



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

Cas n° : UNDT/NY/2009/065/
JAB/2009/012
Jugement n° : UNDT/2009/073
Date : 11 novembre 2009
Original : anglais

Devant : Juge Michael Adams

Greffe : New York

Greffier : Hafida Lahiouel

WYSOCKI

contre

SECÉTAIRE GÉNÉRAL DE
L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT

Conseil pour le requérant :

Bart Willemsen, Bureau de l'aide juridique au personnel

Conseil pour le défendeur :

Natalie Boucly, PNUD

Introduction

1. Le 9 décembre 2007, le Programme des Nations Unies pour le développement a nommé le requérant au poste de conseiller en matière de politiques-gouvernance locale au Vietnam. Le poste était financé par le Gouvernement espagnol par l'intermédiaire de son organisme d'aide au développement (AECID) dans le cadre de mécanismes arrêtés avec le PNUD. Bien que la durée du contrat du requérant ait été d'une année, on escomptait que la partie du programme dont il avait la responsabilité durerait plusieurs années. Mais il s'est révélé difficile d'obtenir la coopération d'éléments essentiels de l'administration locale et les progrès ont été lents. En septembre 2007, le requérant a été informé par son chef, le directeur adjoint de pays, que son contrat ne serait pas renouvelé. Le requérant soutient que le motif avancé a été l'insuffisance de ses prestations. Le directeur adjoint soutient qu'aucun reproche n'a été adressé au requérant pour son travail personnel mais que le programme n'avait pas progressé aussi bien qu'escompté et le PNUD avait revu ses priorités. Des questions se posaient également au sujet du financement. Finalement, le Gouvernement espagnol a retiré son financement. Le requérant a fait appel de la décision de l'Administration de ne pas renouveler son contrat au motif que cette décision reposait sur des motifs étrangers à l'affaire ou inappropriés.

2. La question essentielle en cause est celle du motif du non-renouvellement du contrat du requérant et la réponse dépend de savoir si le souvenir qu'a le requérant de conversations d'importance cruciale est juste ou si, au contraire, il y a lieu d'accepter le souvenir qu'en a son chef.

Les faits

3. Le 8 novembre 2007, le requérant a été engagé pour un contrat de durée déterminé d'un an au Vietnam. Dans la description d'emploi, un projet concernant la province de Kon Tum était présenté comme d'une importance secondaire par rapport à ses fonctions principales.

4. Le 9 décembre 2007, le requérant a pris ses fonctions et peu après a établi son plan de travail (daté de janvier 2008) comme l'en avait chargé le directeur adjoint de pays qui était son chef direct. En janvier, le PNUD a également organisé une mission dans la province de Kon Tum menée par une équipe comprenant le requérant, le directeur adjoint et l'administrateur de programme du PNUD au Vietnam.

5. Le 12 mai 2008, une réunion s'est tenue entre le requérant et le directeur adjoint. Selon le premier, le second s'est déclaré déçu par son travail car celui-ci n'avait pas produit suffisamment de « produits attendus » tels que documents, ateliers et discours. Le directeur adjoint a décrit cette réunion comme étant simplement une réunion ordinaire visant à faire le point et à exprimer aussi bien des encouragements que des critiques et a reconnu, pour l'essentiel, que la question des « produits attendus » avait été soulevée. La réunion a été suivie d'un courriel daté du 20 mai 2008 qui se lit comme suit :

« J'espère que vous serez bientôt en mesure d'envoyer le document sur le district, au moins sous forme de projet. Nous en avons parlé au début d'avril avant même la retraite. Comme je vous l'ai dit lorsque nous nous sommes rencontrés il y a une semaine, je suis préoccupé par l'absence des produits effectifs qui étaient attendus de vous. Bien que des propositions conceptuelles puissent être utiles à une étape préliminaire, et que l'absence de données constitue une contrainte, il importe de voir les résultats effectifs de votre travail après plusieurs mois d'affectation à votre poste ».

Le directeur adjoint a expliqué que la production de ces « produits attendus » était un élément nécessaire pour démontrer au bailleur de fonds que le travail était en cours.

6. Le 5 juin 2008, après plusieurs discussions avec le requérant, l'administrateur de programme l'a informé qu'il existait trois différentes lignes de crédit sur la gouvernance locale financées par l'AECID, afférentes à la politique en matière de gouvernance locale, au conseiller en gouvernance locale et à la recherche sur la gouvernance locale et le développement économique, et a demandé au requérant d'élaborer un document sur le troisième point en y joignant des commentaires.

7. Dans un courriel daté du 10 juin 2008 adressé au requérant, où il relevait qu'une réunion prévue pour ce jour n'avait pas eu lieu, le directeur adjoint disait :

« Comme indiqué dans notre dernière conversation, je continue d'être préoccupé par l'absence de progrès dans votre travail à un moment où on attend manifestement de voir des résultats et des retombées après six mois passés dans votre poste. Notre rencontre [...] aurait donné l'occasion de revoir cette question ensemble et de déterminer comment vous apporter un appui ».

8. Le directeur adjoint a expliqué que la référence à l'absence de progrès faite dans ce courriel n'était pas une critique du requérant mais une description objective de l'état du programme. Selon lui, il avait bien compris qu'il existait des contraintes dues à l'attitude des autorités vietnamiennes. Il me semble que la dernière phrase du courriel va bien dans ce sens. Le 17 juin 2008, une réunion s'est tenue entre le PNUD et l'AECID. Selon le procès-verbal de la réunion, le projet de Kon Tum faisait partie des points à l'ordre du jour et au cours de la réunion il a été dit que l'AECID effectuerait une visite de contrôle à la fin du mois d'août ou en septembre.

9. Dans un courriel du 11 juillet 2008 adressé au requérant, le directeur adjoint a écrit :

« Cela a été une bonne chose que nous puissions parler mercredi, même si j'ai dû exprimer une certaine déception au sujet de votre premier semestre d'activité. Je pense cependant qu'il était important d'en parler avec vous et j'espère qu'il s'ensuivra une amélioration au plan du ciblage et de la réalisation des produits attendus. Je compte donc sur une évolution positive de votre travail pendant le reste de l'année. J'espère aussi recevoir les documents que nous avons mentionnés au cours de notre conversation ».

10. Le 19 juillet 2008, le directeur adjoint a procédé à un bilan d'étape périodique du travail du requérant. Selon ce dernier, la même critique exprimée à la réunion du 12 mai a été répétée. En revanche, le directeur adjoint a dit que la déception exprimée lors de cette réunion portait sur le manque de progrès dans le travail du requérant par

rapport aux objectifs concernant la gouvernance locale et n'était pas dirigée contre son travail personnel.

11. Le 8 septembre 2008, le directeur adjoint a convoqué le requérant à une réunion au cours de laquelle celui-ci a été informé que son contrat ne serait pas renouvelé. D'après le directeur adjoint, ce n'est pas lui qui avait pris la décision mais le Coordinateur résident, c'est-à-dire le haut fonctionnaire responsable dont le directeur adjoint relevait. Il était désormais manifeste que l'AECID était déçue du manque de progrès, particulièrement dans la province de Kon Tum, une des plus pauvres du pays et que l'AECID considérait comme un élément crucial de son programme de financement. Bien qu'aucune décision n'ait été officiellement communiquée à ce stade, il semblait probable que l'on n'obtiendrait pas d'autres fonds pour le travail proposé par le requérant qui avait été accepté par le PNUD. Toutefois, selon le témoignage du directeur adjoint, le doute quant au financement n'a pas eu une importance déterminante; en fait, le travail du requérant n'avait pas eu l'impact que le PNUD escomptait et une réorientation a été décidée consistant à abandonner la gouvernance locale, d'où la décision de ne pas renouveler le contrat du requérant. Le directeur adjoint a estimé qu'il n'était que juste d'en informer convenablement l'intéressé. Selon celui-ci, le directeur adjoint lui a dit que le motif du non-renouvellement était l'insuffisance de ses prestations. Plusieurs heures après la réunion, le requérant a adressé un courriel au directeur adjoint – en plus d'autres fonctionnaires du PNUD – dans lequel il écrivait qu'il avait été informé à la réunion que son contrat ne serait pas renouvelé et que « la raison avancée était l'insuffisance de ses prestations » sans que ne lui soit fourni « aucune analyse ni aucun détail ».

12. Le directeur adjoint, à ce que je comprends de son témoignage, a reconnu qu'il avait dit que le motif du non-renouvellement était l'insuffisance des prestations mais qu'il n'entendait pas par ces mots se référer au travail personnel du requérant mais au manque de progrès dans le programme. Il aurait dit que « les choses n'avaient pas marché comme nous l'espérions ». Selon lui, le requérant a très mal réagi et a quitté

la réunion. Le directeur adjoint a répondu au courriel du requérant dans les quelques minutes suivantes en faisant observer, dans le souci d'apporter « des éclaircissements et éviter toute présentation déformée des faits », que la « réunion faisait suite à plusieurs conversations et échanges de correspondance antérieurs » et qu'il avait dit au requérant qu'il y aurait plusieurs occasions dans les jours à venir « pour réfléchir et continuer de discuter ». Il a conclu en disant : « Je reste à votre entière disposition pour vous fournir plus d'informations et de détail ». Cette réponse ne pouvait être considérée comme une tentative de réfuter l'affirmation selon laquelle c'était l'insuffisance des prestations du requérant qui expliquait le non-renouvellement mais le directeur adjoint a expliqué que le courriel était adressé aux personnes auxquelles le requérant avait adressé son propre courriel et qu'il ne lui avait pas semblé approprié d'entrer plus en détail. Il y a lieu de rappeler que le courriel du requérant faisait simplement référence à « l'insuffisance des prestations » ce qui pourrait tout à fait être compris comme une référence au programme, non au requérant. Il me semble que le souci que le directeur adjoint prétend avoir eu d'éviter une « présentation déformée des faits » n'a pas grand sens si ce sont les prestations insuffisantes du requérant qui étaient en cause, une interprétation qui est renforcée par la dernière phrase du courriel reproduit plus haut. Il a été dit que la décision n'avait pas été prise dans un esprit de négociation et, si le motif était effectivement les mauvaises prestations du requérant, il n'était guère utile de « réfléchir et continuer de discuter ».

13. Cette conversation a son importance étant donné l'éclairage qu'elle peut éventuellement jeter sur les questions critiques en jeu, notamment celles de savoir pourquoi le contrat du requérant n'a pas été renouvelé et s'il y avait là une irrégularité. Avant de poursuivre l'examen des éléments d'information apparemment contradictoires sur ce qui s'est passé, il faut que je traite d'une question distincte – mais pas totalement sans rapport – sur laquelle il se trouve que chacune des parties s'appuie pour soutenir ses conclusions contradictoires, même si cela implique de s'écarter de l'ordre chronologique. Le rapport d'évaluation des résultats et des compétences du requérant a été établi en novembre 2008. Dans la section qui traite du

bilan d'étape, le directeur adjoint a noté ce qui suit : « le fonctionnaire avait fait des efforts pour accélérer la production effective des produits escomptés et respecter ses objectifs en ce qui concerne son plan de travail personnel et son travail individuel [...] [et], même si cela n'est peut-être pas imputable au travail individuel de l'intéressé, le travail consultatif en matière de politique générale n'avait pas donné les résultats et l'impact pertinents prévus dans un contexte opérationnel difficile ». Il est juste de dire, je pense, que cette description correspond assez bien à ce que le directeur adjoint a dit des discussions qui ont eu lieu en mai et en juillet 2008. Il a souligné les « difficultés politiques graves » que le requérant a rencontrées et également « le manque d'engagement du donateur sous forme d'un mécanisme régulier de coordination, les difficultés rencontrées pour accéder aux données et suivre l'effet des documents produits ainsi que la lenteur des progrès et les difficultés que connaissait le programme conjoint Nations Unies-Kon Tum ». Il est évident que ces problèmes n'ont pas été considérés comme imputables à des défaillances du requérant mais traduisaient le contexte difficile dans lequel il travaillait. L'évaluation effectuée par le directeur adjoint se présentait comme suit : pour le résultat principal 1, la note 3 qui impliquait que les attentes avaient été satisfaites. S'agissant des trois indicateurs principaux, le résultat final était qu'ils avaient été réalisés alors que le quatrième, sur la mise en œuvre de la stratégie, avait été partiellement réalisé, ce qui renvoyait évidemment aux difficultés susmentionnées. S'agissant du résultat principal 2, la même note a été donnée et les deux indicateurs étaient considérés comme réalisés. Le résultat principal 3 a donné lieu à la même évaluation sauf pour l'indicateur « Contribution au projet de Kon Tum », qui n'était pas réalisé. Pour le résultat principal 4, la note attribuée était à nouveau 3, ce qui impliquait que les attentes avaient été satisfaites, deux des trois indicateurs ayant été réalisés et un partiellement réalisé. Dans ce cas à nouveau, le résultat « non réalisé » de l'indicateur concernant le projet de Kon Tum et l'indicateur « partiellement réalisé » du résultat principal 4 traduisaient les difficultés que l'on reconnaissait échapper au contrôle du requérant. Le résultat principal 5 faisait l'objet d'une évaluation semblable aux

autres, un des deux indicateurs n'ayant pas à nouveau été réalisé en raison de problèmes échappant au contrôle du requérant. Dans son évaluation, le supérieur exposait essentiellement ce que j'ai dit plus haut et faisait plus particulièrement observer, au sujet du programme de Kon Tum, que le requérant avait été empêché de jouer le rôle prévu. L'auteur de l'évaluation concluait en disant que :

« même si l'effet au plan du projet et de la politique générale n'a peut-être pas été ce que l'on escomptait, le travail individuel a répondu pleinement aux attentes ».

S'agissant de l'évaluation des compétences du requérant, celui-ci a été jugé comme ayant donné satisfaction pour ce qui est de 25 indicateurs et comme ayant dépassé les attentes pour un autre. La note globale définitive a été 3 ce qui signifiait que l'intéressé avait répondu aux attentes. Le requérant (à quelques nuances sans importance près) et le directeur adjoint ont été d'accord pour reconnaître que le rapport était juste et exact.

14. Le 23 septembre 2008, une réunion a été organisée entre le requérant et le directeur adjoint pour discuter de nouveau du non-renouvellement du contrat du requérant et, à cette occasion, ce dernier a proposé comme compromis de continuer de travailler mais de s'occuper d'un autre aspect du problème de la gouvernance locale. Selon lui, cette proposition n'a pas été acceptée mais il n'a pas été question de difficultés de financement. Le directeur adjoint a fait observer que l'AECID n'avait pas encore pris de décision officielle de sorte qu'il n'y avait pas lieu de soulever cette question. Le 2 octobre 2008, le requérant a rencontré des représentants de l'AECID qui se sont déclarés préoccupés par la documentation de planification du projet de Kon Tum.

15. Le 20 novembre 2008, une réunion s'est tenue entre le requérant et le directeur adjoint pour discuter du rapport d'évaluation des résultats et des compétences du requérant. Au cours de cette réunion, ce dernier a été informé que le renouvellement de son poste dépendait du financement du projet de Kon Tum par le Gouvernement

espagnol. D'après le directeur adjoint, ce dernier avait fait savoir antérieurement qu'il n'était pas disposé à prolonger le financement du poste du requérant. Comme déjà indiqué, le 25 novembre 2008, le directeur adjoint a finalisé le rapport d'évaluation des résultats et des compétences du requérant dans lequel l'ensemble des prestations était noté 3, c'est-à-dire comme répondant pleinement aux attentes.

16. Le 2 décembre 2008, le PNUD a soumis une demande de financement au Gouvernement espagnol qui englobait (malgré ses doutes) le poste du requérant. Le 5 décembre 2008, cette demande a été refusée et le poste a donc été supprimé. Depuis lors, personne n'a été recruté pour remplacer le requérant.

Les conclusions des parties

17. Le requérant soutient que le rapport d'évaluation des résultats et des compétences montre bien que ce qui lui avait été dit dans la conversation du 8 septembre 2008 (à savoir que ses prestations étaient insuffisantes) n'était pas vrai. Il soutient donc que le non-renouvellement de son contrat doit avoir un autre motif qui ne lui a pas été communiqué, ce qui amène à suspecter un motif inapproprié. En revanche, si le motif du non-renouvellement de son contrat était son incompetence, on aurait dû lui donner la possibilité de rectifier cette impression avant que la décision ne soit prise.

18. Le défendeur soutient que le rapport d'évaluation des résultats et des compétences traduisait bien l'opinion sincère et effective du directeur adjoint au sujet de la compétence du requérant et du contexte dans lequel celui-ci était obligé de travailler qui rendait difficile, voire impossible la réalisation de plusieurs indicateurs importants. L'accent a été mis sur le programme de Kon Tum parce que les donateurs espagnols le considéraient comme revêtant une importance particulière. Toutefois, le requérant a bien été empêché d'avoir un effet sur ce programme à cause de la démarche adoptée par les autorités vietnamiennes. Le directeur adjoint et ses supérieurs ont toujours compris les réalités de la situation dont ils ne rendaient pas le requérant responsable. De ce fait, la décision de ne pas renouveler le contrat ne

découlait pas d'une vision négative de la compétence du requérant mais simplement du fait que les résultats espérés du travail du requérant n'étaient pas au rendez-vous. De plus, on s'attendait à ce que, en toute probabilité, l'AECID cesse de financer la partie du programme dont le requérant était responsable, une prévision que les événements ont confirmée. Autrement dit, le rapport d'évaluation des résultats et des compétences exprimait la position du PNUD, il n'y avait pas de raison de critiquer le travail du requérant, son travail n'a pas en fait été critiqué et le non-renouvellement du contrat était dû à d'autres facteurs.

19. Selon le requérant il semblait aussi qu'il y aurait eu beaucoup de fonds disponibles pour son programme de travail auprès d'autres sources, de sorte que le manque de fonds n'était pas un motif suffisant ou tout au moins véridique pour justifier le non-renouvellement de son contrat.

Examen

20. Je pense que tant le requérant que le directeur adjoint pensent avoir dit la vérité sur leurs conversations. C'est simplement que leurs perspectives différentes les ont amenés à comprendre différemment le fond de ce qu'il disait. Il y avait véritablement un très grand risque de malentendu, le requérant prenant pour une critique personnelle ce qui était conçu comme une description objective de l'issue du programme. Je reconnais que le directeur adjoint n'a pas clarifié la question de manière à éviter le risque d'ambiguïté comme, à mon avis, il aurait dû le faire, puisqu'il était pleinement au courant de tous les faits et que le risque de malentendu était évident. En revanche, ce que je considère comme une démarche combative de la part du requérant n'a pas favorisé des échanges calmes et sereins.

21. Une fois que le requérant a été convaincu qu'il faisait l'objet d'une allégation personnelle, je crois qu'il a trouvé très difficile de revenir aux véritables termes utilisés dans la conversation et de les comprendre dans un sens différent. De manière générale, ce qu'a dit le directeur adjoint me donne l'impression d'être sans doute plus

exact et conforme avec la logique des événements. Bien entendu, je ne peux être certain de cette conclusion mais c'est au requérant qu'il incombe de me persuader, en toute probabilité, que le motif qui lui a été donné pour justifier le non-renouvellement de son contrat n'était pas véridique. Deux personnes seulement étaient présentes à cette occasion. Cela me suffit pour dire que je suis dans l'impossibilité de conclure en toute probabilité, que le motif avancé pour justifier le non-renouvellement du contrat du requérant était l'insuffisance de ses prestations personnelles. Il s'ensuit que je ne suis pas convaincu qu'il y ait eu irrégularité dans la décision de non-renouvellement.

Conclusion

La requête est rejetée. Dans les circonstances présentes, il n'est que juste à l'égard du requérant de souligner que le dossier a démontré que le non-renouvellement de son contrat n'était aucunement dû à des défaillances supposées dans son travail. Au contraire, il était doué d'une grande compétence et son travail a été entièrement satisfaisant compte tenu des conditions difficiles qui régnaient.

(Signé)

Juge Michael Adams

Ainsi jugé le 11 novembre 2009

Enregistré au greffe le 11 novembre 2009

(Signé)

Hafida Lahiouel, Greffier, New York