procédure d'objection contre son e-PAS pour le cycle 2006-2007.

12. Le 10 mai 2007, un administrateur des ressources humaines a transmis au requérant un mémorandum daté du 1^{er} mai 2007 l'informant qu'à l'expiration de son engagement le 8 juin 2007, la cessation de son service prendrait effet.

13. Le 29 mai 2007, le premier notateur du requérant a demandé au président d'un des groupes de travail dont le requérant était le secrétaire de donner son opinion sur les performances de ce dernier. Le même jour, le président du groupe de travail concerné a transmis sa réponse, dans laquelle il soulignait qu'à son avis, comme il l'avait indiqué à plusieurs reprises au premier notateur, le travail du requérant n'était pas au niveau et que le groupe de travail aurait besoin d'un secrétaire sur lequel il puisse compter.

14. Par mémorandum daté du 1^{er} juin 2007 adressé au Directeur, Division des transports, CEE, le requérant a demandé que son contrat soit renouvelé pour un mois et à être transféré sur un autre poste au sein de la CEE.

15. Dans son rapport daté du 1^{er} juin 2007, le jury de révision a recommandé que la note attribuée au requérant pour le cycle 2006-2007 soit relevée de « résultats non conformes à ceux attendus » à « résultats partiellement conformes à ceux attendus ».

16. Par mémorandum du 4 juin 2007, le Directeur, Division des transports, CEE, a répondu au mémorandum du 1^{er} juin 2007 du requérant en acceptant de recommander une extension d'un mois de son contrat, afin de lui permettre de mettre

de l'ordre dans ses affaires. Le requérant a été placé sur un autre poste, dans une autre Section, au sein de la Division des transports.

17. Le 5 juin 2007, le Chef du Service administratif de la CEE a transmis le rapport du jury de révision au requérant.

18. Par lettre datée du 11 juin 2007, un représentant du Ministère français de l'agriculture a répondu à la demande du premier notateur du requérant de donner son opinion sur le travail du requérant. Il a informé le premier notateur que lui et deux présidents de groupes de travail dont le requérant était le secrétaire étaient mécontents des performances de ce dernier.

19. Le 12 juin 2007, le contrat du requérant a été prolongé d'un mois jusqu'au 8 juillet 2007.

20. Le même jour, un avis de vacance interne a été ouvert pour le poste occupé par le requérant depuis mai 2005. Le requérant a postulé.

21. Le 22 juin 2007, le requérant a soumis au Secrétaire général une demande de nouvel examen de la décision de ne pas prolonger son engagement. Le même jour, il a demandé à la Commission paritaire de recours (CPR) de Genève de suspendre l'exécution de la décision contestée. Sur la base de la recommandation de la CPR, le Secrétaire général a, le 3 juillet 2007, rejeté la demande de suspension du requérant.

22. Le 27 juin 2007, le président d'un autre groupe de travail dont le requérant était le secrétaire a également indiqué que le travail de ce dernier n'avait pas donné satisfaction.

23. Le 6 juillet 2007, le requérant a été placé en congé de maladie. Son engagement a pris fin le 2 septembre 2007.

24. Le Secrétaire général a rejeté la demande de nouvel examen du requérant le 21 août 2007. Ce dernier a soumis à la CPR un exposé introductif de recours incomplet le 19 septembre 2007 et un recours complet le 25 octobre 2007.

25. La CPR a rendu son rapport le 14 août 2008. Elle a recommandé au Secrétaire général de verser au requérant 3 000 dollars américains pour violation de son droit à

une procédure équitable dans le cadre de la procédure d'évaluation de sa performance.

26. Par lettre en date du 6 novembre 2008, le Secrétaire général a rejeté la recommandation de la CPR de verser au requérant 3 000 dollars américains et décidé de ne prendre aucune autre action quant au recours du requérant.

27. Le 9 décembre 2008, le requérant a formé devant l'ancien TANU une requête incomplète contre la décision du Secrétaire général en date du 6 novembre 2008. La requête complète a été reçue par le Tribunal administratif le 22 juin 2009.

28. Le défendeur a soumis sa réponse le 22 décembre 2009 et la requête a été transférée au TCANU le 1^{er} janvier 2010.

29. Par lettre en date du 16 juin 2010, le Tribunal a informé les parties qu'il considérait qu'une audience n'était pas nécessaire dans l'instance et leur a permis de se prononcer sur la question dans un délai d'une semaine. Aucune des parties n'a formulé d'objection.

30. Le 22 juillet 2010, le requérant a soumis des observations sur la réponse du défendeur.

Arguments des parties

31. Les arguments du requérant sont les suivants :

- a. L'Organisation a créé explicitement, par écrit et oralement, une espérance légitime que son contrat serait renouvelé à condition que sa performance s'améliore. L'Organisation lui a fait une promesse dans ce sens et la jurisprudence à cet égard lui est favorable ;
- b. L'administration a omis de prendre une décision définitive sur le non-renouvellement de son contrat et de lui donner un préavis raisonnable. Il n'a jamais reçu une copie du mémorandum du 5 avril 2007 recommandant le non-renouvellement de son contrat. Ainsi, son droit à une procédure équitable a été violé ;

- c. En omettant de l'informer de la recommandation de ne pas renouveler son contrat, l'administration a violé son droit à être entendu. La décision a été prise avant que son e-PAS pour le cycle 2006-2007 ne soit terminé ; or l'administration devait lui donner la possibilité de présenter des observations avant de prendre une décision finale sur le non-renouvellement du contrat ;
- d. L'administration a omis de donner des motifs légaux pour le refus de renouveler son engagement ; or selon la jurisprudence du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail (TAOIT), l'Organisation est obligée de donner le motif du non-renouvellement, et le fonctionnaire doit recevoir notification de ce motif dans un délai raisonnable, à défaut de quoi le contrat est renouvelé implicitement ;
- e. Selon la jurisprudence du TAOIT, une organisation doit se conformer aux règles qu'elle a établies et une décision défavorable basée sur les mauvaises performances d'un fonctionnaire ne peut être prise si l'organisation n'a pas respecté les règles établies pour évaluer la performance. Or, en l'occurrence, en prenant la décision de ne pas renouveler son contrat, la CEE a pris en compte un rapport d'évaluation de performance qui était basé sur des motifs illégaux. L'administration a violé les termes de l'instruction administrative ST/AI/2002/3 et de la directive n° 9 de la CEE ; le requérant n'a jamais reçu de description de son poste et la dernière en date est de 1993 ; depuis, la charge de travail a augmenté de façon considérable jusqu'à devenir trop lourde, ce que le jury de révision a confirmé dans son rapport. Ainsi, les fonctions dont il avait la charge correspondaient plus à celles d'un P-4 que d'un P-3 et son poste aurait dû être reclassé ;
- f. Le deuxième plan de mise à niveau n'a pas été élaboré en conformité avec l'instruction administrative sur le système d'évaluation et de

notation, ce qui a également été constaté par le jury de révision. L'administration aurait d'abord dû envisager de lui imposer une retenue de son augmentation périodique ou de le transférer sur un autre poste. Son évaluation a été discriminatoire et le processus d'évaluation a été mené de façon non transparente, afin de justifier le non-renouvellement de son contrat ;

- g. L'administration a refusé de prendre au sérieux sa candidature à un poste interne pour lequel il était qualifié ;
- h. Les actions de l'administration ont entaché sa réputation, tant au niveau professionnel que personnel.

32. Les arguments du défendeur sont les suivants :

- a. Le contrat du requérant était régi par la disposition 104.12 (b) (ii) du Règlement du personnel alors en vigueur, qui stipule que « les engagements pour une durée déterminée n'autorisent pas leur titulaire à compter sur une prolongation ou sur une nomination d'un type différent », ce qui est confirmé par les termes de la lettre de nomination du requérant. Ainsi, selon une jurisprudence constante de l'ancien Tribunal administratif, le Secrétaire général a un pouvoir discrétionnaire assez large en la matière et même si le travail d'un fonctionnaire est évalué comme étant remarquable, ce dernier ne peut espérer légitimement voir son engagement renouvelé pour ce motif ;
- b. L'administration a averti le requérant très rapidement après qu'il a pris ses fonctions à la CEE que son travail laissait à désirer et devait s'améliorer, notamment en janvier 2006 lors du bilan d'étape pour l'e-PAS du cycle 2005-2006, et en juillet 2006 lors de l'évaluation de la fin du cycle. L'administration a clairement fait comprendre au requérant qu'à moins que sa performance ne s'améliore, son contrat ne serait pas renouvelé. Par conséquent, le requérant ne peut prétendre qu'il avait une espérance légitime de renouvellement ;

- c. Selon la jurisprudence de l'ancien TANU, il appartient au requérant qui soutient qu'une décision est discriminatoire ou basée sur des motifs illégaux d'apporter la preuve de ses allégations, ce qu'il n'a pas fait en l'espèce ;
- d. Contrairement à ce que prétend le requérant, l'administration lui a donné les motifs du non-renouvellement de son contrat, à savoir son travail insatisfaisant, et il lui a été indiqué à plusieurs reprises que si son travail ne s'améliorait pas, son contrat ne serait pas renouvelé ;
- e. Etant donné qu'à la fin de la deuxième année de service du requérant, des problèmes subsistaient quant à son travail, ses superviseurs ont recommandé, dans l'intérêt de l'Organisation, que son contrat ne soit pas renouvelé. Même si l'Organisation avait attendu la fin de la procédure d'évaluation pour le cycle 2006-2007 pour prendre la décision contestée, cela n'aurait pas changé l'état de fait quant aux performances insatisfaisantes du requérant au cours du cycle antérieur. Après avoir observé le travail du requérant pendant deux ans, ses superviseurs ont estimé qu'il n'avait pas les compétences requises pour le poste ;
- f. L'administration a, par la suite, prolongé le contrat du requérant jusqu'en septembre 2007, afin de lui permettre de bénéficier de son congé de paternité et de ses droits au congé de maladie, ce qui lui a donné le temps de préparer ses objections à son e-PAS et d'attendre le résultat de la procédure d'objection. Ainsi, les droits du requérant à une procédure équitable ont été respectés ;
- g. L'administration n'avait aucune obligation de placer le requérant sur un autre poste après le non-renouvellement de son contrat ;
- h. L'administration a respecté la recommandation du jury de révision de remonter la note du requérant de « résultats non conformes à ceux attendus » à « résultats partiellement conformes à ceux attendus » ;

- i. La décision contestée était un exercice légitime du pouvoir discrétionnaire du Secrétaire général en matière de non-renouvellement et les droits du requérant à une procédure équitable ont été respectés ;
- j. Les demandes d'indemnité du requérant sont excessives et sans fondement, et doivent donc être rejetées.

Jugement

33. Le requérant conteste la décision de ne pas renouveler son contrat à durée déterminée. La disposition 104.12 (b) (ii) du Règlement du personnel en vigueur à la date de la décision attaquée stipule que « les engagements pour une durée déterminée n'autorisent pas leur titulaire à compter sur une prolongation ou sur une nomination d'un type différent » et la disposition 109.7 (a) que « les engagements temporaires de durée déterminée prennent fin de plein droit, sans préavis, à la date d'expiration spécifiée dans la lettre de nomination ».

34. Il ressort des dispositions précitées que les décisions relatives au renouvellement d'engagements de durée déterminée relèvent du pouvoir discrétionnaire du Secrétaire général, ce qui a été affirmé par l'ancien Tribunal administratif des Nations Unies (TANU), qui a précisé toutefois qu'une telle décision ne doit pas être arbitraire ou inspirée par des motifs illicites et ne doit pas enfreindre les garanties d'une procédure régulière (voir par exemple le jugement TANU n° 981, *Masri* (2000)). L'ancien Tribunal administratif a également précisé que lorsque l'administration motive l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, notamment en matière de non-renouvellement de contrat, le motif doit être appuyé sur les faits (voir par exemple le jugement TANU n° 1177, *Van Eeden* (2004)).

35. En l'espèce, l'administration a précisé de façon très claire le motif du non-renouvellement du requérant, à savoir sa mauvaise performance. Si le contrôle du Tribunal sur l'appréciation que font les superviseurs de la performance d'un fonctionnaire ne peut être que celui de l'erreur manifeste, il lui appartient également

de vérifier, d'une part, que les superviseurs ont respecté les règles de procédure édictées pour évaluer la performance du fonctionnaire, et d'autre part, que la note attribuée autorisait l'administration à refuser de renouveler le contrat au motif de la performance.

36. L'instruction administrative ST/AI/2002/3 portant sur le système d'évaluation et de notation réaffirme le pouvoir discrétionnaire de l'administration en matière de non-renouvellement de contrats à durée déterminée. Ainsi, selon la section 10.2 de ladite instruction, les trois meilleures notes (à savoir « résultats pleinement conformes à ceux attendus », « résultats souvent supérieurs à ceux attendus », et « résultats systématiquement supérieurs à ceux attendus »), « attestent que le travail accompli donne toute satisfaction et seront interprétées en ce sens aux fins du renouvellement des engagements de durée déterminée ... sans préjudice du principe suivant lequel les décisions de cet ordre continuent de relever du pouvoir discrétionnaire du Secrétaire général ».

37. L'instruction administrative ST/AI/2002/3 stipule par ailleurs :

8.3 Dès qu'une faiblesse est détectée, le premier notateur s'entretient de la situation avec le fonctionnaire et, en consultation avec celui-ci, prend des mesures correctives qui peuvent consister par exemple à élaborer un plan de mise à niveau.

...

10.4 ... 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..., le non-renouvellement d'un engagement de durée déterminée...

...

16.4 La note « [r]ésultats partiellement conformes à ceux attendus », attribuée sur une période d'évaluation, peut justifier la retenue d'une augmentation périodique de traitement s'il est attesté que, bien qu'un plan de mise à niveau ait été appliqué pendant la période considérée, conformément au paragraphe 8.3 ci-dessus, le fonctionnaire n'a pas

progressé de façon qui justifie la note « [r]ésultats pleinement conformes à ceux attendus ».

16.5 La note « [r]ésultats partiellement conformes à ceux attendus » entraîne normalement la retenue de l'augmentation périodique.

38. Il résulte des textes précités que lorsqu'un fonctionnaire titulaire d'un contrat à durée déterminée a obtenu la note la plus basse, à savoir « résultats non conformes à ceux attendus », l'administration est en droit de ne pas renouveler son contrat pour ce seul motif d'insuffisance professionnelle. Lorsqu'un fonctionnaire obtient la note « résultats partiellement conformes à ceux attendus », ce qui signifie qu'une faiblesse dans son travail est détectée, l'administration ne peut décider du non-renouvellement de son contrat pour insuffisance professionnelle sans avoir, en concertation avec le fonctionnaire concerné, pris des mesures lui permettant d'améliorer ses performances.

39. Il ressort des pièces versées au dossier que, dès le début de son engagement à la CEE, les superviseurs du requérant ont porté à son attention des faiblesses dans son travail et l'ont prévenu que si son travail ne s'améliorait pas, son contrat ne serait pas renouvelé. Tout d'abord, dans le cadre de son e-PAS pour le cycle 2005-2006, un plan de mise à niveau a été élaboré lors du bilan d'étape en janvier 2006, soit huit mois seulement après qu'il a pris ses fonctions. A la fin de la période d'évaluation pour le cycle 2005-2006, la note « résultats partiellement conformes à ceux attendus » a été attribuée au requérant, qui n'a pas formulé d'objection à cette évaluation. Lors de l'exercice d'évaluation suivant, couvrant le cycle 2006-2007, un nouveau plan de mise à niveau a été élaboré au moment du bilan d'étape en octobre 2006, dans le but d'aider le requérant à améliorer son travail. Toutefois, la note attribuée au requérant à la fin de ce cycle a été « résultats non conformes à ceux attendus ». A la suite de la procédure d'objection, le jury de révision a réévalué la note finale à « résultats partiellement conformes à ceux attendus ».

40. Ainsi le requérant a reçu, pendant deux années consécutives, la note « résultats partiellement conformes à ceux attendus », alors que des efforts ont été

entrepris par ses superviseurs afin de l'aider à améliorer son travail, au moyen de plans de mise à niveau et d'une supervision régulière.

41. Lorsque la recommandation de ne pas renouveler le contrat du requérant a été faite le 5 avril 2007, ses superviseurs se sont basés sur le travail effectué pendant une durée de 23 mois et, bien que le requérant n'ait pas encore signé son e-PAS à ce moment-là, le cycle d'évaluation 2006-2007 était déjà terminé. Le contrat du requérant a, par la suite, été prolongé pour des raisons administratives, lui permettant ainsi d'entamer une procédure d'objection contre son évaluation pour le cycle 2006-2007 et permettant au jury de révision de terminer son rapport.

42. S'il résulte des dispositions de l'instruction administrative ST/AI/2002/3 que l'administration ne peut refuser de renouveler l'engagement d'un fonctionnaire qui a reçu pour la première fois la note « résultats partiellement conformes à ceux attendus », le Tribunal considère qu'elle est en droit de le faire lorsque pour la deuxième année consécutive, après avoir pris des mesures pour essayer d'améliorer le travail de l'intéressé, ce dernier reçoit une nouvelle fois la note « résultats partiellement conformes à ceux attendus ».

43. Ainsi, le requérant n'a pas établi, d'une part, que le motif de la décision contestée était autre que celui affirmé par l'administration, et d'autre part, que ses supérieurs hiérarchiques avaient suivi une procédure irrégulière pour évaluer sa performance. Enfin, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, la note attribuée permettait à l'administration de ne pas renouveler le contrat du requérant.

44. Si le requérant soutient qu'il pouvait espérer légitimement voir son engagement renouvelé, il ressort du dossier que le motif de la décision de ne pas renouveler son contrat, à savoir sa performance insatisfaisante, lui a été communiqué à plusieurs reprises avant que la décision ne prenne effet.

45. En ce qui concerne les affirmations du requérant selon lesquelles ses supérieurs ont mal évalué sa charge de travail, il y a lieu de constater que le jury de révision, organisme indépendant, a examiné précisément les allégations du requérant et que cependant il s'est borné à recommander que sa note soit relevée à « résultats

partiellement conformes à ceux attendus ». Ainsi le requérant, devant le Tribunal, n'établit pas que l'évaluation de son travail sur une période d'environ deux ans ait été entachée d'une erreur manifeste d'appréciation.

46. Il résulte de tout ce qui précède que le requérant n'a pas établi l'illégalité de la décision de ne pas renouveler son contrat et par voie de conséquence, il y a lieu de rejeter l'ensemble de la requête.

Décision

47. Par ces motifs, le Tribunal DÉCIDE :

La requête est rejetée.

(Signé)

Juge Jean-François Cousin

Ainsi jugé le 20 août 2010

Enregistré au greffe le 20 août 2010

(Signé)

Víctor Rodríguez, greffier, TCANU, Genève