



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

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

Juge : M^{me} Eleanor Donaldson-Honeywell

Greffe : New York

Greffière : M^{me} Nerea Suero Fontecha

HANDY

contre

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL
DE L'ORGANISATION DES NATIONS
UNIES

JUGEMENT

Conseil du requérant :

Natalie Puchalka, Bureau de l'aide juridique au personnel

Conseil du défendeur :

Nicole Wynn, Division du droit administratif, Bureau des ressources humaines,
Secrétariat de l'ONU

Nusrat Chagtai, Division du droit administratif, Bureau des ressources humaines,
Secrétariat de l'ONU

Introduction

1. Le 26 janvier 2018, le requérant, spécialiste des questions politiques de classe P-4 à la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation en République centrafricaine, a déposé une requête. Il conteste la décision, contraire à l'esprit de l'instruction administrative ST/AI/2010/5 (Système de gestion de la performance et de perfectionnement), de lui attribuer l'appréciation « performance répondant aux attentes » et d'inscrire en parallèle, sans aucune cohérence, des observations désobligeantes dans son rapport d'évaluation pour la période 2016/17. Il demande réparation, la décision ayant eu pour effet de l'empêcher de demander un jury d'examen devant lequel contester les observations désobligeantes. La requête a été introduite au Greffe de Nairobi.

2. Par réponse du 2 mars 2018, le défendeur a fait valoir que la requête était irrecevable. Il allègue qu'une évaluation n'est pas susceptible de recours dès lors que l'appréciation générale est satisfaisante et que, les observations désobligeantes n'ayant eu aucune conséquence juridique directe sur l'engagement ou le contrat de travail du requérant, la requête est irrecevable *ratione materiae*.

3. Par ordonnance n° 120 (NBI/2018) du 16 août 2018, le Tribunal a décidé de trancher la question de la recevabilité à titre préliminaire et ordonné au requérant de déposer une réponse aux moyens du défendeur quant à la recevabilité.

4. Par conclusions du 29 août 2018, le requérant a maintenu que sa requête était recevable.

5. Le 16 novembre 2018, l'affaire a été transférée au Greffe de New York et, le 16 décembre 2019, attribuée à la soussignée.

6. Par ordonnance n° 183 (NY/2019) du 24 décembre 2019, le Tribunal a indiqué que l'affaire était pleinement instruite et qu'il pouvait se prononcer sur la question

préliminaire de la recevabilité sur pièces. Par conséquent, les parties ont été sommées de déposer leurs conclusions finales sur la recevabilité, ce qu'elles ont dûment fait.

7. Après avoir examiné attentivement les conclusions finales des parties sur la recevabilité, par ordonnance n° 10 (NY/2020) du 17 janvier 2020, le Tribunal a estimé que l'affaire était également prête à être jugée sur le fond et, par conséquent, a enjoint aux parties de déposer leurs conclusions finales quant au fond. Les parties l'ont fait dans l'ordre suivant : le requérant (28 janvier 2020), le défendeur (4 février 2020), le requérant (observations finales, 11 février 2020)

Faits

8. Dans le rapport d'évaluation et de notation établi au moyen d'e-performance (rapport d'évaluation) pour la période d'évaluation du 1^{er} avril 2016 au 31 mars 2017, dont la contestation est l'objet de la présente affaire, les premiers notateurs du requérant lui ont attribué en fin de période l'appréciation générale « performance répondant aux attentes » (la deuxième meilleure note sur quatre). Le Tribunal constate à la vue du rapport que les deux fonctionnaires différents qui ont supervisé le requérant pendant la période d'évaluation se sont entendus semble-t-il sur la note à lui attribuer, chacun faisant toutefois ses propres observations, indépendamment de l'autre.

9. Dans le cadre de l'évaluation, le requérant a obtenu de bonnes appréciations pour l'une des trois valeurs fondamentales et deux des trois compétences de base. Aucune appréciation ni aucune observation n'a été portée aux deux autres rubriques du rapport, à savoir Compétences en matière d'encadrement et Plan de carrière. Dans l'ensemble, les observations concernant sa performance sont très défavorables. On constate ainsi qu'aucune observation ne vient étayer les quelques bonnes appréciations et réalisations du requérant, comme celles relatives à l'intégrité, au professionnalisme et à la volonté de perfectionnement. À l'inverse, les appréciations défavorables sont assorties d'observations. Certaines des bonnes appréciations, notamment l'appréciation générale « performance répondant aux attentes », sont assorties d'observations défavorables, ce qui est contradictoire. Comme établi ci-dessous, les

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

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

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

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

Je prends note des observations et appréciations faites par les deux collègues qui se sont succédé comme premier notateur pendant la période d'évaluation et suis d'avis qu'ils ne décrivent pas adéquatement la performance et le comportement professionnels [du requérant]. Pendant son congé maladie, avant même d'avoir repris ses fonctions à la Division, [le requérant] a envoyé au moins un message agressif à des collègues. À mon sens, ses fréquents manquements aux règles, sa difficulté à travailler avec autrui et à partager l'espace de bureau et les véhicules du parc automobile et son mépris des règles élémentaires comme la ponctualité, le respect du couvre-feu et l'obligation d'assister à certaines réunions, y compris les réunions qu'il doit présider, ne permettent pas de conclure qu'il s'acquitte de ses tâches de façon satisfaisante. En outre, ses remarques agressives visant publiquement les personnes qu'il pense être étrangères appelaient une appréciation négative aux rubriques Professionnalisme, Intégrité et

Respect de la diversité. Rien qu'au cours de la période d'évaluation, [le requérant] a provoqué au moins trois incidents, ayant moi-même, son deuxième notateur et Directeur de la Division, été insulté à une occasion. En deux autres occasions, il n'a pas respecté le couvre-feu et fait des déclarations non autorisées à la presse, présentant sous un faux jour ses responsabilités dans l'organisation. Ses premiers notateurs pour la période d'évaluation connaissent tous deux les faits susmentionnés. Je pense donc que la performance [du requérant] aurait dû être jugée « insatisfaisante » aux rubriques Professionnalisme, Intégrité et Respect de la diversité (Compétences de base). La performance de ce fonctionnaire devra faire l'objet d'un suivi rigoureux durant la prochaine période d'évaluation, s'agissant notamment des trois compétences susmentionnées et du bon respect des règles et règlements, y compris l'heure d'arrivée et la présence au bureau. Au cours de la prochaine période d'évaluation, un soutien sera apporté [au requérant] afin qu'il améliore sensiblement sa performance et donne satisfaction aux rubriques Professionnalisme, Intégrité et Respect de la diversité, en s'employant tout d'abord à faire montre d'un minimum de respect envers ses collègues, dont ses premier et deuxième notateurs, dans tous les aspects du travail, sa façon de communiquer et le travail d'équipe. [Traduction non officielle]

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

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

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

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

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

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

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

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

16. Cependant, l'aptitude à la communication du requérant fait l'objet de critiques (les observations défavorables ont été mises en italique) :

[Le requérant] n'adapte pas son langage, son ton et son style comme il le devrait lorsqu'il s'entretient avec des membres de la direction ou des collègues de questions relatives à sa situation professionnelle, questions qui ont occupé une grande partie de son temps depuis son retour à la mission. [Traduction non officielle]

Examen

Recevabilité

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

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

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

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

20. Le Tribunal retient qu'on peut déduire de l'arrêt rendu en l'affaire *Ngokeng* que les observations formulées au regard d'une appréciation satisfaisante qui dénaturent bel et bien l'appréciation générale constituent *a contrario* une décision définitive susceptible donc de recours. La question de fond en la présente espèce étant précisément de déterminer si les observations inscrites au rapport d'évaluation du requérant dénaturent ou non l'appréciation, il s'ensuit que la requête est recevable.

21. C'est aussi la seule conclusion raisonnable qu'on peut tirer au vu de la procédure d'évaluation et de notation visée dans l'instruction administrative ST/AI/2010/5. Cette instruction est basée sur le principe de responsabilité, qui doit imprégner toute la procédure d'évaluation et de notation. En particulier, les personnes chargées d'évaluer la performance des fonctionnaires et de donner des appréciations qui auront une incidence sur la poursuite de l'emploi ou la progression de la carrière desdits fonctionnaires sont comptables de leurs actes.

22. Le principe de responsabilité a toute sa place dans l'objet du Système de gestion de la performance et de perfectionnement décrit dans l'instruction administrative ST/AI/2010/5 (les italiques ne figurent pas dans l'original) :

Objet

2.1 Ayant pour finalité d'améliorer l'exécution des programmes en optimisant la performance à tous les échelons, le Système de gestion de la performance et de perfectionnement tend :

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

b) *À donner aux responsables les moyens de bien administrer le personnel placé sous leur autorité et à les tenir comptables de la manière dont ils s'acquittent de ces fonctions ;*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

28. Le Tribunal constate que les premier et deuxième notateurs d'un fonctionnaire relevant de l'instruction administrative ST/AI/2010/5 disposent d'une certaine latitude lorsqu'ils s'acquittent des obligations d'encadrement que leur imposent les sections 8.3 et 8.5 :

8.3 Le premier notateur évalue dans quelle mesure le fonctionnaire a atteint les objectifs, résultats et réalisations arrêtés dans son plan de travail. Il évalue aussi, et commente, la manière dont le fonctionnaire a montré qu'il justifiait des valeurs fondamentales et compétences de base acquises. Il peut faire des observations sur l'auto-évaluation du fonctionnaire. Le premier notateur est encouragé à s'entretenir avec le

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

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

29. Le Tribunal estime que la latitude qui leur est ainsi conférée vaut exercice d'un pouvoir discrétionnaire. Or, conformément à la jurisprudence bien établie du Tribunal d'appel, un tel pouvoir discrétionnaire n'est jamais absolu. Ainsi, selon l'arrêt rendu par le Tribunal d'appel en l'affaire *Sanwidi* (2010-UNAT-084), qui définit, dans ses grands principes, le champ du contrôle juridictionnel exercé par le Tribunal du contentieux administratif, toute décision administrative doit être raisonnable et juste, régulière sur la forme et sur le fond et proportionnelle (voir paragraphe 42). L'inscription d'observations désobligeantes et contradictoires qui dénaturent une évaluation censée étayer une appréciation satisfaisante constitue une décision relevant du pouvoir discrétionnaire des premier et deuxième notateurs. Elle produit en tant que telle un effet juridique direct dans la mesure où, selon l'instruction administrative ST/AI/2010/5, tout fonctionnaire a un droit inhérent à une évaluation et une notation justes. En conséquence, elle doit pouvoir faire l'objet d'un contrôle juridictionnel.

30. L'équité, la transparence et l'application du principe de responsabilité dans l'évaluation et la notation revêtent une importance d'autant plus grande que les fonctionnaires qui postulent à un poste sur le site de recrutement en ligne du Secrétariat de l'ONU, *Inspira*, doivent joindre à leur candidature leurs trois derniers rapports d'évaluation, le cas échéant. Le rapport d'évaluation a donc un effet direct sur les perspectives d'emploi de ces candidats et, partant, sur leurs aspirations professionnelles.

31. Dans ses conclusions finales, le défendeur soulève un argument qui aurait eu toute sa place dans une procédure de contestation régie par l'instruction administrative ST/AI/2010/5. Il fait valoir ainsi que le rapport d'évaluation, y compris les observations, consigne dûment les faiblesses du requérant aux rubriques

Professionalisme, Respect de la diversité et Aptitude à la communication et que le requérant n'a pas, dans la présente instance, apporté de preuves contraires. Toutefois, c'est la possibilité même d'apporter ces preuves dont le requérant a été privé en recevant l'appréciation « performance répondant aux attentes ». Aucune voie ne lui permettait de contester les observations extrêmement dénigrantes qui dénaturaient son appréciation générale.

32. En substance, le défendeur fait valoir que les observations désobligeantes concernant la performance du requérant aux rubriques Aptitude à la communication et Respect de la diversité sont étayées par des preuves, à savoir des courriels échangés entre le requérant et, entre autres, les premier et deuxième notateurs du 18 décembre 2016 au 15 avril 2017, qu'il a joints en annexe à sa réponse. Il souligne que le requérant n'a présenté aucune preuve contraire dans le cadre de la présente instance.

33. Le Tribunal estime toutefois que rien n'obligeait le requérant à contester l'aspect dénigrant de son évaluation « satisfaisante » lors de l'instance devant le Tribunal du contentieux administratif. C'est dans le cadre d'une procédure de contestation régie par la section 15 de l'instruction administrative ST/AI/2010/5 qu'une telle contestation aurait dû être entendue. Le requérant aurait pu présenter ses arguments contre les observations désobligeantes lors d'une telle procédure, si cette voie ne lui avait pas été fermée. C'est en cela même que consiste le préjudice subi par le requérant qui, dans sa requête, conteste la décision d'inscrire à son rapport d'évaluation des observations si désobligeantes qu'elles dénaturent l'appréciation satisfaisante sans lui ouvrir par ailleurs de voie de contestation.

34. Sans être tenu de le faire, le défendeur a, dans ses conclusions finales, voulu établir que peu après avoir reçu le rapport d'évaluation désobligeant en juillet 2017, le requérant a effectivement cherché à contester le bien-fondé des remarques, et ce, par déclaration personnelle en date du 5 août 2017. Cette déclaration contient de fortes allégations de vendetta personnelle, de procédure injuste et de partialité visant la décision d'inscrire des remarques désobligeantes au rapport d'évaluation. Rien n'indique si cette déclaration a été communiquée au défendeur et, dans l'affirmative,

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

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

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

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

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

38. La requête est donc recevable.

Les observations figurant au rapport d'évaluation du requérant dénaturaient-elles les appréciations ?

39. Le requérant fait valoir que l'Administration a contrevenu aux obligations que lui impose l'instruction administrative ST/AI/2010/5 en ce qu'elle a sciemment agi de façon à l'empêcher de contester l'évaluation de sa performance devant un jury d'examen. Plusieurs vices entachent le rapport d'évaluation, notamment les suivants : le bilan d'étape du requérant ne mentionne aucune des lacunes qui figureront dans l'évaluation de fin de période ; la vaste majorité des observations défavorables inscrites au rapport sont dénigrantes, trompeuses, non étayées et incompatibles avec l'appréciation générale – (« performance répondant aux attentes ») ; l'un des premiers notateurs n'a, dans les faits, évalué la performance du requérant que durant environ quatre à cinq semaines au cours de la période d'évaluation concernée. Ces vices montrent que le requérant a été l'objet d'un traitement arbitraire de la part de l'Administration et que le rapport d'évaluation est truffé d'observations défavorables visant à suggérer injustement une piètre performance.

40. Le requérant soutient que, dans les circonstances exposées, le Tribunal peut conclure que l'intention de l'Administration était de détourner la procédure d'évaluation et de le priver de son droit de contestation. Ce droit est énoncé à la section 15 de l'instruction administrative ST/AI/2010/5, qui régit la procédure de contestation. Priver le requérant de son droit de recours est contraire à l'obligation qu'a l'Administration de traiter les fonctionnaires de manière juste et équitable. Toutes les observations défavorables inscrites à un rapport d'évaluation ne sont certes pas susceptibles de contrôle juridictionnel, toutefois, dès lors qu'un certain seuil est atteint (lorsque les observations défavorables l'emportent sur l'appréciation favorable), le Tribunal doit pouvoir intervenir.

41. Le défendeur allègue que la décision contestée était régulière, le requérant n'ayant pu établir un quelconque manquement au Statut et au Règlement du personnel ou à l'instruction administrative ST/AI/2010/5. Au contraire, l'évaluation de la performance a été effectuée dans le plein respect de ladite instruction. Selon la

section 8.3, il incombe au premier chef au premier notateur d'évaluer dans quelle mesure le fonctionnaire a atteint les objectifs et résultats arrêtés dans son plan de travail. La section 9.6 dispose que l'appréciation « Performance répondant aux attentes » est attribuée au fonctionnaire qui a pleinement satisfait aux critères de réussite au regard de la majorité des objectifs et résultats fixés durant la période d'évaluation.

42. Le défendeur considère que le premier notateur chargé de l'évaluation du requérant durant les huit premières semaines de la période de notation 2016/17 et le premier notateur qui lui a succédé pour le reste de la période ont fait des observations compatibles avec l'appréciation générale « performance répondant aux attentes ». Tous deux ont salué les réalisations accomplies par le requérant pendant la période de notation, faisant notamment observer que le requérant « s'[était] souvent montré créatif et perspicace dans son analyse politique de la situation et [avait] fait régulièrement des observations utiles et judicieuses lors des réunions d'équipe et dans ses notes ou ses projets de télégramme ».

43. Le défendeur soutient que les observations ne faisaient que refléter ce que pensaient les deux premiers notateurs, à savoir que le requérant avait largement atteint les objectifs et résultats fixés dans son plan de travail. Par conséquent, conformément à la section 9.6 de l'instruction administrative ST/AI/2010/5, le requérant avait reçu l'appréciation générale « performance répondant aux attentes ».

44. Le défendeur ajoute que, s'agissant du deuxième notateur, sa responsabilité est plus large aux termes de l'instruction administrative ST/AI/2010/5, la section 8.5 prévoyant qu'il examine le rapport d'évaluation du premier notateur et formule des observations. L'instruction administrative n'impose pas que le deuxième notateur souscrive à l'appréciation générale émanant du premier notateur et que l'appréciation générale soit modifiée pour refléter son l'opinion, dans la mesure où c'est au premier notateur qu'il incombe au premier chef d'évaluer le fonctionnaire. L'appréciation « performance répondant aux attentes » n'empêche pas le premier ou deuxième notateur d'indiquer les domaines dans lesquelles le fonctionnaire pourrait améliorer sa

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

45. Le Tribunal retient que, selon l'arrêt du Tribunal d'appel en l'affaire *Ngokeng* et comme exposé ci-haut, les observations figurant dans un rapport d'évaluation de la performance ne peuvent dénaturer l'appréciation. Selon l'arrêt *Staedtler*, qui confirme l'arrêt *Ngokeng*, ce principe ne s'applique pas seulement aux observations du premier notateur, mais également à ceux du deuxième (voir paragraphe 40).

46. Le Tribunal retient également que, comme indiqué ci-haut, le Tribunal d'appel a défini le champ du contrôle juridictionnel du Tribunal du contentieux administratif en l'affaire *Sanwidi*. Il en ressort qu'il n'appartient pas au Tribunal du contentieux administratif d'apprécier le bien-fondé du choix opéré par le Secrétaire général parmi les différentes possibilités qui s'offraient à lui. Il n'est pas non plus censé substituer sa propre décision à celle du Secrétaire général (voir paragraphe 41). Le rôle du Tribunal est de déterminer si la décision administrative contestée est raisonnable et juste, régulière sur la forme et sur le fond, et proportionnelle. Cette analyse a conduit le Tribunal d'appel à statuer que le Tribunal du contentieux administratif ne devait pas substituer son jugement à celui du décideur, mais devait veiller à ce que ce dernier fasse son travail correctement :

... À l'issue d'un contrôle juridictionnel, le Tribunal peut conclure que la décision administrative contestée est déraisonnable, injuste, illicite, irrationnelle, irrégulière ou disproportionnée. Durant l'instance, le Tribunal du contentieux administratif ne procède pas à un examen sur le fond mais à un contrôle juridictionnel, lequel porte sur la manière dont le décideur a pris la décision contestée et non sur le bien-fondé de la décision.

47. Suivant les principes énoncés dans l'arrêt *Sanwidi*, le Tribunal considère que, si toutes les observations figurant dans un rapport d'évaluation ne doivent pas nécessairement être favorables pour justifier l'appréciation « performance répondant aux attentes », ainsi que le dit également le requérant, elles doivent, d'une manière

générale, être équilibrées, cohérentes, raisonnables, justes et proportionnelles. Le cas échéant, les observations défavorables doivent être neutralisées ou à tout le moins compensées par d'autres observations venant présenter une perspective favorable à l'appui de l'appréciation générale.

48. Cet impératif d'équilibre et de cohérence dans les observations vaut à plus forte raison pour les observations formulées par le deuxième notateur qui, selon le règlement, est chargé de veiller à la rigueur des observations et des appréciations. Dans le cas contraire – que nous envisageons pour les besoins du raisonnement –, le premier ou le deuxième notateur pourrait, sous le couvert d'une appréciation générale « performance répondant aux attentes », faire en toute impunité les observations les plus extravagantes et les plus mal fondées, voire se livrer à la calomnie. Les observations resteraient au dossier du fonctionnaire et échapperaient à tout contrôle administratif ou juridictionnel.

49. L'argument du défendeur selon lequel aucune disposition ne vient régir les observations que doit faire le deuxième notateur est également sans fondement. Comme indiqué ci-haut, l'instruction administrative ST/AI/2005/10 prévoit que le deuxième notateur « veille à la rigueur des appréciations relatives aux compétences de base et aux valeurs fondamentales, les observations et l'appréciation générale ». En l'espère, le deuxième notateur n'a pas, à l'évidence, fait montre de la rigueur requise. On constate, à la lecture du rapport d'évaluation, que ses observations contredisent directement les observations et les appréciations émanant des premiers notateurs. Alors même que ces derniers décernent au requérant l'appréciation générale « performance répondant aux attentes », il écrit que, selon lui, « les observations et appréciations faites par les deux collègues qui se sont succédé comme premier notateur pendant la période d'évaluation ne décrivent pas adéquatement la performance et le comportement professionnels [du requérant] ».

50. Le deuxième notateur, en particulier, déplore les appréciations données par les premiers notateurs aux rubriques Professionnalisme, Intégrité et Respect de la diversité (à la section Valeurs fondamentales), estimant, sur la base des observations des

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

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

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

Réparation

53. Dans ses conclusions finales, le requérant est muet quant à la réparation qu'il sollicite. En lieu et place, il déplore que l'appréciation générale « performance répondant aux attentes » l'ait illicitement empêché d'engager la procédure de contestation prévue dans l'instruction administrative ST/AI/2010/5 (le Tribunal retient que, d'après la section 15.1, un fonctionnaire ne peut engager une telle procédure que s'il obtient l'appréciation « Performance répondant partiellement aux attentes » ou « Performance ne répondant pas aux attentes »). Dans la requête, le requérant formule

toutefois une demande, à savoir que les observations désobligeantes soient retirées du rapport d'évaluation.

54. Le Tribunal retient que la réparation a avant tout pour objet de rétablir le fonctionnaire dans la situation qui aurait été la sienne si l'Organisation avait honoré ses obligations contractuelles (voir le paragraphe 10 de l'arrêt *Warren* [2010-UNAT-059], confirmé notamment par l'arrêt *Ho* [2017-UNAT-791]). Le Tribunal estime qu'un même principe doit également s'appliquer aux autres types de réparation prévus au paragraphe 5 de l'article 10 du Statut du Tribunal du contentieux administratif, notamment l'annulation de la décision et l'exécution de l'obligation. *In fine*, la justice est mieux servie quand la raison, l'équité et la proportionnalité sont restaurées (voir les citations de l'arrêt *Sanwidi* ci-dessus).

55. En l'espèce, le Tribunal, qui ne doit pas se substituer au décideur, comme il est dit dans l'arrêt *Sanwidi*, ne peut procéder à sa propre évaluation de la performance du requérant. Au vu des faits de l'espèce, étant donné également que le requérant n'a pas précisé clairement la réparation qu'il souhaitait obtenir, le Tribunal ordonne que le rapport d'évaluation du requérant pour 2016/17 soit modifié de façon que les observations ne viennent plus dénaturer les appréciations données et que le requérant puisse jouir de tous ses droits. Il incombera aux responsables de déterminer la manière d'y parvenir. Ils devront veiller à ce que le rapport d'évaluation rende compte de manière adéquate et en toute cohérence de la performance du requérant durant la période d'évaluation.

Conclusion

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

(Signé)

Eleanor Donaldson-Honeywell, juge

Ainsi jugé le 27 février 2020

Enregistré au Greffe le 27 février 2020 à New York.

(Signé)

Nerea Suero Fontecha, greffière