



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

Affaire no : UNDT/NBI/2021/047

Jugement no : UNDT/2022/072

Date : 29 juillet 2022

Original : anglais

Juge : M^{me} Margaret Tibulya
Greffe : Nairobi
Greffier : M^{me} Abena Kwakye-Berko

AL MASRI

contre

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE
L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT

Conseil du requérant :

M^{me} Shuba Suresh Naik, Bureau de l'aide juridique au personnel

Conseil du défendeur :

M^{me} Elizabeth Brown, Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
M^{me} Zuzana Kovalova, Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

Rappel des faits et de la procédure

1. Le requérant est un ancien fonctionnaire du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (le « HCR ») employé en qualité d'assistant principal à l'approvisionnement (G-5) au Bureau pour le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord en Jordanie.

2. Par requête du 28 juin 2021, il a saisi le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies (le « Tribunal ») à Nairobi, contestant la décision du défendeur de ne pas renouveler son engagement de durée déterminée en raison de problèmes de performance (la « décision contestée »).

3. Le défendeur a déposé sa réponse à la requête le 29 juillet 2021.

4. Le 7 juin 2022, le Tribunal a ordonné aux parties de déposer leurs conclusions finales le 14 juin 2022 au plus tard, ce qu'elles ont fait.

Résumé des faits pertinents

5. Le requérant est entré au service du HCR en tant qu'assistant principal à l'approvisionnement (G-5) à Amman (Jordanie) en 2014 pour une période de sept mois. Il a ensuite été réengagé le 10 juillet 2016 en tant qu'assistant principal à l'approvisionnement (G-5) au Bureau pour le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord en Jordanie¹.

6. Du 10 juillet 2016 au 15 octobre 2019, il a reçu quatre documents électroniques d'évaluation de la performance (ci-après désignés par « document d'évaluation ») établis par trois supérieurs hiérarchiques différents et trois agents examinateurs différents².

¹ Réponse, par. 2.

² Ibid.

7. Le 16 octobre 2019, le requérant a commencé à travailler en tant que fonctionnaire chargé de l'approvisionnement (adjoint de 1^{re} classe) (G-6) au bureau du HCR en Jordanie. Le 2 juillet 2020, il a été informé par la section du développement des compétences et de l'évaluation des performances que selon la politique applicable, comme il avait été en congé pendant trois mois, il devrait établir deux documents d'évaluation succincts, l'un couvrant la période allant du 16 octobre 2019 au 29 février 2020 et l'autre la période allant du 1^{er} juin 2020 au 31 décembre 2020, et que le document d'évaluation qu'il avait établi pour l'année entière était annulé³.

8. Le 13 août 2020, le document d'évaluation succinct qu'il avait établi pour la période du 16 octobre 2019 au 29 février 2020 a été complété et lui attribuait la note « répond partiellement aux attentes »⁴. Le 7 septembre 2020, le requérant a déposé une demande en révision de son document d'évaluation couvrant la période du 16 octobre 2019 au 29 février 2020⁵.

9. Le 20 décembre 2020, le requérant a été informé que son engagement de durée déterminée, qui expirait le 31 décembre 2020, ne serait pas renouvelé pour des raisons de performance⁶. Le motif indiqué était l'insuffisance de sa performance que son responsable n'était pas en mesure d'enregistrer officiellement dans le Projet de renouvellement des systèmes de gestion du HCR, étant donné qu'il n'avait pas commencé à remplir de document d'évaluation pour la période allant du 1^{er} juin 2020 au 31 décembre 2020, malgré plusieurs demandes faites en ce sens.

10. Le 30 décembre 2020, le requérant a demandé le contrôle hiérarchique de la décision contestée⁷.

³ Requête, annexe 1.

⁴ Ibid., par. 16.

⁵ Ibid., annexe 5.

⁶ Ibid., annexe 7.

⁷ Ibid., annexe 8.

11. Le 26 mars 2021, la Haute-Commissaire adjointe du HCR a rendu le contrôle hiérarchique⁸, dans lequel se dégageait notamment la conclusion suivante :

a. Le dossier contenait de nombreux documents datant de l'époque des faits et montrant que les préoccupations concernant la performance du requérant avaient été portées à son attention en temps utile et de manière transparente ;

b. D'un point de vue administratif, son engagement aurait dû être prolongé mensuellement pour permettre de mener à bien l'évaluation hors ligne ou de répondre à la demande en révision de la précédente évaluation négative de sa performance, et ce, avant de mettre en œuvre la décision de cessation de service ;

c. Compte tenu de ce défaut de procédure, il a été décidé d'accorder au requérant une indemnité correspondant à trois mois de traitement de base net.

Argumentation des parties

Moyens du requérant

12. Les arguments du requérant se résument comme suit :

a. Lorsque des services insatisfaisants constituent le motif du non-renouvellement d'un engagement, le document d'évaluation doit être définitivement établi conformément à la politique du HCR en vigueur sur la gestion de la performance ;

b. La décision de ne pas renouveler son engagement a été prise avant que la version définitive des deux documents d'évaluation soit arrêtée. Un document d'évaluation complet est un document d'évaluation qui, s'il est contesté, a fait l'objet d'une procédure en révision à l'issue de laquelle le jury

⁸ Ibid., annexe 10.

de révision a rendu une décision sur la note attribuée. En ce qui concerne le requérant, aucun des documents d'évaluation litigieux n'était complet ;

c. Le premier document d'évaluation couvrant la période du 16 octobre 2019 au 29 février 2020 et indiquant la note « répond partiellement aux attentes » a été contesté par le requérant et le jury de révision n'a rendu sa décision qu'en décembre 2021. Le deuxième document d'évaluation couvrant la période du 1^{er} juin 2020 au 31 décembre 2020 n'a pas été achevé ni même entamé avant que la décision de non-renouvellement soit prise ;

d. Dans la décision issue du contrôle hiérarchique, l'accent était mis sur le fait que le non-renouvellement n'était pas fondé sur le document d'évaluation succinct, mais sur le suivant. Il ressortait du contrôle hiérarchique que l'inachèvement du deuxième document d'évaluation était dû au retard pris par le requérant pour définir les objectifs et commencer à remplir le document d'évaluation, en conséquence de quoi les problèmes de performance n'avaient pas pu être consignés dans ledit document. Si tel était le cas et si l'administration envisageait de ne pas renouveler l'engagement pour des raisons de performance, on ne comprend pas pourquoi elle n'a pas engagé d'évaluation hors ligne, ce qu'elle a fini par faire après avoir communiqué le préavis de non-renouvellement ;

e. L'administration a également fait preuve de laisser-aller lorsqu'il s'est agi de finir de compléter les documents d'évaluation, car elle connaissait les difficultés rencontrées par le requérant dans ses rapports hiérarchiques ainsi que les problèmes techniques auxquels il était confronté, ce qui expliquait le retard. Quoiqu'il en soit, les documents d'évaluation n'étaient pas complets lorsqu'il a été décidé en décembre 2020 de ne pas renouveler l'engagement du requérant. C'est donc à tort et de façon totalement irrégulière que l'administration a décidé de ne pas renouveler l'engagement du requérant en se fondant sur des documents d'évaluation incomplets ;

f. Les commentaires relatifs aux documents d'évaluation précédents (depuis 2016) ont été repris pour la première fois dans la réponse du défendeur pour indiquer que le requérant avait connaissance des problèmes de performance. Ces anciens problèmes de performance n'ont pas été mentionnés lorsqu'il a été question de la lettre de non-renouvellement datée du 20 décembre 2020, des commentaires de l'administration concernant le contrôle hiérarchique, ou encore de la décision issue du contrôle hiérarchique. Il s'agissait d'une tentative de dernière minute du défendeur visant à démontrer que le requérant avait connaissance des problèmes de performance, mais le défendeur n'a pas été en mesure de produire de documents plus récents indiquant des problèmes de performance. Ces anciens documents d'évaluation datant de 2016 n'ont pas été pris en considération dans la décision finale de non-renouvellement, comme en atteste le fait que malgré ces évaluations, le requérant a été promu et est entré au service d'un nouveau bureau en passant d'une classe G-5 à une classe G-6. Il aurait été étrange de la part de l'administration de promouvoir le requérant alors qu'elle se posait des questions sur sa performance depuis toutes ces années, à savoir depuis 2016 ;

g. Si l'administration considérait que sa performance était insuffisante, aucune mesure constructive n'a été prise par le supérieur hiérarchique du requérant pour l'aider. Le défendeur affirme que le requérant se contredit puisqu'il maintient qu'il ne savait pas que sa performance était insuffisante. Il n'y a pas de contradiction, c'est l'administration qui affirme depuis le début que la performance du requérant était insuffisante (depuis 2016), mais elle n'a pas réussi à montrer les mesures de soutien ou les mesures correctives qu'elle a prises pour l'aider à améliorer sa performance ;

h. L'administration a commis une grave erreur de procédure en décidant de ne pas prolonger l'engagement du requérant alors que le document d'évaluation était en cours de révision. Le requérant avait demandé la révision

de son document d'évaluation couvrant la période du 16 octobre 2019 au 29 février 2020 et, par conséquent, l'administration aurait dû prolonger son engagement jusqu'à ce que la procédure de révision soit terminée. Les responsables du contrôle hiérarchique ont tenté de remédier à la situation en accordant au requérant une indemnité correspondant à trois mois de traitement de base net. Ils ont certes accordé cette indemnité, mais pour en définir le montant correspondant à trois mois de traitement, ils ont apparemment tenu compte de la faute commise par le requérant du fait de ne pas avoir commencé à remplir le document d'évaluation et ont renvoyé au paragraphe 14 de la politique relative aux engagements de durée déterminée qui prévoit la possibilité de prolonger un engagement de six mois maximum pour permettre l'amélioration de la performance. Cette formule retenue par le défendeur est particulièrement arbitraire, erronée et dénuée de fondement, car :

- i. La prolongation de l'engagement est automatique lorsqu'un document d'évaluation est contesté et le fait qu'un fonctionnaire retarde l'établissement d'un document d'évaluation est sans conséquence ;
- ii. Sanctionner un fonctionnaire pour une erreur de l'administration est injuste et le défendeur a tenu compte d'un élément inutile ;
- iii. Le contrôle hiérarchique et le défendeur renvoient à tort au paragraphe 14 de la politique du HCR relative aux engagements de durée déterminée, qui limite la prolongation des engagements à six mois. Le paragraphe 14 doit être pris en considération lorsqu'une prolongation d'engagement est accordée pour améliorer la performance et non dans le cas où un fonctionnaire conteste un document d'évaluation. Le paragraphe 4.6.13 du document UNHCR/CHP/2014/12/Rev.1 (Politique sur la gestion de la performance) ne prévoit aucune restriction quant à la durée de la prolongation d'un engagement, car il est entendu que le processus de

révision prend parfois du temps, comme en atteste le propre cas du requérant. Le requérant a déposé une demande en révision de son document d'évaluation en août 2020 et la décision du jury de révision a été rendue plus d'un an après, soit en décembre 2021 ;

i. Contrairement à ce qu'affirme le défendeur, ce n'est pas le requérant qui a retardé le processus d'établissement du deuxième document d'évaluation. Dès son arrivée dans le nouveau bureau, le requérant a pris des mesures pour modifier la période couverte par le document d'évaluation et pour commencer à en remplir de nouveaux. Ce n'est pas seulement en juin 2020 que l'établissement des documents d'évaluation a été source de confusion, mais dès décembre 2019, lorsque le requérant a demandé des précisions à diverses autorités sur la façon de remplir les documents d'évaluation compte tenu du mode de calcul de la période couverte par les documents d'évaluation et de son congé spécial sans traitement, et par la suite sur la question de savoir si deux documents d'évaluation pouvaient être remplis puis traités simultanément, et sur les rapports hiérarchiques. Les problèmes techniques ont été réglés en juillet 2020, mais il y a eu un désaccord sur les nouveaux documents d'évaluation en ce qui concerne les objectifs, d'autant plus qu'en août 2020, son supérieur hiérarchique lui a attribué la note « répond partiellement aux attentes ». Dans ces circonstances, il est normal qu'un fonctionnaire cherche à savoir ce que l'on attend de lui, quelles erreurs il a commises au cours du cycle précédent et quel soutien lui sera proposé pour progresser ;

j. Les annexes des courriels et des réunions communiquées par le défendeur n'indiquent pas que l'une ou l'autre de ces questions a été abordée. Le contenu d'une réunion tenue le 7 juillet 2020 avec le représentant a même été déformé dans la lettre de non-renouvellement qui présentait la réunion comme ayant porté sur des problèmes de performance, alors que le compte rendu de la réunion ne contient aucune indication en ce sens. Il y a eu

une rupture de confiance que l'administration n'a pas cherché à résoudre. Au mois d'octobre 2020, le requérant a contracté la COVID-19 et a été en congé de maladie. Après quelques jours passés au bureau en novembre 2020, il a de nouveau été en congé de maladie en raison de symptômes de COVID de longue durée. Dans les deux semaines qui ont suivi son retour, il a reçu le préavis de non-renouvellement ;

k. L'engagement du requérant n'a pas été renouvelé dans l'année qui a suivi sa prise de fonctions dans le nouveau bureau, et aucune preuve des insuffisances de sa performance n'a été relevée, sauf dans le document d'évaluation succinct. Même s'il y avait des lacunes, aucune mesure corrective n'a été adoptée au moyen d'un plan de mise à niveau, de formations supplémentaires, d'un encadrement ou d'un soutien. Au contraire, dès son arrivée au bureau, le requérant a dû affronter un environnement de travail hostile et peu protecteur dont il s'est plaint, comme établi, non seulement auprès de son chef d'unité mais aussi du représentant. Le requérant a également demandé l'assistance du bureau du médiateur. En conclusion, l'administration n'a pas respecté les normes applicables en cas de non-renouvellement d'un engagement fondé sur des problèmes de performance.

13. Le requérant demande les réparations suivantes :

a. L'annulation de la décision contestée et sa réintégration ou, à titre subsidiaire, une indemnisation ;

b. Le paiement de trois mois au moins des cotisations dues à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies, étant donné qu'il ne manquait au requérant que trois mois de cotisations pour atteindre les cinq années ouvrant droit au versement de départ au titre de la liquidation des droits ;

- c. Une indemnité pour la perte d'assurance qui a conduit le requérant à régler les frais médicaux liés à la fausse couche de son épouse en janvier 2020 et des frais médicaux le concernant ;
- d. Une indemnité en réparation du préjudice moral ;
- e. Lui garantir une référence professionnelle inscrite dans un dossier neutre.

Moyens du défendeur

14. Les arguments du défendeur se résument comme suit :

- a. La raison de la cessation de service du requérant était sa performance insatisfaisante :
 - i. En ce qui concerne sa performance du 16 octobre 2019 au 29 février 2020, le requérant a obtenu la note « répond partiellement aux attentes ». L'évaluation montre que ses anciens supérieurs hiérarchiques, dans un autre bureau du HCR, avaient régulièrement signalé une performance insuffisante. Le jury de révision a rejeté la demande en révision du requérant et a confirmé la note attribuée par son supérieur hiérarchique, bien qu'après sa cessation de service ;
 - ii. Malgré de nombreuses demandes, le requérant n'a jamais commencé à remplir son document d'évaluation en ligne pour la période suivante, soit du 1^{er} juin au 31 décembre 2020, empêchant ainsi son supérieur hiérarchique d'enregistrer l'évaluation sous sa forme officielle en ligne. La performance insuffisante du requérant a finalement été enregistrée sous une autre forme hors ligne ;

- b. La cessation de service du requérant était une mesure appropriée :
- i. Les éléments de preuve établissent clairement que le requérant avait connaissance de l'insuffisance de sa performance, qui lui a été signalée notamment au cours des réunions hebdomadaires avec son supérieur hiérarchique, lorsqu'il lui a été demandé à plusieurs reprises de remplir son document d'évaluation et d'accomplir des tâches habituelles, et en fin de compte, dans le cadre de l'évaluation qui a dû être effectuée hors ligne parce que le requérant refusait d'engager le processus officiel en ligne ;
 - ii. Le supérieur hiérarchique du requérant n'a pas été en mesure d'enregistrer en bonne et due forme la performance insuffisante du requérant sous la forme officielle parce que le requérant a délibérément ignoré le processus, il a refusé d'y participer ou même de l'enclencher. Il est établi que le requérant a reçu plus de dix rappels écrits et qu'au moins quatre réunions ont été programmées entre le 1^{er} juin et le 13 septembre 2020. Ces demandes sont restées pour la plupart sans réponse de la part du requérant ;
 - iii. Pendant la réunion du 13 septembre 2020, le requérant a insisté sur le fait qu'il ne remplirait de document d'évaluation pour 2020 qu'une fois son document d'évaluation pour 2019 examiné et achevé. Le défendeur maintient que le requérant a disposé de suffisamment de temps, d'occasions et d'aide de ses supérieurs pour commencer à remplir son document d'évaluation pour 2020, mais qu'il n'a pris aucune mesure pour le faire. En conséquence, le défendeur affirme que l'absence d'un document d'évaluation officiel en ligne est imputable au requérant ;

iv. De ce fait, le bureau a dû mettre en œuvre une procédure de substitution hors ligne avec des garanties comparables. Le requérant a eu la possibilité, qu'il a ignorée, de présenter son auto-évaluation. Malgré cela, le bureau lui a communiqué l'évaluation hors ligne et lui a donné la possibilité de faire part de ses commentaires. Ses commentaires ont été versés à son dossier. Le requérant n'a pas demandé au bureau de soumettre son évaluation hors ligne au jury de révision ;

v. Bien que le requérant n'ait coopéré ni à la procédure en ligne ni à la procédure de substitution hors ligne, le bureau a néanmoins décidé de clôturer l'évaluation du requérant sous une autre forme, bien qu'après sa cessation de service ;

vi. En cas de performance insatisfaisante, le cadre du HCR offre à l'administration deux solutions tout aussi valables l'une que l'autre, à savoir : i) laisser l'engagement de durée déterminée expirer, ou ii) prolonger exceptionnellement l'engagement de durée déterminée pour une durée maximale de six mois afin d'évaluer l'amélioration de la performance. L'administration n'est pas tenue de proposer un plan de mise à niveau au fonctionnaire dont la performance est insuffisante ni de prendre d'autres mesures correctives avant de décider de ne pas renouveler son engagement de durée déterminée en raison de sa mauvaise performance ;

vii. En l'espèce, le représentant n'a pas jugé opportun d'utiliser la possibilité de prolonger exceptionnellement l'engagement de durée déterminée pour une nouvelle période de six mois afin d'évaluer plus avant les améliorations de la performance. Il a décidé, dans le respect du cadre applicable, de choisir l'autre solution consistant à ne pas renouveler l'engagement de durée déterminée du requérant qui expirait le 31 décembre 2020 ;

c. Le requérant a été suffisamment indemnisé des éventuelles irrégularités de procédure :

i. En réponse à la demande de contrôle hiérarchique déposée par le requérant, l'administration a estimé qu'avant de mettre en œuvre sa cessation de service, l'engagement de durée déterminée du requérant aurait dû être prolongé mensuellement d'un point de vue administratif, pour que l'évaluation hors ligne (pour la période de juin à décembre 2020) ou la révision en cours (du document d'évaluation couvrant la période d'octobre 2019 à février 2020) puisse être menée à terme. La décision a pris en considération le non-respect par le requérant des obligations qui lui sont faites au titre de la politique sur la gestion de la performance, et le fait que, conformément au paragraphe 14 de la politique relative à la gestion des engagements de durée déterminée, en l'absence d'une évaluation satisfaisante de la performance, un engagement de durée déterminée ne peut être prolongé qu'à titre exceptionnel pour une durée maximale de six mois ;

ii. Le requérant a reçu une indemnité correspondant à trois mois de traitement de base net en réparation de l'irrégularité de procédure constatée dans le processus de cessation de service ;

iii. Une indemnité d'un montant équivalent à six mois de traitement de base net serait excessive dans les circonstances particulières de l'espèce, qui ont été exposées plus en détail dans la réponse. La doctrine des « mains propres » impose à la partie qui demande une réparation équitable d'avoir elle-même agi dans le respect de principes équitables. Le requérant ne peut pas sciemment manquer à ses obligations dans le cadre du processus d'évaluation de la performance, puis demander une indemnisation pour des irrégularités dans ce même processus. Au vu de ce qui précède, le défendeur maintient que la réparation accordée a permis d'indemniser pleinement le requérant pour

l'irrégularité de la procédure constatée. À cet égard, le défendeur relève qu'en tout état de cause, les trois mois de traitement accordés ont dépassé le montant du traitement que le requérant aurait reçu si son engagement avait été prolongé chaque mois d'un point de vue administratif jusqu'à la mise au point définitive de son évaluation hors ligne, donc jusqu'à la fin du mois de février 2021.

15. En conséquence, le défendeur soutient que la requête doit être rejetée dans son intégralité.

Décision sur la demande du défendeur

16. Le défendeur a demandé l'autorisation de soumettre le rapport du jury de révision, qui a été publié après l'introduction de la requête à l'examen. Le Tribunal relève que la notification préalable de l'intention de soumettre le rapport a été donnée par le défendeur au paragraphe 30 de la réponse, et que le requérant n'a pas soulevé d'objection à la demande. Étant donné que la demande a été préalablement notifiée, elle n'a pas pris le requérant au dépourvu. Le versement du rapport au dossier en tant qu'élément de preuve ne porte pas préjudice au requérant. Il est donc fait droit à la demande visant à présenter le rapport du jury de révision.

Examen

Cadre juridique

17. Selon un principe de droit établi, le titulaire d'un engagement de durée déterminée n'est pas fondé à en escompter le renouvellement et, à moins que l'administration n'ait expressément formulé une promesse qui incite le fonctionnaire à escompter le renouvellement de son engagement de durée déterminée, ou à moins que l'administration n'ait abusé de son pouvoir d'appréciation ou n'ait été animée par des motifs discriminatoires ou illégitimes dans sa décision de ne pas prolonger

l'engagement, le non-renouvellement de l'engagement de durée déterminée d'un fonctionnaire n'est pas illégal⁹.

18. Il est également établi que si le non-renouvellement d'un engagement de durée déterminée est une décision administrative distincte susceptible de faire l'objet d'un contrôle et d'un appel¹⁰, un fonctionnaire dont la performance a été évaluée comme « répondant partiellement aux résultats attendus » n'est pas légitimement fondé à escompter le renouvellement de son engagement de durée déterminée¹¹. À cet égard, le Tribunal d'appel des Nations Unies a estimé qu'il ne serait pas conforme à l'alinéa a) de l'article 1.3 du Statut du personnel et à l'alinéa a) de la disposition 1.3 du Règlement du personnel de contraindre le Secrétaire général à renouveler l'engagement d'un fonctionnaire non qualifié pour la simple raison que la procédure d'évaluation comportait des vices de procédure, sous réserve que lesdits vices de procédure ne soient pas graves et importants au point de rendre la procédure d'évaluation illégale ou déraisonnable ou de porter atteinte au droit du fonctionnaire concerné à une procédure régulière¹².

Les critères d'examen en cas de mauvaise performance

19. L'administration doit apporter des preuves suffisantes de l'incompétence, en se fondant généralement sur une évaluation effectuée dans le respect des procédures qui établit les lacunes du fonctionnaire et les raisons de ces lacunes¹³. Il a également été estimé que le motif de résiliation du contrat doit reposer sur une base raisonnable et des éléments de preuve suffisants, étayés par des faits objectifs, établissant que la performance du fonctionnaire est insuffisante. De plus, les lacunes constatées doivent être graves au point qu'il serait inacceptable de poursuivre la relation entre employeur et employé¹⁴.

⁹ Arrêt *Ahmed* (2011-UNAT-153), par. 47.

¹⁰ Arrêt *Obdeijn* (2012-UNAT-201), par. 31 ; arrêt *Schook* (2012-UNAT-216), par. 27.

¹¹ Arrêt *Said* (2015-UNAT-500), par. 41 ; arrêt *Charot* (2017-UNAT-715), par. 47.

¹² Arrêt *Ncube* (2017-UNAT-721), par. 19 et 20.

¹³ Arrêt *Sarwar* (2017-UNAT-757), par. 71.

¹⁴ *Ibid.*, par. 72.

20. D'après ce qu'il y était indiqué, la décision de ne pas renouveler l'engagement du requérant était fondée sur sa performance insuffisante, qui aurait été documentée et discutée avec lui à plusieurs reprises, notamment à la réunion du 7 juillet 2020, mais qui n'a pas pu être officiellement enregistrée dans le Projet de renouvellement des systèmes de gestion, car le requérant n'avait pas commencé à remplir de document d'évaluation pour la période allant du 1^{er} juin 2020 au 31 décembre 2020 malgré plusieurs demandes faites en ce sens.

21. Il convient d'examiner les questions suivantes :

- a. La performance du requérant était-elle insuffisante ?
- b. Connaissait-il les critères de performance requis ou était-il raisonnable de penser qu'il les connaissait ?
- c. S'est-il vu offrir une réelle possibilité de satisfaire aux critères requis ?
- d. Compte tenu des circonstances, était-il approprié de résilier l'engagement du requérant en se fondant sur le non-respect des critères requis ?

La performance du requérant était-elle insuffisante ?

22. Le requérant conteste l'affirmation selon laquelle sa performance était insuffisante et entend s'appuyer sur le fait qu'il a été promu et qu'il est entré au service d'un nouveau bureau en passant d'une classe G-5 à une classe G-6. Il affirme qu'il aurait été étrange de la part de l'administration de le promouvoir alors qu'elle se posait des questions sur sa performance depuis tant d'années.

23. Le défendeur est toutefois convaincu que la performance du requérant était insuffisante, comme en atteste le dossier regroupant les évaluations de sa performance (annexe R-1). Le document d'évaluation pour 2016 contient par exemple des observations selon lesquelles le requérant

éprouve encore des difficultés lorsqu'il s'agit d'exécuter certaines

opérations de base dans le cadre du Projet de renouvellement des systèmes de gestion et a souvent besoin d'être accompagné. [...] ne semble pas faire de progrès considérables [...] trouve des difficultés à gérer du début à la fin et de manière indépendante les activités liées aux envois entrants et sortants ainsi qu'à la gestion des entrepôts. Il ne manifeste pas de grand intérêt pour les directives générales et la réglementation de référence dans son domaine de responsabilité. [...] consacre une grande partie du temps qu'il passe au bureau à des appels téléphoniques personnels, malgré plusieurs mises en garde. Mohammad arrive souvent en retard au bureau.

Il ne semble pas prendre d'initiative. En général, Mohammad attend que je lui confie une tâche. Il ne se concentre pas suffisamment sur son travail pendant la journée et a besoin d'un suivi et de rappels constants pour mener à bien les tâches qui lui sont confiées. Il signifie le manque de suivi dans ses courriels professionnels. [...] lorsqu'une tâche lui est expliquée, il ne prend pas de notes et oublie facilement les exigences, ce qui l'oblige à demander à nouveau en quoi consiste la tâche. En novembre 2016, j'ai demandé à Mohammad et à son collègue Samer d'examiner 175 dossiers de commandes qui se trouvaient dans l'armoire, afin de recenser les dossiers incomplets. Cela représentait cinq dossiers de commandes par jour et par personne. À la mi-février 2017, malgré des rappels quotidiens, il n'avait examiné que dix dossiers. Lorsqu'on l'interroge sur l'état d'avancement d'une tâche particulière liée à sa fonction,

Mohammad a tendance à répondre qu'il n'est pas au courant de l'information ou de la marche à suivre, et fait preuve de peu d'initiative pour se renseigner ou rechercher l'information. [...] Je conseille à Mohammad de se concentrer uniquement sur son travail pendant les heures de bureau et d'éviter d'utiliser constamment son téléphone à des fins personnelles. Il est encouragé à prendre des notes et à établir une liste de points à vérifier pour les transactions relevant du Projet de renouvellement des systèmes de gestion associées à ses activités et fonctions quotidiennes. Il lui est conseillé d'écouter les conseils constructifs de ses responsables hiérarchiques et de les appliquer afin de continuer à renforcer ses capacités professionnelles. Mohammad est tenu de suivre les activités de l'entrepôt et du bureau avec le soin qui s'impose.

24. Il convient de noter que le requérant n'avait « aucun problème avec la note globale et les notes correctives mentionnées » dans le document d'évaluation pour 2016.

25. Le requérant n'a pas commenté le document d'évaluation pour 2017 indiquant qu'il avait fait des progrès, mais que « [l]orsqu'il se consacre entièrement aux tâches, il obtient de très bons résultats [...] », ou « l'impression que laissera Mohammad à son nouveau supérieur hiérarchique et à la direction du bureau ne sera que meilleure s'il analyse les situations et y réagit avec plus de calme et dans une perspective à plus long terme, et s'il reste concentré et motivé lorsqu'il est au travail ».

26. Il n'a pas non plus commenté son document d'évaluation pour 2018 indiquant qu'il devait respecter l'ordre des priorités établi, limiter les appels téléphoniques personnels pendant les heures de bureau et arriver à l'heure au bureau le matin. Selon d'autres observations, le requérant

[...] ne montrait pas beaucoup d'intérêt pour ses fonctions ni de détermination à les exercer, et ce comportement était dû à la « difficulté à respecter les critères attendus et requis pour exercer deux fonctions différentes ». [...] avait du mal à comprendre ses nouvelles fonctions [...] la charge de travail de fin d'année augmentait le stress et la pression ressentis pour accomplir les tâches quotidiennes. [...].

Le supérieur hiérarchique a indiqué qu'il avait

discuté avec Mohammad à de nombreuses reprises pour le motiver et comprendre ses préoccupations, et avait essayé de relancer et de clarifier ses perspectives de carrière et d'explorer avec lui les avantages d'une progression professionnelle dans la section des achats, afin de le maintenir motivé et de l'aider à atteindre ses futurs objectifs commerciaux. Mais malheureusement, à l'époque, Mohammed n'était pas très motivé et il était difficile de mener à bien les activités qui lui étaient confiées. Mohammed n'a pas apporté son soutien qui était absolument indispensable dans le cadre des activités de fin d'année. Par conséquent, la charge de travail du spécialiste des achats s'en est trouvée affectée. [...].

27. Le requérant n'a pas répondu aux observations figurant dans le document d'évaluation couvrant la période du 1^{er} janvier au 15 octobre 2019, selon lesquelles il avait « mis en place un système d'archivage solide et tenu à jour les dossiers de passation de marchés ; toutefois, il n'en a pas fait autant lorsqu'il s'est agi de maintenir à jour la fiche de suivi des achats ».

28. Le seul commentaire contesté par le requérant était celui selon lequel il avait achevé l'acquisition des gilets de haute visibilité en quatre mois au lieu de trois semaines, ce qui avait été indiqué dans le document d'évaluation pour 2016. Il était donc parfaitement au courant de l'existence et de la nature de toutes les observations inscrites dans les différents documents d'évaluation. Il est donc légitime de conclure qu'il était d'accord avec ces évaluations.

29. L'autre fait reproché au requérant est qu'il n'aurait pas engagé le processus d'établissement du document d'évaluation pour 2020. Il affirme que l'administration a fait preuve de laisser-aller lorsqu'il s'est agi de finir de compléter les documents d'évaluation, car elle connaissait les difficultés qu'il rencontrait dans ses rapports hiérarchiques ainsi que les problèmes techniques auxquels il était confronté et qui expliquaient le retard. Cet argument ne permet toutefois pas d'écarter les éléments de preuve non contestés établissant qu'il n'a même pas engagé le processus, ce qui était le strict minimum qu'il pouvait faire. Il convient d'opérer une distinction entre le fait de commencer à remplir un document d'évaluation et le fait d'en arrêter la version définitive et l'argument du requérant selon lequel le retard expliquant l'« inachèvement » du document d'évaluation pour 2020 est imputable à son supérieur hiérarchique ou au bureau semble ignorer ce point crucial. En refusant de commencer à remplir ou de créer le document d'évaluation pour 2020, le requérant n'a pas contribué au processus d'évaluation de la performance en ligne.

30. Le Tribunal estime que la performance du requérant était insuffisante, comme en témoignent les documents d'évaluation pour les années 2016 à 2019 et le fait qu'il n'a pas commencé à remplir le document d'évaluation pour 2020.

Connaissait-il les critères de performance requis ou était-il raisonnable de penser qu'il les connaissait ?

31. Le requérant maintient qu'il n'a pas été informé du fait qu'il ne satisfaisait pas aux critères retenus pour son poste ou que sa performance était insuffisante. Le dossier regroupant les évaluations de sa performance (annexe R-1) montre cependant que,

même s'il a été conclu dans tous les documents d'évaluation couvrant les années 2016 à 2019 que sa performance répondait aux attentes, chacun des trois supérieurs hiérarchiques et des trois agents examinateurs a régulièrement fait état d'une performance insuffisante et de domaines à améliorer. Le fait que le demandeur a réussi à contester certains aspects du document d'évaluation pour 2016 prouve qu'il était conscient des insuffisances qui avaient été mises en évidence au cours du processus d'évaluation.

32. Tout en contestant l'affirmation selon laquelle l'insuffisance de sa performance a été évoquée pendant la réunion du 7 juillet 2020, le requérant maintient que la réunion a été convoquée pour qu'il signale les problèmes qu'il rencontrait avec ses supérieurs hiérarchiques ainsi que les préjugés qu'il subissait de leur part. Il ressort des comptes rendus 7, 8 et 9 (annexe 3) que le requérant

[a] fait observer qu'il souffrait des actes de provocation de son supérieur hiérarchique actuel (il lui a par exemple demandé de réviser un document alors qu'il attendait une réponse à ce qu'il estimait être une question importante qu'il avait soulevée)

8. Il a déclaré que sa performance avait subi les conséquences d'un manque d'engagement, de clarté et de disponibilité pour communiquer correctement.

9. Il a déclaré qu'il consacrait 70 % de son temps à se protéger contre les considérations politiques de bureau et 30 % à travailler [...]

33. Toutes les préoccupations susmentionnées sont liées à la performance, ce qui confirme que l'insuffisance de la performance du requérant a été examinée à cette réunion. Les préoccupations soulevées par le requérant étaient directement liées à certaines des insuffisances recensées concernant sa performance, notamment le fait que le requérant avait des difficultés à effectuer certaines opérations de base dans le cadre du Projet de renouvellement des systèmes de gestion, et qu'il avait souvent besoin d'être accompagné, qu'il arrivait en retard et qu'il ne montrait pas beaucoup d'intérêt et d'engagement dans l'exécution de ses fonctions. Il ne fait aucun doute que l'insuffisance de la performance du requérant a été examinée à cette réunion.

34. Compte tenu des informations figurant dans les différents documents d'évaluation et des observations formulées par le requérant à la réunion du 7 juillet, le Tribunal estime que le requérant avait connaissance des critères de performance requis ou qu'il était raisonnable de penser qu'il les connaissait.

S'est-il vu offrir une réelle possibilité de satisfaire aux critères requis ?

35. Le requérant soutient qu'aucune mesure n'a été prise par ses supérieurs hiérarchiques et les agents examinateurs pour mettre en place un plan de mise à niveau et pour lui proposer une formation ou toute autre mesure corrective afin qu'il puisse améliorer sa performance. Toutefois, le défendeur fait valoir à juste titre qu'en application du cadre du HCR, la création d'un plan de mise à niveau est une possibilité et non une obligation pour remédier à une performance insuffisante.

36. Le paragraphe 4.6.4 du document UNHCR/CHP/2014/12/Rev.1 (Politique révisée sur la gestion de la performance) prévoit qu'à l'issue de la discussion relative à l'insuffisance de la performance prévue au paragraphe 4.6.2, le supérieur hiérarchique et le subordonné **peuvent** (non souligné dans l'original) convenir d'établir un plan de mise à niveau pour une période de trois mois au minimum et de six mois au maximum. De toute évidence, la création d'un plan de mise à niveau pour remédier à une performance insuffisante n'est pas obligatoire.

37. Le Tribunal partage l'avis du défendeur selon lequel le fait de proposer un plan de mise à niveau au requérant, de lui donner la possibilité de s'améliorer dans le cadre d'un autre engagement ou de prendre d'autres mesures correctives avant de décider de ne pas renouveler son engagement en raison de sa mauvaise performance n'était que facultatif. L'administration n'était pas légalement tenue de choisir une de ces solutions.

38. En outre, le Tribunal rejette l'idée implicite selon laquelle la seule solution équitable qui pouvait être offerte au requérant était la mise en place d'un plan de mise à niveau et d'une formation. L'autre solution évidente (et qui a été choisie) consistait à mener des discussions transparentes avec le requérant tout en lui rappelant

ses obligations et en lui laissant le temps de remédier à l'insuffisance de sa performance. Le fait que le requérant ait été maintenu en fonction et même promu doit être considéré comme une possibilité qui lui a été offerte de s'améliorer, et non comme un choix fondé sur sa bonne performance. Son maintien en fonction et sa promotion ont donc été décidés malgré l'insuffisance de sa performance et non en raison de sa bonne performance.

39. Le Tribunal estime que le requérant s'est vu offrir une réelle possibilité de satisfaire aux critères requis et que, compte tenu de l'ensemble des circonstances de l'espèce, l'administration n'a pas commis d'erreur en ne lui offrant pas davantage de possibilités de s'améliorer¹⁵.

Compte tenu des circonstances, était-il approprié de résilier l'engagement du requérant en se fondant sur le non-respect des critères requis ?

40. En se fondant sur les paragraphes 4.6.3 et 4.6.12 du document UNHCR/CHP/2014/12/Rev.1 (Politique révisée sur la gestion de la performance), le requérant fait valoir qu'étant donné que la version définitive des documents d'évaluation n'avait pas été arrêtée (le premier document d'évaluation couvrant la période du 16 octobre 2019 au 29 février 2020 était toujours en cours de révision et le document d'évaluation pour la période du 1^{er} juin 2020 au 31 décembre 2020 n'avait pas été achevé), son engagement aurait dû être renouvelé jusqu'à la mise au point définitive des documents d'évaluation. Il soutient donc que la décision de ne pas renouveler son engagement était irrégulière.

41. De son côté, le défendeur s'appuie sur le paragraphe 14 du document UNHCR/HCP/2015/9 (Politique sur la gestion des engagements de durée déterminée) pour justifier la décision de non-renouvellement. En application du paragraphe 14, une recommandation du supérieur hiérarchique du fonctionnaire, étayée par une évaluation de la performance assortie d'une note globale égale ou supérieure à

¹⁵ Arrêt *Charot*, op. cit., par. 50.

« répond pleinement aux attentes en matière de performance », est nécessaire pour renouveler un engagement, et si un fonctionnaire n'obtient pas la note requise pour un renouvellement, le supérieur hiérarchique peut recommander de laisser expirer l'engagement de durée déterminée ou de le prolonger exceptionnellement pour une durée maximale de six mois afin d'évaluer l'amélioration de la performance.

42. Le paragraphe 14 ne permet pas de décider le non-renouvellement d'un engagement avant la mise au point définitive des documents d'évaluation. Le grief du requérant selon lequel la décision de non-renouvellement était irrégulière puisque la version définitive des documents d'évaluation n'avait pas été arrêtée est donc valable.

43. Étant donné que le document d'évaluation a depuis lors été achevé et que la note « répond partiellement aux attentes » a été confirmée par le jury de révision, la disposition du paragraphe 14 selon laquelle le supérieur hiérarchique peut recommander de laisser expirer l'engagement de durée déterminée lorsqu'un fonctionnaire n'a pas la note requise pour un renouvellement (de l'engagement de durée déterminée) s'applique.

44. Il est admis que la décision de non-renouvellement était irrégulière au moment où elle a été prise. Toutefois, des facteurs comme le fait que le requérant n'a pas commencé à remplir le document d'évaluation malgré plusieurs rappels et qu'il a ainsi largement concouru à l'irrégularité ne peuvent pas être ignorés. Le fait que les raisons ayant servi de fondement à la décision aient été confirmées et que le requérant ait été indemnisé dans le cadre du contrôle hiérarchique pour les irrégularités de procédure contraint le Tribunal à s'abstenir de conclure que la décision de non-renouvellement a été prise de manière irrégulière. Dans les circonstances de l'espèce, il n'est pas envisageable d'ordonner l'annulation de la décision, la réintégration du requérant et une indemnisation.

45. L'argument du requérant selon lequel l'administration a elle aussi fait preuve de laisser-aller lorsqu'il s'est agi de finir de compléter les documents d'évaluation, car elle connaissait les problèmes techniques et les difficultés qu'il rencontrait dans ses rapports hiérarchiques et qui expliquaient le retard, est tout à fait inexact. Il a été démontré que le requérant s'était vu offrir de l'aide à de nombreuses reprises¹⁶ et qu'il avait été guidé sur la manière d'établir des objectifs¹⁷. La politique en matière de performance lui a été communiquée le 18 juin 2020 et de nombreux courriels de rappel lui ont été adressés pendant au moins quatre mois¹⁸.

46. Le requérant ne conteste pas les éléments de preuve établissant qu'il n'a pas répondu à la plupart des rappels écrits, à quelques exceptions près, comme la réponse du 23 août 2020 dans laquelle il écrit que « [c]omme pour le document d'évaluation, nous devons discuter de l'évaluation précédente et du niveau de collaboration au cours de la période visée par le document précédent. Une fois que l'environnement sera clair et sain, nous pourrions discuter du nouveau document d'évaluation » (annexe R-6) et la réponse qu'il a donnée à la réunion du 13 septembre 2020 (annexe R-8). Dans les deux réponses, il a subordonné le fait de commencer à remplir le document d'évaluation pour 2020 à l'examen et à la mise au point définitive du document d'évaluation pour 2019, entravant ainsi le processus de gestion de la performance.

47. Le requérant conteste le montant de l'indemnité qui lui a été accordée. À cet égard, il reproche aux responsables du contrôle hiérarchique d'avoir tenu compte du fait qu'il n'avait pas commencé à remplir le document d'évaluation lorsqu'ils ont fixé le montant de l'indemnité qui lui a été accordée. Toutefois, le Tribunal estime que, compte tenu du fait que le requérant a activement empêché l'administration de se conformer strictement à ses politiques, il était légitime de prendre en considération son refus de remplir le document d'évaluation. Lui permettre de tirer des bienfaits non

¹⁶ Annexe R-2, pages 11, 14 et 15.

¹⁷ Annexe R-3, pages 10, 12 et 18.

¹⁸ Voir par exemple l'annexe 3 de la requête et l'annexe R-5.

négligeables de ses actions aurait enfreint les principes d'équité et la doctrine des « mains propres ».

48. L'argument selon lequel, d'une part, la prolongation d'un engagement est automatique lorsqu'un document d'évaluation est contesté et, d'autre part, le fait qu'un fonctionnaire retarde l'établissement d'un document d'évaluation est sans conséquence a dû être pris en considération aux fins du versement de l'indemnité. Il convient de souligner que l'indemnité n'a été accordée qu'en reconnaissance du fait que des irrégularités de procédure avaient été commises dans le processus de cessation de service (à savoir que la décision a été mise en œuvre avant la mise au point définitive des évaluations en ligne ou hors-ligne de la performance du requérant).

49. Il n'est ni contradictoire ni erroné ou illégal d'avoir tenu compte des facteurs entourant le processus de fixation du montant de l'indemnité. Le fait que le paragraphe 4.6.13 du document UNHCR/CHP/2014/12/Rev.1 ne prévoit aucune restriction quant à la durée de la prolongation d'un engagement et que la procédure de révision a pris beaucoup de temps ne justifie pas l'octroi d'une indemnité plus importante que celle accordée correspondant à trois mois de traitement de base net, soit 5 917,75 dinars jordaniens (environ 8 350 dollars des États-Unis) (annexe R-17).

Conclusion

50. L'ensemble des circonstances telles qu'elles sont aujourd'hui connues, y compris la nature de l'insuffisance de la performance qui se manifeste notamment par le fait que le requérant

n'a pas obtenu le moindre résultat ou exécuté la moindre tâche en temps voulu [...] Plusieurs demandes d'émission de bons de commande et de reçus pour différents services [...] ont été envoyées à Mohammad sans qu'il n'y réponde [...] Il ne nous informait pas à temps de l'état d'avancement de ses tâches ou de ses congés et absences, ce qui compliquait le suivi de son travail. Cela a entraîné plusieurs retards dans l'exécution de toutes ses tâches et certains de nos clients ne recevaient pas leur livraison. [...] Le fonctionnaire demandait toujours conseil à son supérieur hiérarchique, même pour des tâches mineures, et ne

donnait pas lui-même de conseils [aux clients]. [...] Le fonctionnaire a manqué plusieurs [...] réunions [...] au cours desquelles il était censé donner des renseignements sur ses tâches en cours et il a également manqué la plupart des réunions hebdomadaires de l'équipe. Il n'a jamais fait d'efforts pour actualiser le suivi de l'accord-cadre ou le rapport financier mensuel du pays. [...]

[I] doit travailler sa gestion du temps afin de fournir des résultats de meilleure qualité, il doit prêter attention aux détails et s'assurer qu'il suit correctement les règles et règlements du HCR en matière de passation de marchés. Il doit respecter les horaires de travail [...] se concentrer sur les tâches qui lui sont confiées [...] et travailler ses compétences en matière de communication [...]

permet de conclure que la résiliation de l'engagement du requérant était une mesure adaptée au fait de ne pas avoir respecté les critères de performance, et que le montant qui lui a été accordé en réparation des irrégularités de procédure était équitable.

51. Le défendeur a établi que la performance du requérant présentait des insuffisances dont il avait connaissance ou dont il pouvait raisonnablement être censé avoir eu connaissance. Le requérant s'est vu offrir une réelle possibilité de satisfaire aux critères requis. Le Tribunal estime que la résiliation de son engagement était une mesure adaptée au fait de ne pas avoir respecté les critères requis. L'administration était en droit de ne pas renouveler son engagement au seul motif que sa performance était insuffisante¹⁹.

52. Le requérant n'a pas démontré que la décision contestée était motivée par des préjugés à son égard. Il n'a pas démontré l'existence d'un autre facteur extrinsèque et n'a donc pas établi, comme il lui incombait, de motivation illégitime. Le Tribunal estime que la décision de non-renouvellement relevait d'un exercice légitime du pouvoir d'appréciation du Secrétaire général.

¹⁹ Arrêt *Ahmed*, op. cit.

Dispositif

53. La requête est rejetée dans son intégralité.

(Signé)

Margaret Tibulya, juge

Ainsi jugé le 29 juillet 2022

Enregistré au Greffe le 29 juillet 2022

(Signé)

Abena Kwakye-Berko, greffière, Nairobi