

**Tribunal administratif**

Distr. limitée
29 septembre 2006
Français
Original : anglais

TRIBUNAL ADMINISTRATIF

Jugement n° 1294

Affaire n° 1376

Contre : Le Secrétaire général
de l'Organisation
des Nations Unies

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES,

Composé comme suit : M. Dayendra Sena Wijewardane, Vice-Président, assurant la présidence; M. Kevin Haugh; M. Goh Joon Seng;

Attendu que, le 23 juillet 2004, [une](#) fonctionnaire du Centre de commerce international, a introduit une requête qui ne remplissait pas toutes les conditions de forme prescrites par l'article 7 du Règlement du Tribunal;

Attendu qu'après avoir procédé aux régularisations nécessaires, la requérante a réintroduit, le 29 septembre 2004, une requête, dont les conclusions se lisaient comme suit :

« **Conclusions** [...]

PLAISE au membre président de consentir à ce qu'une procédure orale ait lieu en la présente affaire.

PLAISE, en outre, au Tribunal :

[...]

3. D'annuler la décision implicite de rejet définitif du recours interne de la requérante dirigé contre la décision du Chef du personnel du Centre du commerce international (CNUCED/OMC), telle que notifiée par mémorandum de celui-ci du 14 décembre 2001, de verser au dossier administratif de [la requérante], un mémorandum [...] en date du 16 novembre 2001, accompagné des commentaires de l'intéressée, et d'en tirer toutes les conséquences de droit, c'est-à-dire notamment :

3.1 D'ordonner que le mémorandum incriminé du [...] ne soit pas versé au dossier administratif de [la requérante], ce document devant être

purement et simplement détruit, sans qu'il en subsiste copie dans les archives;

3.2 D'allouer à [la requérante] une indemnité équivalant à une année du montant net de son traitement, en réparation du préjudice moral considérable qui lui a été causé;

4. D'allouer à [la requérante], à titre de dépens, une somme, payable par le défendeur, à déterminer à la fin de la procédure. »

Attendu qu'à la demande du défendeur, le Président du Tribunal a prorogé au 31 mars 2005 le délai pour le dépôt de la réponse du défendeur;

Attendu que le défendeur a produit sa réponse le 28 février 2005;

Attendu que la requérante a présenté ses observations écrites le 25 avril 2005;

Attendu que, le 4 juillet 2006, le Tribunal a décidé qu'il n'y aurait pas de procédure orale;

Attendu que l'exposé des faits, y compris les antécédents professionnels, tel qu'il résulte du rapport de la Commission paritaire de recours se lisait notamment comme suit :

« Antécédents professionnels de [la requérante]

[...] [La requérante] est entrée au service de l'Union internationale des télécommunications le 1^{er} janvier 1972. Le 4 juillet 1977, elle a été détachée au Centre du commerce international en qualité de commis-sténographe de classe G-3 en vertu d'un engagement pour une durée fixe d'un an [...] Son détachement et son engagement pour une durée déterminée ont été régulièrement prolongés jusqu'au 1^{er} janvier 1987, date [à laquelle] elle a été mutée de l'Union internationale des télécommunications au Centre du commerce international, son engagement étant converti en engagement à titre permanent.

[À l'époque des faits à l'origine de la présente requête, la requérante était secrétaire de classe G-4.]

[...]

Exposé succinct des faits

[...] Le 9 septembre 2000, [M. B.] est entré au service du Centre du commerce international comme Chef [du Service de la mise en valeur des ressources humaines] de la Division des services techniques, devenant le supérieur hiérarchique de [la requérante].

[...] À la mi-2001, [M. B.] a demandé à [la requérante] de remplir sa partie du rapport d'appréciation et de le lui faire parvenir. La [requérante] a rempli la rubrique A ("But à atteindre") du rapport qu'elle a envoyé à son supérieur hiérarchique [...]

[...] Entre le 15 août et le 5 septembre 2001, [la Chef du Service du personnel de la Division de l'administration] a adressé plusieurs courriers électroniques à tous les fonctionnaires du Centre du commerce international [leur] rappelant de remplir le rapport d'appréciation de 2001.

[...] [M. B.] a cessé ses fonctions le 31 octobre 2001.

[...] Le 12 novembre 2001, [la requérante] et son ancien supérieur hiérarchique [M. B.] ont eu un entretien au sujet du rapport d'appréciation pour la période allant de janvier à octobre 2001, en présence de la Chef du Service du personnel de la Division de l'administration. [La requérante] était munie du rapport d'appréciation (signé par elle le 12 novembre [...]) qu'elle avait établi en prévision de l'entretien. Pendant l'entretien, il est apparu qu'il ne pouvait être établi de rapport d'appréciation, faute pour les parties de s'entendre sur le formulaire à utiliser aux fins de l'entretien ou d'accepter d'en signer l'un ou l'autre.

[...] Le 16 novembre 2001, [M. B.] a adressé à la Chef du Service du personnel un mémorandum [intitulé : "Avant mon départ – rapport d'appréciation de [la requérante]"] dans lequel il évoqu[ait] le travail insatisfaisant de [la requérante] [...]

[...] Par mémorandum daté du 14 décembre 2001, la Chef du Service du personnel a écrit à [la requérante] pour lui transmettre copie du mémorandum susmentionné, lui demandant d'en prendre connaissance et de lui soumettre ses observations. Elle l'informait en outre que le mémorandum, ainsi que ses observations, seraient versés à son dossier administratif. Invoquant l'instruction administrative ST/AI/292 du 15 juillet 1982 [intitulé : Incorporation de pièces défavorables dans les dossiers individuels], la Chef précisait qu'"une pièce qui est défavorable à un fonctionnaire ne peut être versée au dossier que si elle a été portée à la connaissance de l'intéressé".

[...] Par mémorandum daté du 19 décembre 2001, [la requérante] a écrit à la Chef du Service du personnel lui demandant de préciser la disposition exacte de l'instruction administrative ST/AI/292 "dont le mémorandum de [M. B.] relevait". [La Chef du personnel a répondu, par la suite, que tout "document concernant le rendement d'un fonctionnaire [...] faisait logiquement partie de la catégorie visée au paragraphe 5 de l'instruction administrative ST/AI/292" et que "le mémorandum ne serait pas versé à [son] dossier administratif tant que ne lui avait pas été donnée la possibilité de commenter son contenu".]

[...] »

Le 28 décembre 2001, la requérante a demandé au Secrétaire général de réexaminer de la décision administrative datée du 14 décembre de verser le mémorandum du 16 novembre à son dossier administratif.

Toujours le 28 décembre 2001, la requérante a saisi la Commission paritaire de recours de Genève d'une demande de suspension de l'effet de la décision contestée. Ayant entendu la demande au cours d'une audience sommaire le 11 février 2002, la Commission a déposé son rapport le 12 février. Relevant que la décision du Secrétaire général n'avait pas encore été appliquée, elle y concluait que le mémorandum versé au dossier administratif de la requérante porterait sérieusement préjudice à sa carrière et lui causerait par suite un préjudice irréparable. En conséquence, la Commission recommandait que la demande de suspension de l'effet de la décision soit accueillie jusqu'à ce que l'affaire soit tranchée au fond. Le 25 février, le Secrétaire général adjoint à la gestion a informé la requérante que le Secrétaire général avait accepté la recommandation de la Commission et avait

décidé de « suspendre l'effet de la décision contestée jusqu'à ce que le recours [qu'elle] avait formé [...] soit tranché. »

Le 2 mai 2002, la requérante a saisi la Commission paritaire de recours quant au fond.

Le 30 mai 2002, la requérante a saisi le Procureur Général de Genève d'une plainte pour calomnie contre M. B. Le 31 juillet, l'Organisation des Nations Unies a informé la Mission permanente de la Suisse que l'ONU voyait dans le mémorandum en cause un document interne protégé par l'immunité de juridiction en conformité avec l'Accord sur les privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies du 19 avril 1946, son auteur l'ayant rédigé en sa qualité officielle de fonctionnaire. Ce renseignement a été transmis à la Substitut du Procureur général le 6 août.

La Commission paritaire de recours a adopté son rapport le 24 mars 2004. Ses conclusions et recommandations se lisaient notamment comme suit :

« Conclusions et recommandations »

[...]

58. La Commission a conclu que rien dans le dossier n'établissait que l'ancien supérieur hiérarchique de la fonctionnaire s'était acquitté des obligations que lui impose le système de notation. L'argument selon lequel la fonctionnaire n'a pas coopéré et a cherché à se soustraire à la procédure de notation n'est pas convaincant et le défendeur n'a pas établi que l'ancien supérieur hiérarchique de la fonctionnaire a tenté de régler ces problèmes, comme il y était tenu.

[...]

60. S'agissant des *pièces défavorables*, la Commission a souligné qu'elles ne devaient pas toutes être traitées de la même façon et a réitéré qu'il était des pièces rédigées par le supérieur hiérarchique de tout fonctionnaire sur le travail de l'intéressé qui ne pouvaient être analysées abstraction faite du rapport d'appréciation. Autrement et surtout en l'absence de rapport, il y aurait quelque risque de voir contourner le système de notation qui, du point de vue des procédures, ménage au fonctionnaire plus de garanties que l'instruction administrative ST/AI/292.

61. La Commission a souligné qu'en l'espèce, le mémorandum du 16 novembre 2001 se distinguait de toute autre pièce défavorable et que, par suite, il ne pouvait être fait application de l'instruction administrative ST/AI/292 abstraction faite des instructions administratives postérieures [...] Ayant failli aux obligations que lui imposait le système de notation, l'ancien supérieur hiérarchique de la fonctionnaire ne pouvait contourner ledit système en rédigeant un mémorandum qui, en réalité, *venait s'y substituer*. Ainsi, et même si le mémorandum avait été porté à la connaissance de la fonctionnaire pour observations, la Commission a jugé qu'il serait contraire au cadre établi par les règles applicables de le verser (à son dossier administratif).

62. La Commission a souligné que le mémorandum [...] n'ayant jamais été versé [à son dossier administratif], la requérante n'avait subi aucun préjudice et il n'y avait donc pas lieu à réparation. Puisque le mémorandum était un document interne demeuré confidentiel, il était peu probable qu'il nuise à sa

réputation. C'était la fonctionnaire elle-même qui l'avait rendu "public" en saisissant une juridiction nationale de l'affaire. Elle en était responsable. Par conséquent, la Commission a conclu que la fonctionnaire obtiendrait satisfaction dès lors que le mémorandum ne serait pas versé à son dossier administratif et serait détruit.

63. La Commission **recommande** donc que le mémorandum ne soit pas versé [au] dossier administratif de la fonctionnaire et qu'il soit détruit.

Observation spéciale

La Commission tient à appeler l'attention du Secrétaire général sur le fait que, dans des affaires comme la présente espèce, les dispositions des divers régimes administratifs qui se recoupent comportent une certaine "zone grise" qui doit être dissipée. La Commission estime que le système de classement des dossiers organisé par l'instruction administrative ST/AI/292, qui se voulait provisoire, doit être mis à jour et harmonisé avec le système de notation actuel. »

Le 29 septembre 2004, la requérante, n'ayant reçu du Secrétaire général aucune décision concernant son recours devant la Commission paritaire de recours, a saisi le Tribunal de la requête susmentionnée.

Le 1^{er} novembre 2004, le Secrétaire général adjoint à la gestion a informé la requérante que le Secrétaire général avait accepté les conclusions et recommandations de la Commission paritaire de recours et que le mémorandum ne serait pas versé à son dossier administratif et serait détruit.

Attendu que les principaux arguments de la requérante sont les suivants :

1. Le mémorandum contesté ne peut à bon droit être versé au dossier administratif de la requérante.
2. Le droit de la requérante au respect de la légalité administrative relativement à l'appréciation de son comportement professionnel a été violé.
3. La requérante mérite indemnisation à raison de l'atteinte grave portée à sa dignité et à sa réputation, ainsi que du préjudice moral par elle subi.

Attendu que les principaux arguments du défendeur sont les suivants :

1. Le défendeur a accepté les conclusions et recommandations de la Commission paritaire de recours.
2. La demande d'indemnisation de la requérante est mal fondée.

Le Tribunal, ayant délibéré du 4 au 28 juillet 2006, rend le jugement suivant :

I. La requérante a été au service du Centre du commerce international de 1977 à 2004. Au moment des faits à l'origine de sa requête, elle était secrétaire de classe G-4 au Service de la mise en valeur des ressources humaines.

Le 31 octobre 2001, le supérieur hiérarchique de la requérante a cessé ses fonctions sans avoir établi le rapport d'appréciation de la requérante pour la période allant de janvier à octobre 2001. Le 16 novembre, il a adressé à la Chef du Service du personnel de la Division de l'administration un mémorandum intitulé « Avant de partir : rapport d'appréciation de [la requérante] ». Le 14 décembre, le mémorandum a été porté à la connaissance de la requérante pour observations, celle-ci étant informée que le mémorandum, ainsi que ses observations, seraient versés à son

dossier administratif, ainsi qu'il est dit dans l'instruction administrative ST/AI/292. Le 28 décembre, la requérante a demandé le réexamen de ladite décision.

Le 2 mai 2002, la requérante a formé recours devant la Commission paritaire de recours. Dans son rapport du 24 mars 2004, la Commission a conclu que le mémorandum contesté n'entrant pas dans l'une des trois catégories de pièces visées par l'instruction ST/AI/292, il serait irrégulier de le verser au dossier de la requérante mais que, comme il n'y avait jamais été versé, il n'y avait pas lieu à indemnisation. Le 1^{er} novembre, le Secrétaire général a accepté la recommandation de la Commission selon laquelle le mémorandum ne devait pas être versé au dossier administratif de la requérante et devait être détruit.

II. Lorsqu'elle a saisi le Tribunal le 23 juillet 2004 de sa requête, la requérante n'avait pas encore reçu la décision du Secrétaire général en l'espèce. Elle y priait le Tribunal :

1. D'annuler la « décision implicite » de rejet définitif de son recours interne contre la décision du Chef du personnel datée du 16 novembre 2001;
2. D'ordonner que le mémorandum incriminé ne soit pas versé à son dossier administratif, ce document devant être purement et simplement détruit, « sans qu'il en subsiste copie dans les archives »;
3. De lui allouer une indemnité équivalant à une année du montant net de son traitement, « en réparation du préjudice moral considérable qui lui a été causé »;
4. De lui allouer les dépens.

Vu la décision subséquente du Secrétaire général, le Tribunal estime que les deux premières demandes sont caduques.

III. Le Tribunal voit d'un mauvais œil qu'un supérieur hiérarchique contourne la procédure de notation officielle pour apprécier a posteriori le comportement d'une fonctionnaire même lorsque – comme il est allégué en l'espèce – la fonctionnaire est peut-être en partie responsable de l'absence de rapport d'appréciation officiel. Le Tribunal convient avec la Commission paritaire de recours que « rien dans le dossier n'établit que l'ancien supérieur hiérarchique de la fonctionnaire s'est acquitté des obligations que lui impose le système de notation ». En outre, surpris par le ton et le contenu du mémorandum, le Tribunal doute que les renseignements qu'il contient auraient résisté à une objection si la requérante avait été évaluée selon le système de notation et non par le procédé non officiel choisi. Toutefois, s'il est vrai qu'il incombe aux supérieurs hiérarchiques d'évaluer leurs subordonnés selon la procédure établie par l'Organisation à cette fin, le Tribunal considère que supérieur hiérarchique et subordonné doivent concourir et collaborer activement à l'évaluation. En l'espèce, il n'est pas convaincu de la bonne foi des parties à cet égard. Quoi qu'il en soit, il est sans intérêt pour le Tribunal de s'arrêter sur cette question, la requérante n'ayant pas, sans doute pour des raisons qui lui sont propres, contesté l'absence de notation en 2001. Dans ce contexte, le Tribunal relève que les rapports d'appréciation de la requérante comportent d'insolites lacunes et rappelle que la Commission paritaire de recours avait signalé l'absence de rapport d'appréciation dans son dossier pour les périodes allant de janvier 1990 à décembre 1992, de septembre 1996 à décembre 1998 et de janvier 2000 à décembre 2001.

IV. Aux termes du paragraphe 2 de l'instruction administrative ST/AI/292 :

« [L]’expression “pièce défavorable” s’entend de toute correspondance, mémorandum, rapport, note et autre document qui donne une impression défavorable du caractère, de la réputation, de la conduite ou du comportement professionnel d’un fonctionnaire. Une telle pièce ne peut par principe être versée dans le dossier individuel que si elle a été portée à la connaissance de l’intéressé et que celui-ci a ainsi eu la possibilité de présenter ses propres observations à son sujet. »

En l’espèce, la pièce en cause n’ayant jamais été versée à son dossier, la requérante n’est pas en mesure d’établir que les droits qu’elle tire de l’instruction administrative ST/AI/292 ont été violés. Comme le Tribunal l’a dit dans le jugement n° 237, *Powell* (1979), il n’est pas compétent pour rendre un avis consultatif.

Le Tribunal relève toutefois « l’observation spéciale » suivante de la Commission concernant la concordance entre l’instruction administrative ST/AI/292 et le système de notation :

« La Commission tient à appeler l’attention du Secrétaire général sur le fait que, dans des affaires comme la présente espèce, les dispositions des divers régimes administratifs qui se recoupent comportent une certaine “zone grise” qui doit être dissipée. La Commission estime que le système de classement des dossiers organisé par l’instruction administrative ST/AI/292, qui se voulait provisoire, doit être mis à jour et harmonisé avec le système de notation actuel. »

V. Le Tribunal, ayant examiné la demande d’indemnisation de la requérante pour « préjudice moral considérable », conclut qu’elle n’a pas droit à une telle indemnisation puisqu’elle n’a établi ni la violation de ses droits ni l’existence d’un préjudice. Le préjudice que la requérante prétend avoir subi, à savoir « l’atteinte considérable portée à son honneur, à sa dignité et à sa réputation, en raison du contenu injurieux d’un mémorandum » ne trouve pas fondement dans les faits de la cause. Comme le Tribunal l’a déjà dit, la décision contestée du 14 décembre 2001 n’a jamais été appliquée et le mémorandum en cause n’a jamais été versé au dossier administratif de la requérante ni rendu public de quelque façon par l’Administration. Les derniers doutes que la requérante avait pu avoir concernant le mémorandum auraient dû être dissipés du moment où le Secrétaire général a accepté la recommandation de la Commission paritaire de recours de le détruire.

En conséquence, le Tribunal conclut que la présente procédure aurait dû prendre fin dès que la requérante a reçu la décision du Secrétaire général. Le Tribunal n’entend pas être pour la requérante et son ancien supérieur hiérarchique, qui apparaissent l’un et l’autre sous un très mauvais jour dans cette triste affaire, le lieu de perpétuer leur inimitié. La rétribution, si tel était l’objectif recherché par la requérante, n’est pas un motif valable pour saisir le Tribunal et caractériserait l’abus du système d’administration de la justice aux yeux du Tribunal. [Voir jugement n° 1200, *Fayache* (2004)].

VI. Le Tribunal note la demande de dépens de la requérante. Dans le jugement *Powell* (ibid.), il a déclaré ce qui suit :

« Quant aux dépens, le Tribunal a indiqué dans sa déclaration de politique générale figurant dans le document Z/CN.5/R.2, en date du 18 décembre 1950 que, étant donné la simplicité de sa procédure, il n’accorderait pas, en règle générale, le remboursement des dépens aux requérants aux demandes

desquelles il a fait droit. Le Tribunal ne condamne pas non plus le requérant au paiement des dépens lorsqu'il succombe. Dans des cas exceptionnels, le Tribunal peut néanmoins octroyer le paiement de dépens s'il a été prouvé qu'ils étaient inévitables, si le montant est raisonnable et s'ils sont supérieurs aux dépenses normalement engagées à l'occasion des litiges portés devant le Tribunal. »

En l'espèce, le Tribunal ne voit pas de raison de s'écarter de sa pratique générale et refuse d'accorder les dépens.

VII. Par ces motifs, rejette la requête dans sa totalité.

(Signatures)

Dayendra Sena **Wijewardane**,
Vice-Président, assurant la présidence

Kevin **Haugh**
Membre

Goh Joon Seng
Membre

Genève, le 28 juillet 2006

Maritza **Struyvenberg**
Secrétaire