



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

Affaire n° : UNDT/NBI/2019/148
Jugement n° : UNDT/2022/069
Date : 25 juillet 2022
Original : anglais

Juge : M^{me} Rachel Sophie Sikwese

Greffe : Nairobi

Greffier : M^{me} Abena Kwakye-Berko

HOSSAIN

contre

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL
DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT

Conseil du requérant :

Néant

Conseil du défendeur :

M^{me} Teresa Posse, Programme des Nations Unies pour le développement

Rappel des faits

1. Le requérant conteste la décision de ne pas renouveler son engagement de durée déterminée en raison de la suppression de son poste due à sa transformation en emploi soumis à recrutement national. Le défendeur fait valoir que la décision de supprimer le poste du requérant résultait d'une restructuration légitime de l'organisation qui a conduit à une révision de la fonction financière au sein du groupe dont le requérant relevait. Ses services en tant que membre du personnel recruté sur le plan international n'étaient plus requis. Pour les motifs exposés ci-après, la requête est accueillie et la décision de l'administration est annulée.

Faits et procédure

2. Le 21 février 2016, le requérant a commencé à travailler en tant que spécialiste des finances au sein du Groupe de la gestion des programmes du programme du Fonds pour le renforcement de la résilience du Zimbabwe (le « Fonds »), à la classe P-3. Le Fonds est administré et soutenu par le bureau de pays du PNUD au Zimbabwe en tant que secrétariat (le « PNUD-Zimbabwe ») et cofinancé par plusieurs donateurs, dont le Ministère du développement international du Royaume-Uni (le « Ministère du développement international »), l'Union européenne (UE), la Suède et le PNUD.

3. En 2017, la cheffe du Groupe de la gestion des programmes, le Directeur de pays et son adjoint ont formulé une stratégie à long terme en matière de ressources humaines pour le Groupe de la gestion des programmes du Fonds (la « stratégie RH »), dans laquelle ils ont proposé l'organigramme prospectif suivant pour le Groupe de la gestion des programmes¹ :

¹ Dossier de procédure, pages 902 à 911.

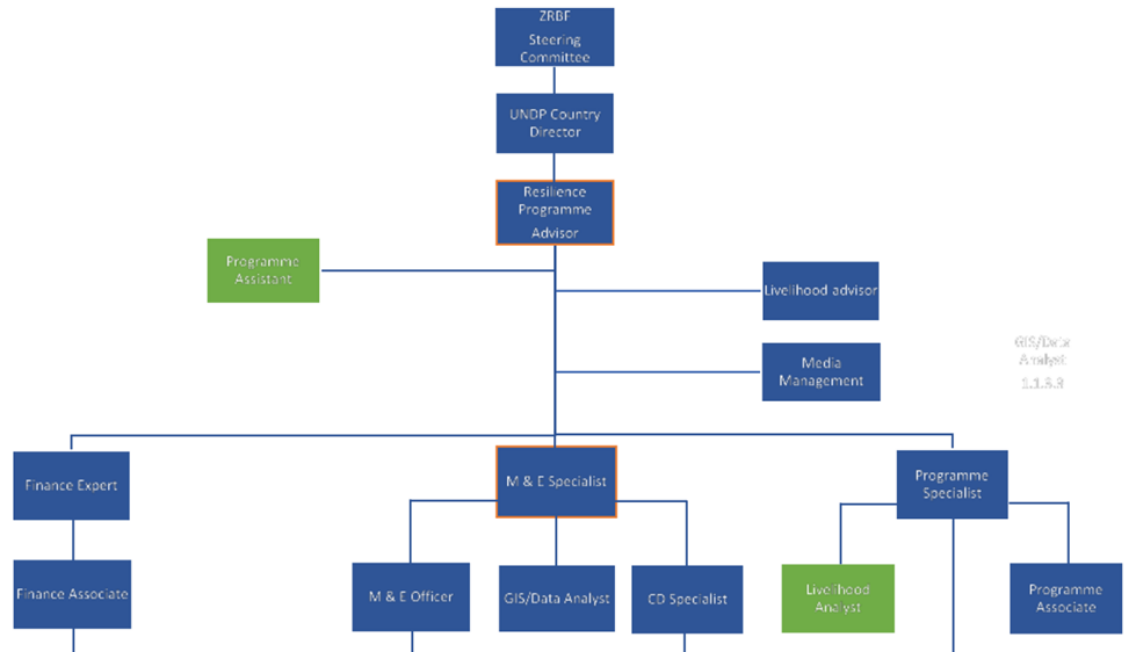
Figure 4: Organogram Zimbabwe Resilience Fund Management Unit – envisioned 1/1/2019

Tableau 1 : Organigramme de la stratégie RH, les cases encadrées en orange correspondent à des postes internationaux.

4. Compte tenu de cette stratégie RH, le 26 février 2018, la cheffe du Groupe de la gestion des programmes a convoqué le requérant à une réunion pour l’informer que, conformément à la vision à long terme du Groupe de la gestion des programmes du Fonds, son poste ne serait plus nécessaire.

5. Le même mois, en février 2018, les donateurs ont approuvé le budget du Fonds qui prévoyait l’adoption de l’organigramme suivant pour le Groupe de la gestion des programmes² :

² Dossier de procédure, page 603.

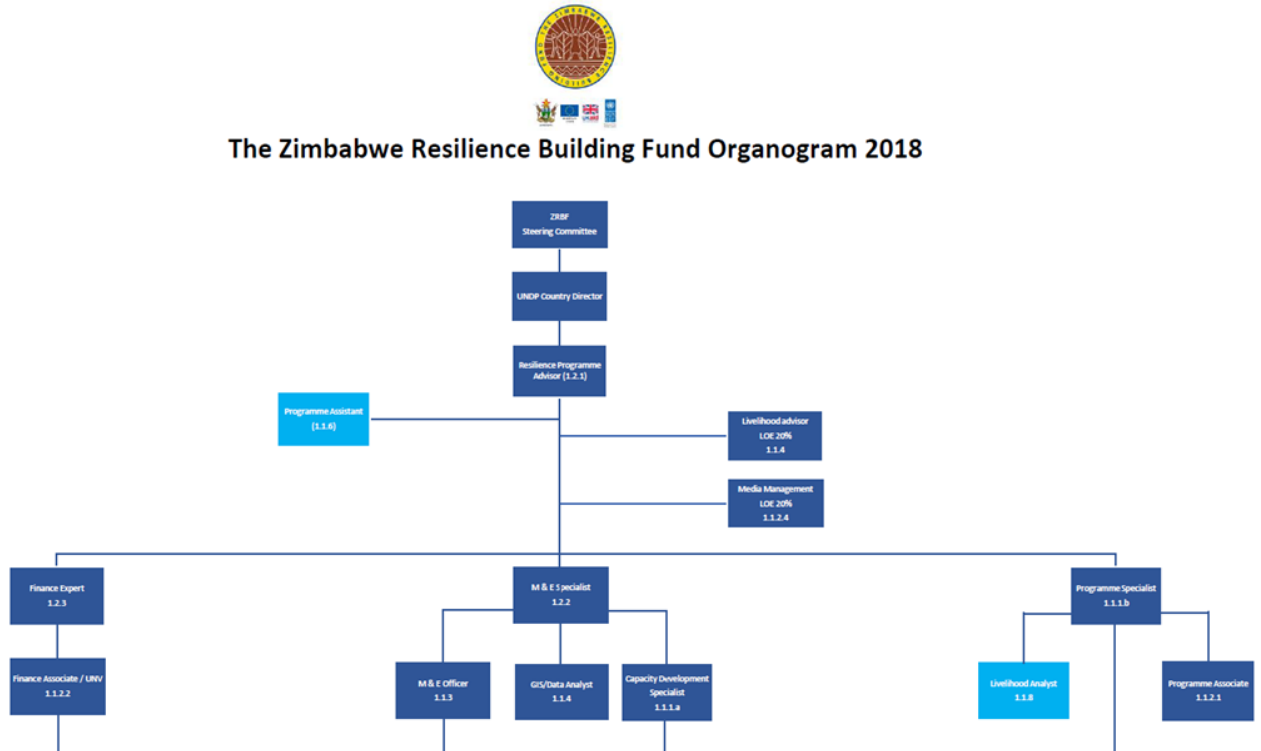


Tableau 2 : Organigramme approuvé du Fonds, les cases numérotées 1.2.3, 1.2.2 et 1.1.1(b) correspondent à des postes internationaux.

6. Le 8 mars 2018, M. Georges van Montfort, le Représentant résident et Directeur de pays du PNUD au Zimbabwe, a informé le requérant par écrit que le poste de spécialiste des finances qu'il occupait serait supprimé et qu'un poste national serait créé dans le cadre de la vision et de la stratégie à long terme du Fonds visant à renforcer les capacités du personnel recruté sur le plan national. Dans cette communication, il était recommandé au requérant d'aider et de former le personnel recruté sur le plan national. Il lui était également indiqué que son engagement de durée déterminée serait prolongé jusqu'au 31 décembre 2018, date à laquelle sa mission auprès du bureau de pays du PNUD au Zimbabwe prendrait fin³.

7. Le 5 octobre 2018, le requérant a déposé une demande de contrôle hiérarchique

³ Réponse, annexe 2.

pour contester la décision de supprimer le poste de spécialiste des finances⁴.

8. Le 31 octobre 2018, le Ministère du développement international a terminé son examen annuel du Fonds, qui couvrait la période du 1^{er} juillet 2017 au 30 juin 2018, et a notamment recommandé d'évaluer le Groupe de la gestion des programmes du PNUD pour déterminer si « l'équipe avait la bonne répartition des rôles et des responsabilités et l'aider à tirer le meilleur parti des talents de l'équipe pour gérer efficacement le Fonds »⁵. L'examen annuel du Fonds n'apportait aucune modification à l'organigramme du Groupe de la gestion des programmes, reproduit dans le tableau 2 ci-dessus.

9. Par une lettre datée du 19 novembre 2018, M. van Montfort a informé le requérant que, sur la base de la recommandation du Ministère du développement international, le PNUD demanderait une évaluation indépendante des capacités du Groupe de la gestion des programmes. Dans ces conditions, il a été décidé d'annuler la décision de suppression de son poste et de prolonger son engagement de durée déterminée jusqu'au 31 mars 2019, en attendant la conclusion de l'évaluation indépendante⁶.

10. Pour mener à bien l'évaluation des capacités, une équipe d'évaluation des capacités (l'« Équipe d'évaluation ») composée de trois membres, à savoir M. Alfredo Teixeira (Représentant résident adjoint du PNUD au Mali qui a participé en tant que chef d'équipe) et deux autres collègues, a été mise en place. Dans une série de courriels envoyés au début du mois de janvier 2019, M. van Montfort a communiqué à l'Équipe d'évaluation son mandat dans le cadre de l'exercice d'évaluation des capacités. L'objet de l'évaluation des capacités est reproduit ci-dessous⁷.

Objet : La direction du PNUD espère que l'exercice permettra, en plus d'évaluer les capacités actuelles (en examinant les rôles, les responsabilités, l'exécution des tâches, les niveaux de délégation, la

⁴ Requête, annexe 9.

⁵ Requête, annexe 6.

⁶ Réponse, annexe 4.

⁷ Dossier de procédure, pages 596 à 599.

structure de l'équipe), de faire intervenir une équipe indépendante **chargée d'aider à examiner et à mettre au point une stratégie à long terme en matière de ressources humaines pour le Groupe de la gestion des programmes.** (Non souligné dans l'original)

Cette stratégie en matière de ressources humaines doit tenir compte du fait que les besoins en capacités du Groupe de la gestion des programmes évolueront avec le projet et qu'il serait donc utile de pouvoir planifier. En outre, cette stratégie permettra d'apporter des précisions au personnel du Groupe de la gestion des programmes en ce qui concerne, entre autres, la durée attendue des contrats.

La structure du Groupe de la gestion des programmes, telle qu'elle a été définie avec les partenaires du Fonds pour la phase actuelle, comprend 20 postes, tous financés par la composante gestion du Fonds (soit le financement par les donateurs). Les capacités sont renforcées grâce à deux membres du personnel du bureau de pays qui assurent un soutien à temps partiel (jusqu'à 20 %), le Fonds finançant ces postes sur la base du temps de travail réel. Sur les 20 postes à temps plein, trois sont recrutés sur le plan international (1 P5, 1 P4 et 1 P3) et 17 sont recrutés sur le plan national (tous au titre d'un contrat de service). Actuellement, trois postes (tous recrutés sur le plan national au titre de contrats de service) sont vacants et la direction du PNUD a décidé, à la lumière de l'évaluation des capacités, de suspendre le recrutement de leur titulaire.

En termes d'incidences financières, il est important de souligner que l'ensemble du Groupe de la gestion des programmes est financé par le projet et que toute décision de s'écarter du projet de budget de gestion devra être approuvée par les partenaires et sera examinée en tenant compte de l'orientation stratégique globale du projet. De plus, comme le budget signé avec les donateurs est détaillé, selon le format de l'UE, il existe une distinction claire entre les fonds consacrés aux programmes et les fonds de « gestion » liés au financement du Groupe de la gestion des programmes, et le rapport entre ces deux éléments est un indicateur important. Partant, les recommandations issues de l'évaluation des capacités devront être formulées en respectant l'enveloppe budgétaire définie précédemment.

Modalités : dans le cadre d'une discussion avec les donateurs, il a été convenu que le PNUD s'efforcera d'utiliser ses ressources internes. En consultation avec le siège du PNUD, deux collègues ont été identifiés : 1) Compétences spécialisées en matière de résilience et connaissance du Zimbabwe : M. [OS] 2) Gestion du changement et connaissances spécialisées du bureau de pays : M. Alfredo Teixeira, Représentant résident par intérim du PNUD au Burundi et conseiller certifié de l'équipe de conseil en gestion.

En plus de la préparation et du suivi à distance, les deux conseillers animeront les réunions avec les différentes parties prenantes durant une mission d'une semaine au Zimbabwe prévue du 21 au 25 janvier 2019. Pendant cette semaine, les conseillers rencontreront les donateurs du Fonds (UE, Ministère du développement international, Suède, PNUD), les partenaires gouvernementaux (notamment le Ministère des terres, de l'agriculture, de l'eau, du climat et de la réinstallation rurale) et certains partenaires du consortium d'ONG (deux à trois des sept partenaires du consortium du Fonds). Il est important de noter que l'équipe animera également plusieurs sessions interactives de travail avec le Groupe de la gestion des programmes du Fonds afin d'examiner les processus opérationnels, l'exécution des tâches, les niveaux de délégation, etc. Un programme détaillé pour la mission d'une semaine sera élaboré en consultation avec les deux conseillers.

L'objectif de cette opération est d'évaluer la capacité du Groupe de la gestion des programmes à répondre à ses attentes, il ne s'agit pas d'évaluer les capacités individuelles de chaque membre du personnel.

À la fin de la semaine, les conseillers présenteront leurs conclusions préliminaires au PNUD et aux donateurs du Fonds pour qu'ils les examinent avant d'établir le rapport sous sa forme définitive. Après réception du rapport final, le mécanisme habituel de gestion du projet sera actionné pour mettre en œuvre les recommandations acceptées.

11. Dans un courriel daté du 14 janvier 2019, M. van Montfort a communiqué à l'Équipe d'évaluation la stratégie proposée en matière de ressources humaines pour le Groupe de la gestion des programmes du Fonds⁸ ; « Comme évoqué, voici la stratégie RH que nous avons élaborée et que nous aimerions ajuster en fonction des conclusions de l'évaluation ».

12. Une évaluation des capacités du Groupe de la gestion des programmes du Fonds a été réalisée après avoir examiné la documentation et organisé des réunions interactives avec les donateurs, les partenaires, les parties prenantes, le chef des programmes du Groupe de la gestion des programmes, la direction du PNUD et les membres du personnel du Groupe de la gestion des programmes. Un rapport contenant des conclusions et recommandations a été publié en janvier 2019⁹. Le rapport faisait état de plusieurs conclusions, dont les suivantes qu'il est intéressant de souligner en

⁸ Dossier de procédure, pages 902 à 911.

⁹ Requête, annexe 7 ; réponse, annexe 7.

l'espèce :

- a. la structure du Groupe de la gestion des programmes devrait être examinée et révisée afin de rendre compte de la taille et de la vocation du Fonds ainsi que de l'environnement dans lequel il opère ;
- b. comme plusieurs partenaires du Groupe de la gestion des programmes ont admis que la fonction financière était le maillon faible, cette fonction devait être examinée et révisée afin de garantir la mise en place de capacités suffisantes pour soutenir efficacement le reste de l'équipe dans son travail ;
- c. dans l'ensemble, les partenaires se sont déclarés relativement satisfaits des capacités et des performances du Groupe de la gestion des programmes, même s'ils ont relevé des domaines à améliorer. Ils ont notamment estimé que la fonction de gestion financière et les fonctions de conseil en matière de résilience constituaient les maillons les plus faibles au sein du Groupe de la gestion des programmes ;
- d. il y a clairement eu une absence de liens entre le Groupe des finances et les autres unités du Groupe de la gestion des programmes, alors qu'ils auraient dû entretenir d'étroites relations de travail, notamment en ce qui concerne l'évaluation des risques et les enseignements tirés, en particulier dans le contexte économique actuel en pleine évolution ; et
- e. des membres du consortium ont relevé que la qualité des services fournis par le Groupe des finances était insuffisante, certains d'entre eux se plaignant d'avoir reçu des instructions difficiles à comprendre et qui ont entravé leur travail alors qu'ils auraient dû être informés et guidés.

13. Dans son rapport, l'Équipe d'évaluation a proposé la structure opérationnelle suivante pour le Groupe de la gestion des programmes du Fonds¹⁰.

¹⁰ Dossier de procédure, page 200.

Figure 1: Proposed Functional Structure

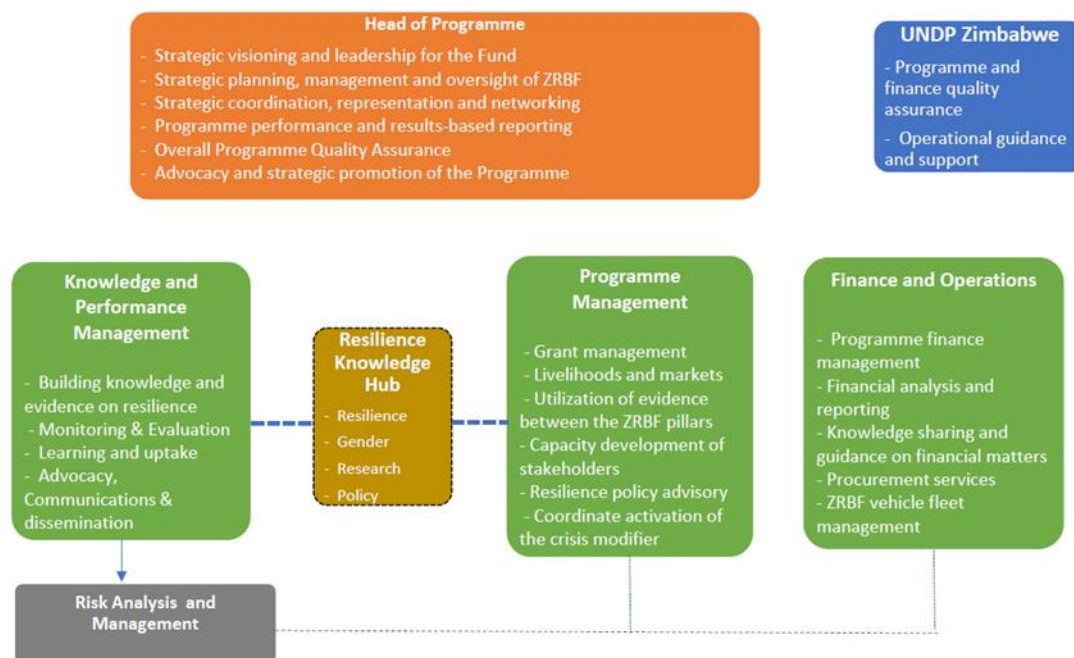


Tableau 3 : Structure opérationnelle proposée par l'Équipe d'évaluation des capacités

14. Les résultats de l'évaluation des capacités du Groupe de la gestion des programmes du Fonds ont été examinés au cours d'une réunion de donateurs qui s'est tenue le 3 mai 2019¹¹. La réunion a permis de constater ce qui suit : « à l'issue des discussions sur les changements, aucun des membres présents n'est opposé à la nouvelle structure proposée pour le Groupe de la gestion des programmes du Fonds ».

15. Le 16 mai 2019, le Comité directeur du Fonds a tenu une réunion au cours de laquelle les résultats et les recommandations issus de l'évaluation des capacités ont été présentés¹². La réunion a permis de constater ce qui suit : « à l'issue des discussions sur les changements, aucun des membres présents n'est opposé à la nouvelle structure proposée pour le Groupe de la gestion des programmes du Fonds ».

16. Le 18 mai 2019, le Directeur de pays, M. van Montfort, a écrit au Bureau des

¹¹ Réponse, annexe 8.

¹² Réponse, annexe 9.

services de gestion pour demander de l'aide et des conseils concernant un classement qu'il avait établi. Il a joint à ce courriel un tableau des postes à classer et des justificatifs¹³ :

Je vous écris pour vous demander votre aide dans la mise en œuvre d'une récente évaluation des capacités du Groupe de la gestion des projets du Fonds pour le renforcement de la résilience du Zimbabwe.

Conformément à la recommandation issue de l'évaluation des capacités (rapport et présentation des conséquences sur les ressources humaines destinés au personnel ci-joints), le bureau de pays met au point les définitions d'emploi des postes concernés. Le Comité directeur du projet a siégé jeudi (16/5/2019) et a approuvé les recommandations issues de l'évaluation des capacités en lien avec les changements à apporter au Groupe de la gestion des projets.

[...]

*Nous sommes conscients que le bureau de pays est chargé du classement des postes dont les titulaires sont recrutés au titre de contrats de service. Toutefois, comme **nous nous attendons à des contestations**, nous vous serions très reconnaissants de bien vouloir examiner le document ci-joint et de nous faire part de vos commentaires avant que nous terminions le processus. Les raisons du classement sont les suivantes : (non souligné dans l'original)*

Current		Proposed		Remarks
Post	Level	Post	Level	
Finance Specialist	P3	Finance and Operations Analyst	SB4 equiv. to NOB	Given the evolution of needs for the project, the functions required are more of an Analyst. The post has been nationalized and the current incumbent (International Professional) may require an explanation. The position will be opened for competition.

Tableau 4 : Tableau de classement des postes du bureau de pays

¹³ Dossier de procédure, page 232.

17. Le 22 mai 2019, le Bureau des services de gestion a répondu comme suit à la demande du 18 mai 2019¹⁴,

**Subject: Classification Review of Resilience Building
Fund PMU positions**

File: UNDP Zimbabwe

We refer to the classification request of 18 May 2019 on the above post.

We are pleased to advise that we have finalized the review and classification as follows:

Post	Title	Level	Contract Type
N/A	Finance and Operations Analyst	ICS-09 equivalent	SC
N/A	Grant Management Analyst	ICS-09 equivalent	SC
N/A	Programme Specialist	ICS-10 equivalent	SC
N/A	Grant Management Associate	ICS-07 equivalent	SC

The effective date of classification is 22 May 2019.

18. Le 30 mai 2019, le requérant a été informé que, sur la base de l'exercice d'évaluation des capacités, le poste de spécialiste des finances qu'il occupait serait supprimé et que son engagement de durée déterminée ne serait pas renouvelé au-delà de sa date d'expiration, soit le 30 juin 2019¹⁵.

19. Le 11 juin 2019, le requérant a demandé le contrôle hiérarchique de la décision. Il a reçu une réponse le 25 juillet 2019.

20. Le 23 octobre 2019, le requérant a introduit la requête à l'examen pour contester la décision attaquée.

21. Le défendeur a déposé sa réponse le 2 décembre 2019.

22. L'affaire a été assignée au juge de céans le 26 août 2020 pour examen pendant la période d'affectation qui s'étend de janvier à mars 2021.

¹⁴ Dossier de procédure, page 235.

¹⁵ Requête, annexe 5.

23. Le Tribunal a entendu l'affaire le 24 septembre 2021, les 27 et 28 janvier 2022, du 23 au 30 mars 2022 et du 12 au 13 avril 2022. Au cours des audiences, le Tribunal a entendu les dépositions :

- a. du requérant ;
- b. de M. Tendai Kausiyo, ancien assistant aux finances ;
- c. de M. Alfredo Teixeira, chef d'équipe, Équipe d'évaluation des capacités, et
- d. de M. Georges van Montfort.

24. Le défendeur et le requérant ont chacun déposé leurs conclusions finales le 27 avril 2022 et le 19 mai 2022.

Argumentation des parties

Moyens du requérant

25. Les éléments pertinents des moyens du requérant se résument comme suit.

- a. Le requérant affirme qu'il a été établi sans aucun doute que toutes les mesures prises, depuis la prorogation de son engagement pour six mois en février 2016 jusqu'à la suppression du poste de spécialiste des finances en mars 2018 et en juin 2019, étaient fondées sur des préjugés, un parti pris, de la discrimination et un abus d'autorité.

- i. L'évaluation des capacités a été menée alors que les résultats étaient prédéterminés, comme le montre le non-respect de la recommandation du Ministère du développement international.

- ii. Le reclassement de son poste et sa transformation en emploi soumis à recrutement national ont été effectués en violation de la politique du PNUD.

- b. La recommandation du Ministère du développement international ne

mentionnait pas la stratégie à long terme en matière de ressources humaines, mais précisait plutôt qu'il fallait « aider à tirer le meilleur parti des talents de l'équipe ». La recommandation du Ministère du développement international visait à identifier les talents au sein de l'équipe, mais des motifs illégitimes y ont été associés et elle a été détournée pour atteindre l'objectif fixé par la direction.

c. L'Équipe d'évaluation n'a pas été en mesure de conserver son indépendance tout au long du processus.

i. Les réponses du défendeur concernant les observations du requérant sur le rapport d'évaluation des capacités ne lui ont été communiquées qu'au cours du procès dans cette affaire, ce qui tend à montrer une intention de dissimuler des faits.

ii. L'Équipe d'évaluation n'a effectué qu'une analyse fonctionnelle au lieu d'examiner les problèmes de manière globale et, partant, la recommandation du Ministère du développement international a été détournée pour répondre à l'objectif de la direction du PNUD-Zimbabwe, à savoir supprimer le poste de spécialiste des finances.

iii. L'Équipe d'évaluation n'a pas discuté de la stratégie RH lors de sa réunion avec le personnel du Groupe de la gestion des programmes, alors qu'il est question de la stratégie RH du Fonds dans le rapport [évaluation des capacités]. La stratégie RH n'a été communiquée qu'au cours de l'audition, ce qui témoigne une fois encore de l'intention de dissimuler des faits.

iv. Les questions de « dissociation », de « maillon faible » et de « non-coopération » ont été soulignées d'une manière négative dans le rapport d'évaluation des capacités, ce qui a donné aux donateurs de sérieuses impressions négatives sur le Groupe des finances. Le Groupe

des finances a été présenté aux donateurs de manière négative sans qu'il soit précisé que cette information était due à des motifs illégitimes, à une discrimination, à une humiliation et à un manque d'intégrité de la part de l'Équipe d'évaluation.

d. Le défendeur a reconnu que le personnel du Groupe de la gestion des programmes était « compétent et qualifié pour remplir les fonctions essentielles du Groupe de la gestion des programmes ». Le requérant fait valoir que si les capacités individuelles de chaque membre du personnel n'avaient pas été évaluées, l'Équipe d'évaluation n'aurait pas pu confirmer que le personnel du Groupe de la gestion des programmes était compétent et qualifié. L'Équipe d'évaluation n'a pas pris acte de la deuxième partie de la recommandation du Ministère du développement international, qui visait à « aider à tirer le meilleur parti des talents de l'équipe pour gérer efficacement le Fonds ». Cela prouve que l'Équipe d'évaluation était animée par des motifs illégitimes et a agi avec partialité.

e. Les comptes rendus de la réunion avec les donateurs et de la réunion du Comité directeur ne font pas état d'une approbation sans réserve de la structure du Fonds, mais plutôt d'une approbation sélective. L'attention était attirée sur le fait que trois à quatre postes subissaient des changements majeurs et devaient être mis en concurrence, tandis qu'un nouveau poste était créé. Aucun élément de preuve ne permet d'étayer l'argument du défendeur concernant l'approbation de la structure du Groupe de la gestion des programmes du Fonds.

f. Le requérant fait valoir que le reclassement du poste de spécialiste des finances a été effectué en violation de la politique du PNUD en matière de ressources humaines et qu'en conséquence, dans les faits, il a été mis fin à son engagement. Il demande donc une indemnité de licenciement conformément à l'alinéa c) de la disposition 9.3 du Règlement du personnel.

g. La décision du Tribunal de ne pas l'autoriser à interroger son ancienne

supérieure hiérarchique citée par l'autre partie a limité ses possibilités d'aborder des questions essentielles et utiles en l'espèce, car c'est elle qui était à l'origine de toutes les décisions liées à la suppression de son poste.

h. Conformément aux pratiques adoptées dans le monde entier, le plan ou la stratégie sont élaborés avant d'être mis en œuvre. Toutefois, en l'espèce, M. van Montfort et son équipe ont mis en œuvre la liste de souhaits concernant la suppression du poste de spécialiste des finances avant l'élaboration du plan et de la stratégie. Cette façon de procéder n'était pas conforme aux pratiques habituellement suivies et constitue un exemple de discrimination et d'abus d'autorité.

i. Le requérant affirme que le rapport d'évaluation des capacités était vicié.

i. Le Groupe de la gestion des programmes du Fonds gérait son programme sans aucun problème et le mettait en œuvre conformément au plan, de sorte que le changement de la fonction financière était subjectif et animé par des motifs illégitimes.

ii. L'Équipe d'évaluation ne comptait aucun expert qualifié en finances et n'a donc pas réussi à recenser les vrais problèmes, ce qui l'a amenée à formuler des recommandations confuses, subjectives et incorrectes au sujet du Groupe des finances.

iii. La recommandation de l'Équipe d'évaluation visant à apporter un soutien quotidien aux bénéficiaires n'est pas conforme à l'accord signé entre le PNUD et les bénéficiaires concernant l'octroi de subventions.

26. Le requérant demande les réparations suivantes au Tribunal :

a. une indemnité d'un montant équivalent à deux années de traitement de

base net, conformément à l'alinéa b) du paragraphe 5 de l'article 10 du Statut du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies ;

b. une réinscription rétroactive à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies ;

c. une indemnité d'un montant équivalent à trois mois de traitement de base net pour préjudice moral et détresse ; et

d. une ordonnance enjoignant au défendeur de le réintégrer dans son poste ou enjoignant à l'autorité compétente de l'affecter à tout autre poste adapté.

Moyens du défendeur

27. Les éléments pertinents des moyens du défendeur se résument comme suit.

28. Le défendeur soutient que la décision de supprimer le poste de spécialiste des finances relevait de l'exercice en bonne et due forme du pouvoir discrétionnaire de l'administration.

a. L'objet de l'évaluation des capacités était conforme à la recommandation du Ministère du développement international.

i. Contrairement à l'argument du requérant selon lequel l'objectif de l'évaluation des capacités n'était pas conforme à la recommandation formulée par le Ministère du développement international dans son rapport d'examen annuel pour 2018, M. Teixeira a précisé que le rôle de l'Équipe d'évaluation était fondé sur son mandat, qui citait la recommandation formulée par le Ministère du développement international et définissait l'objet de sa mission et les résultats attendus.

ii. Sur la base de la recommandation du Ministère du développement international visant à déterminer si l'équipe du Groupe de la gestion des programmes disposait de la bonne répartition des rôles

et des responsabilités pour gérer efficacement le Fonds, l'évaluation des capacités devait examiner la situation en vigueur et proposer une stratégie applicable à long terme aux ressources humaines du Groupe de la gestion des programmes. L'objet de l'évaluation des capacités était conforme à la recommandation du Ministère du développement international.

b. L'Équipe d'évaluation a procédé à un examen indépendant du Groupe de la gestion des programmes.

i. Le requérant n'a fourni aucune preuve à l'appui de son affirmation selon laquelle l'Équipe d'évaluation avait été influencée par sa supérieure hiérarchique, M^{me} Andersen, par M. van Montfort et par M^{me} Debab Asrat Ynessu, Représentante résidente adjointe du PNUD au Zimbabwe, dans le but de supprimer le poste de spécialiste des finances.

ii. M. Teixeira a fait une déposition crédible selon laquelle l'Équipe d'évaluation avait exécuté ses fonctions en toute indépendance. L'Équipe d'évaluation a reçu de nombreux documents de référence pour préparer sa mission au Zimbabwe et a rencontré la direction du bureau de pays qui, comme l'a précisé M. Teixeira, n'était pas présente lors des consultations avec les différentes parties prenantes.

iii. Le requérant émet l'hypothèse que le projet de stratégie RH du bureau de pays a influencé le rapport d'évaluation des capacités. Toutefois, M. van Montfort a souligné de nombreuses différences concernant les structures opérationnelles proposées dans les deux documents, notamment la recommandation de l'Équipe d'évaluation visant à créer un nouveau poste de conseiller en résilience, le transfert des fonctions de supervision et de contrôle financiers vers le bureau de pays, le placement de deux postes sous la supervision du spécialiste de

programme, le changement de financement du poste d'assistant aux communications et la suppression d'un poste de classe P-4. En outre, il ressort clairement du dossier que la stratégie RH prévoyait pour le Groupe de la gestion des programmes une structure, une exécution des tâches et des rôles différents de ceux proposés par l'Équipe d'évaluation, ce qui confirme une fois de plus que l'évaluation des capacités a été réalisée dans le cadre d'un examen indépendant.

iv. M. Teixeira a déclaré que l'Équipe d'évaluation avait rencontré toutes les parties prenantes, à savoir le Gouvernement du Zimbabwe, tous les donateurs du Fonds, deux partenaires du consortium et les membres de l'équipe du Groupe de la gestion des programmes du Fonds, les avait écoutées et avait pris leurs points de vue en considération. M. Teixeira a expliqué que l'Équipe d'évaluation avait eu plusieurs réunions avec l'équipe du Groupe de la gestion des programmes (plus qu'avec toute autre partie prenante) et que les discussions avaient été très interactives. Il a rappelé que le requérant avait participé à toutes les réunions que l'Équipe d'évaluation avait eues avec l'équipe du Groupe de la gestion des programmes, dont une à laquelle le chef du Groupe de la gestion des programmes n'a pas participé, et qu'il y avait participé de manière très active et y avait exposé ses points de vue. M. Teixeira a expliqué qu'après avoir pris en considération les différents avis des parties prenantes, l'Équipe d'évaluation avait mené sa propre analyse et était parvenue en toute indépendance à ses conclusions, qui avaient été intégrées par la suite dans un projet de rapport communiqué à toutes les parties prenantes.

v. En plus d'avoir tenu compte des observations formulées oralement par les parties prenantes lors des réunions, M. Teixeira a démontré que l'Équipe d'évaluation avait également examiné et pris en considération les commentaires écrits des parties prenantes concernant

le projet de rapport. Il s'agissait notamment de commentaires formulés par le requérant et M. Kausiyo, ainsi que par d'autres membres du Groupe de la gestion des programmes, les donateurs et le Gouvernement. Après avoir pris en considération tous les commentaires, auxquels elle a répondu par écrit, l'Équipe d'évaluation a révisé son rapport.

c. Le rapport d'évaluation des capacités rendait dûment compte des informations recueillies.

i. Comme l'a expliqué M. Teixeira, le rapport d'évaluation des capacités n'avait pas pour objectif d'évaluer les résultats individuels et aucune personne ou équipe n'y était dénoncée, mais son rôle était de procéder à un examen des fonctions au sein du Groupe de la gestion des programmes, y compris de la fonction financière. M. Teixeira a déclaré que les partenaires du consortium, et en particulier CARE International, avaient indiqué que le soutien financier fourni ne répondait pas à leurs attentes et qu'ils avaient besoin de plus de conseils dans des domaines tels que l'établissement du budget et des rapports budgétaires. Ainsi, la recommandation formulée par l'Équipe d'évaluation afin que le Groupe des finances se concentre sur les services financiers pratiques fournis aux membres du consortium pour faciliter l'établissement du budget, son exécution et la rédaction de rapports découlait des informations reçues lors des consultations avec le consortium et était conforme au rôle du PNUD en tant qu'organisation de développement des capacités.

ii. M. Teixeira a expliqué le fondement rationnel des recommandations formulées par l'Équipe d'évaluation au sujet de la fonction financière, en particulier sa proposition selon laquelle le Groupe des finances devait se concentrer sur la fourniture de services financiers pratiques au consortium et assurer une fonction financière de programme typique, tandis que le bureau de pays se chargeait de

contrôler et de superviser les finances. M. Teixeira a également souligné qu'au cours des discussions avec l'Équipe d'évaluation, le requérant lui-même avait recensé des domaines nécessitant des améliorations au sein de la fonction financière, notamment la nécessité de clarifier les liens hiérarchiques avec l'assistant aux finances. En fait, l'avis du requérant a été pris en considération par l'Équipe d'évaluation lorsqu'elle a recommandé de décharger le Groupe de la gestion des subventions de ses fonctions financières.

d. Les conclusions de l'Équipe d'évaluation n'étaient entachées d'aucune intention malveillante.

i. Le requérant avance que le rapport d'évaluation des capacités, qui définissait la fonction financière comme le « maillon faible » du Groupe de la gestion des programmes, le visait personnellement dans le but de l'« évincer de son poste ». Toutefois, comme l'a indiqué M. Teixeira, l'objectif de l'évaluation des capacités n'était pas de procéder à des évaluations individuelles de chaque membre du personnel et d'attribuer des responsabilités individuelles, mais d'examiner avant tout les fonctions du Groupe de la gestion des programmes. En outre, le rapport d'évaluation des capacités a explicitement reconnu que le personnel du Groupe de la gestion des programmes était « compétent et qualifié » pour remplir les fonctions essentielles du Groupe.

ii. L'argument du requérant selon lequel il a été personnellement visé ne tient pas non plus, car les éléments de preuve établissent que les observations relatives aux finances concernaient les diverses fonctions financières exercées au sein du Groupe de la gestion des programmes, y compris par le Groupe de la gestion des subventions. De plus, les pièces justificatives établissent que les recommandations formulées par l'Équipe d'évaluation n'ont pas seulement eu une incidence sur la

fonction financière, mais aussi sur la structure globale du Groupe de la gestion des programmes et sur de nombreux postes relevant du Groupe. L'affirmation du requérant selon laquelle il s'agissait d'une action le visant personnellement n'est pas étayée par les preuves.

iii. Le requérant ne s'est pas acquitté de la charge de la preuve qui lui incombait pour établir que l'Équipe d'évaluation était animée par des motifs illégitimes. En revanche, le défendeur a démontré que l'évaluation des capacités était un processus équitable et transparent, dénué de tout parti pris, préjugé ou autre motif illégitime.

e. Des changements importants ont été apportés à la définition d'emploi de la nouvelle fonction financière.

i. Le requérant allègue qu'il n'y a pas eu de grands changements justifiant le « reclassement du poste de spécialiste des finances ». Toutefois, comme l'a établi le défendeur au cours du contre-interrogatoire du requérant, des changements importants ont été apportés à la définition d'emploi associée au nouveau poste de responsable des finances et des opérations, dont la classe était différente (SB-4 ou équivalent P-2), tout comme les modalités contractuelles puisqu'il s'agissait d'un **poste recruté sur le plan national** (au titre d'un contrat de service).

ii. Pour justifier sa position selon laquelle il n'était pas nécessaire de « reclasser » le poste, le requérant renvoie à l'alinéa h) du paragraphe 7 de la politique d'évaluation des emplois du PNUD. Toutefois, le défendeur affirme que cette politique n'est pas applicable en l'espèce puisque le poste en question n'est pas un poste de fonctionnaire, mais un poste pourvu au titre d'un contrat de service. Les politiques du PNUD régissant les contrats de service sont le Guide de l'utilisateur des contrats de service et le Manuel relatif à la fixation

de la rémunération des employés sous contrat de service, qui comprennent des dispositions relatives au classement des fonctions relevant des contrats de service afin de déterminer le niveau de rémunération approprié.

iii. Même si la politique d'«évaluation des emplois» était applicable, conformément à l'alinéa h) du paragraphe 7, un «reclassement» dans le scénario présenté par le requérant resterait nécessaire puisque le poste a changé de classe et que la définition d'emploi a subi d'importantes modifications. En outre, un changement de catégorie contractuelle (d'un poste destiné à un recrutement sur le plan international à un poste soumis à recrutement sur le plan national) entraîne lui aussi nécessairement un «reclassement» du poste.

iv. Comme l'a expliqué M. van Montfort, les mesures supplémentaires prises permettraient de garantir la transparence du classement de tous les postes, y compris celui de responsable des finances.

f. Il était justifié de soumettre le poste de responsable des finances à un recrutement national.

i. Il ressort du dossier que, pendant la phase de démarrage du Fonds, les donateurs se sont dits préoccupés par la nécessité de disposer de postes internationaux au sein du Groupe de la gestion des programmes. Toutefois, à l'époque, il a été décidé de recruter le spécialiste des finances sur le plan international, car une expertise spécifique était nécessaire pour «élaborer et gérer des accords financiers avec des partenaires» dans un environnement complexe faisant intervenir de multiples donateurs. M. van Montfort a indiqué que les donateurs avaient envisagé à plusieurs reprises de soumettre le poste de spécialiste des finances à un recrutement national, notamment

pendant une réunion rassemblant les donateurs au premier trimestre 2018, « compte tenu du changement des exigences du poste et des économies qui en résulteraient ».

ii. M. van Montfort a expliqué que le Ministère du développement international avait particulièrement insisté pour qu'un ressortissant zimbabwéen dirige la fonction financière au sein du Groupe de la gestion des programmes, car « il admettait qu'au lancement du Fonds, un spécialiste international des finances était justifié pour aider à concevoir, entre autres, les systèmes, les processus, les méthodes d'établissement des rapports, mais que le Fonds étant désormais opérationnel, ces besoins n'existaient plus ». M. van Montfort a relevé que le Ministère du développement international avait indiqué que le Zimbabwe disposait de capacités nationales suffisantes dans le domaine financier, puisque la personne qui dirigeait la fonction financière dans le pays était un ressortissant zimbabwéen.

iii. M. Teixeira a déclaré que les révisions que l'on recommandait d'apporter à la fonction financière justifiaient de soumettre le poste de responsable des finances à un recrutement national, et notamment de transférer les fonctions de contrôle et de supervision des finances au bureau de pays. M. Teixeira a également expliqué que, d'après son expérience professionnelle, lors de la mise en place initiale des programmes, l'expertise internationale peut être nécessaire, « mais une fois que la structure institutionnelle du programme est établie et fonctionne, au fur et à mesure que l'on avance, les postes internationaux sont progressivement supprimés pour renforcer les capacités nationales ».

iv. M. Teixeira a également estimé que le Zimbabwe disposait de capacités nationales, ce qui a été confirmé par M. van Montfort, qui a indiqué que le Zimbabwe proposait un enseignement de haute qualité et

que l'Organisation s'appuyait en grande partie sur du personnel recruté sur le plan national. En fait, le dossier montre que la majorité des postes du PNUD-Zimbabwe et du Groupe de la gestion des programmes du Fonds étaient occupés par des ressortissants zimbabwéens. Dans ce contexte, M. van Montfort a également relevé que les besoins essentiels pouvaient changer pendant la durée de vie d'un projet, ce qui nécessitait un ajustement des contrats, et que même dans les cas où il n'y avait pas de pénurie de fonds, les donateurs voulaient que la majorité des fonds soient dépensés pour les bénéficiaires et en limitant les coûts de gestion du programme, par exemple les dépenses liées aux traitements, les frais de bureau, etc. Ainsi, les donateurs encourageaient vivement l'Organisation à recruter le personnel sur le plan national. Par conséquent, le titulaire du nouveau poste de conseiller en résilience au sein du Groupe de la gestion des programmes, créé en 2019 conformément à la recommandation issue de l'évaluation des capacités, avait également été recruté sur le plan national. M. van Montfort a par ailleurs confirmé que par la suite, le titulaire du poste de spécialiste du suivi et de l'évaluation au sein du Groupe de la gestion des programmes avait lui aussi été recruté sur le plan national.

v. En ce qui concerne la décision de soumettre le poste à un recrutement national, M. van Montfort a également fait observer que tous les postes financiers du bureau de pays du PNUD étaient occupés par des ressortissants zimbabwéens, y compris la personne responsable de l'équipe des finances.

g. La décision de supprimer le poste de spécialiste des finances a été dûment motivée.

i. M. van Montfort a pris la décision de supprimer le poste de spécialiste des finances en sa qualité de Représentant résident. La décision a été prise pour donner suite à l'évaluation des capacités du

Groupe de la gestion des programmes, qui recommandait de réviser la fonction financière, et après l'approbation des recommandations de l'Équipe d'évaluation par le Comité directeur, et la formulation et le classement des nouvelles fonctions associées au poste de responsable des finances. Partant, et étant donné que le poste P-3 de spécialiste des finances n'était plus envisagé dans la nouvelle structure du Groupe de la gestion des programmes, il a été décidé de le supprimer.

ii. M. van Montfort a indiqué que la supérieure hiérarchique du requérant n'avait pas influencé la décision de supprimer le poste. À cet égard, M. van Montfort a expliqué que toutes les questions liées aux ressources humaines ne relevaient plus des responsables de la gestion des programmes. Le requérant n'a apporté aucune preuve permettant de relier la décision de supprimer le poste de spécialiste des finances à sa supérieure hiérarchique ou d'établir que cette dernière était animée d'une quelconque rancœur.

iii. Contrairement aux affirmations du requérant, M. van Montfort a confirmé que la suppression du poste en 2019 ne résultait pas de l'évaluation des performances du requérant pour 2016 que sa supérieure hiérarchique avait qualifiées de « partiellement satisfaisantes » ni de la « fusion de certaines de ses tâches principales avec celles du Groupe de la gestion des subventions » en 2017. La décision a été prise pour rendre compte de l'évolution des besoins liés aux programmes du Fonds, comme en témoigne la nouvelle structure du Groupe de la gestion des programmes, et a été dûment motivée.

iv. Il ressort du dossier que le requérant a occupé le poste de spécialiste des finances jusqu'à l'expiration de son engagement le 30 juin 2019. Comme l'a précisé M. van Montfort, le poste a été supprimé après la cessation de service du requérant, une fois qu'il était devenu vacant.

- h. Le requérant n'a pas droit à une indemnité de licenciement.
 - i. Le requérant affirme que son contrat a été « résilié » et qu'il a droit à une indemnité de licenciement.
 - ii. Le requérant n'a pas formulé ce grief dans sa demande de contrôle hiérarchique et, en conséquence, ne devrait pas avoir le droit de le formuler à ce stade. Les griefs qui ne sont pas préalablement formulés par le requérant dans une demande de contrôle hiérarchique sont irrecevables *ratione materiae*.

29. En conclusion, le défendeur soutient que l'administration a démontré qu'elle avait entrepris une restructuration légitime du Groupe de la gestion des programmes, qui a conduit à la suppression du poste de spécialiste des finances. Bien que le requérant invoque des motifs illégitimes, il n'a produit aucun élément de preuve à l'appui de ses allégations. Le défendeur affirme que la décision contestée était dûment motivée et résultait d'un exercice légitime du pouvoir discrétionnaire. Pour les raisons qui précèdent, le défendeur demande le rejet de la requête.

Examen

La question à examiner

30. Pendant l'audience, un temps considérable a été consacré aux questions de savoir si ce différend concernait l'évaluation des performances du requérant pour 2016-2017, s'il portait sur le reclassement du poste du requérant, s'il avait été mis fin aux services du requérant en raison de la suppression de son poste ou du non-renouvellement de son engagement de durée déterminée et si le requérant avait droit à une indemnité de licenciement.

31. Pour trancher la question, le Tribunal s'est inspiré de la demande de contrôle hiérarchique présentée par le requérant. Le requérant a reçu son premier préavis de

non-renouvellement d'engagement en mars 2018. Cette décision de non-renouvellement a été suspendue pour permettre une évaluation des capacités. Un nouvel avis a été communiqué au requérant le 30 mai 2019, l'informant que le poste de spécialiste des finances qu'il occupait serait supprimé et que son engagement de durée déterminée ne serait pas renouvelé au-delà de sa date d'expiration, soit le 30 juin 2019. Le requérant a demandé un contrôle hiérarchique de cette décision, qui fait l'objet de la présente procédure. Toutefois, à l'appui de son argumentation, le requérant a utilisé plusieurs exemples, notamment l'exercice d'évaluation des capacités et le reclassement de son poste, pour démontrer que la décision attaquée était prédéterminée, fondée sur des motifs illégitimes et illégale.

32. Conformément à la disposition 11.2 du Règlement du personnel, le Tribunal est compétent pour examiner les requêtes qui ont déjà fait l'objet d'un contrôle hiérarchique. Ce processus est nécessaire, car l'introduction d'une demande de contrôle hiérarchique d'une décision garantit que l'administration a la possibilité de corriger toute erreur dans la décision administrative qu'elle a rendue sans qu'une intervention judiciaire soit nécessaire¹⁶. Le Tribunal estime donc que la question dont il est saisi est celle du non-renouvellement de l'engagement du requérant dû à la suppression de son poste ; et celle de savoir si le processus de restructuration, qui a conduit à la suppression du poste, était prédéterminé, discriminatoire, indûment motivé et constitutif d'un abus d'autorité.

Contrôle juridictionnel

33. Il est important de préciser d'emblée le rôle du Tribunal du contentieux administratif dans l'exercice du contrôle juridictionnel ;

[...] déterminer si la décision administrative contestée est raisonnable et juste, conforme au droit et à la procédure et proportionnelle. À l'issue du contrôle juridictionnel, le Tribunal du contentieux administratif peut

¹⁶ Arrêt *Servas* (2013-UNAT-349), par. 22.

juger que la décision administrative contestée est déraisonnable, injuste, illégale, irrationnelle, irrégulière ou disproportionnelle. Ce faisant, le Tribunal ne procède pas à un examen au fond mais à un contrôle juridictionnel. Ce dernier porte davantage sur la manière dont le décideur est parvenu à la décision contestée que sur le bien-fondé de celle-ci. Un profane peut avoir l'impression que le Tribunal fait office de juridiction d'appel quant à la décision administrative du décideur. Il s'agit là d'une méprise concernant la tâche délicate que constitue la conduite d'un contrôle juridictionnel, car il est toujours fait preuve de toute la déférence voulue à l'endroit du décideur qui, en l'occurrence, est le Secrétaire général¹⁷.

34. De plus, pour apprécier si le Secrétaire général a fait un usage régulier de son pouvoir d'appréciation en matière administrative, comme ce fut le cas en l'espèce, le Tribunal du contentieux administratif doit rechercher si la décision est régulière, rationnelle, conforme à la procédure et proportionnée. Le Tribunal peut examiner si des éléments utiles ont été écartés et si des éléments inutiles ont été pris en considération et si la décision est absurde ou perverse. Toutefois, il ne lui appartient pas d'apprécier le bien-fondé du choix opéré par le Secrétaire général parmi les différentes possibilités qui s'offraient à lui. Il n'est pas non plus supposé substituer sa propre décision à celle du Secrétaire général¹⁸.

Restructuration

35. Selon une jurisprudence bien établie, l'Organisation dispose d'un large pouvoir discrétionnaire pour réorganiser ses opérations afin de répondre à l'évolution des conditions économiques et des besoins opérationnels, y compris en supprimant des postes. Le Tribunal n'interviendra pas dans une véritable restructuration de l'organisation, même si elle a entraîné une perte d'emploi pour des membres du personnel. Toutefois, même dans le cadre d'un exercice de restructuration, comme pour

¹⁷ Arrêt *Sanwidi* (2010-UNAT-084), par. 42.

¹⁸ *Ibid.*, par. 40.

toute autre décision administrative, l'administration a le devoir d'agir de manière équitable, juste et transparente dans ses rapports avec les fonctionnaires¹⁹.

36. L'administration est tenue d'agir sans parti pris, ni préjugé, ni motif illégitime dans le cadre de l'exercice de restructuration. Si un fonctionnaire allègue que l'administration n'a pas respecté cette obligation, il lui incombe d'établir que des facteurs illégitimes ont joué un rôle dans la décision administrative²⁰.

37. Le Tribunal du contentieux administratif peut examiner si des éléments utiles ont été écartés, si des éléments inutiles ont été pris en considération et si la décision est absurde ou perverse²¹. Par conséquent, le Tribunal peut intervenir dans une décision administrative de ne pas renouveler un engagement de durée déterminée pour cause de restructuration, s'il est établi qu'elle a été prise de manière arbitraire ou capricieuse, qu'elle a été motivée par des préjugés ou d'autres facteurs extrinsèques ou qu'elle a été entachée d'une irrégularité de procédure ou d'une erreur de droit²². Il incombe au fonctionnaire d'établir que de tels facteurs ont joué un rôle dans la décision administrative²³.

Non-renouvellement des engagements de durée déterminée

38. Un contrôle juridictionnel du non-renouvellement d'un engagement de durée déterminée doit être effectué en partant du principe que son titulaire ne peut en escompter le renouvellement. Les dispositions réglementaires applicables sont les suivantes :

Chapitre IV Nominations et promotions

Article 4.5 du Statut du personnel

¹⁹ Arrêt *Russo-Got* (2021-UNAT-1090), par. 29 ; arrêt *Carrillo* (2021-UNAT-1163), par. 34 ; arrêt *Timothy* (2018-UNAT-847), par. 25 ; voir également arrêt *Nouinou* (2019-UNAT-902), par. 34 ; arrêt *Loeber* (2018-UNAT-844), par. 18.

²⁰ Arrêt *Porras* (2020-UNAT-1068), par. 24, citant l'arrêt *Agha* (2019-UNAT-916), par. 17 et arrêt *Pirnea* (2013-UNAT-311), par. 32.

²¹ Arrêt *Barud* (2022-UNAT-1204), par. 43, citant l'arrêt *Nouinou* (2019-UNAT-902), par. 48 ; arrêt *He* (2018-UNAT-825), par. 43.

²² Arrêt *Al-Refaea* (2019-UNAT-971), par. 36.

²³ Arrêt *Barud* (2022-UNAT-1204), par. 032 et 33, citant l'arrêt *Said* (2015-UNAT-500), par. 34.

c) Les titulaires d'engagements de durée déterminée ne sont fondés, ni juridiquement ni autrement, à escompter le renouvellement de leur engagement ou la conversion de leur engagement en engagement d'un type différent, quelle que soit la durée de service ;

Disposition 4.13 du Règlement du personnel

Engagements de durée déterminée

c) Le titulaire d'un engagement de durée déterminée n'est fondé, ni juridiquement ni autrement, à escompter le renouvellement de son engagement ou la conversion de son engagement en engagement d'un type différent, quelle que soit la durée de service, sauf le cas visé au paragraphe b) de la disposition 4.14.

Disposition 9.4 du Règlement du personnel

Expiration des engagements

L'engagement à titre temporaire ou de durée déterminée prend fin de plein droit, sans préavis, à la date d'expiration mentionnée dans la lettre de nomination.

Disposition 9.6 du Règlement du personnel

Licenciement

Définitions

a) Au sens du Statut et du Règlement du personnel, le terme « licenciement » s'entend de toute cessation de service dont le Secrétaire général prend l'initiative.

b) La cessation de service par suite de démission, d'abandon de poste, de l'expiration d'un engagement, de départ à la retraite ou de décès ne vaut pas licenciement au sens du présent Règlement.

39. Conformément à l'article et aux dispositions susmentionnés, la cessation de service pour cause d'expiration d'un engagement de durée déterminée intervient de plein droit, sans préavis, à la date d'expiration mentionnée dans la lettre de nomination²⁴. Bien que ce soit le cas, afin d'assurer la protection des droits contractuels des fonctionnaires, la jurisprudence a fixé comme principe que l'administration doit

²⁴ Arrêt *Porras* (2020-UNAT-1068), par. 23, citant l'arrêt *Koumoin* (2011-UNAT-119), par. 20.

fournir une explication raisonnable lorsqu'elle décide de ne pas renouveler l'engagement de durée déterminée d'un fonctionnaire²⁵. Si la raison du non-renouvellement d'un engagement est liée à la suppression d'un poste, l'administration doit démontrer que la suppression du poste fait suite à un exercice de restructuration légitime²⁶. Par exemple, une restructuration est légitime lorsque l'administration démontre que le processus a respecté les principes d'égalité, d'objectivité et de transparence à l'égard du fonctionnaire concerné²⁷.

Consultations

40. Lorsqu'une restructuration est susceptible d'avoir des répercussions négatives sur les fonctionnaires concernés, l'administration est tenue de les consulter et de leur donner la possibilité de formuler des observations ou des commentaires sur la structure proposée avant sa mise en œuvre²⁸.

41. Le critère relatif aux consultations individuelles dans les cas où la restructuration entraînerait la suppression de postes a été défini par le présent Tribunal comme suit :

La consultation ne s'accompagne pas nécessairement de négociations et ne garantit certainement pas la conclusion d'un accord, mais elle doit être menée de bonne foi. Elle doit avoir lieu avant qu'une décision définitive soit rendue pour permettre au fonctionnaire concerné de se faire entendre sans que la question soit préalablement tranchée²⁹.

Procédure orale

42. Conformément à l'article 16 de son Règlement de procédure, le Tribunal a organisé une procédure orale à la demande des parties en raison de la complexité de l'affaire. Les audiences ont duré plus de dix jours, de septembre 2021 à avril 2022.

²⁵ Arrêt *Ncube* (2017-UNAT-721), par. 17, citant l'arrêt *Obdeijn* (2012-UNAT-201).

²⁶ Arrêt *Gehr* (2011-UNAT-255).

²⁷ Arrêt *Abdeljalil* (2019-UNAT-960), par. 33.

²⁸ Voir, en général, Arrêt *Matadi et consorts* (2015-UNAT-592), par. 21.

²⁹ Jugement *Khalaf* (UNDT/2015/123), par. 57, citant le jugement *Rees* (UNDT/2011/156), jugement *Gehr* (UNDT/2011/142) et jugement *Adundo et consorts* (UNDT/2012/188).

Cela s'explique principalement par le décalage horaire entre le siège du Tribunal et les lieux de résidence des parties et de leurs témoins partout dans le monde. Le Tribunal ne pouvait siéger que trois heures par jour au maximum. Les pièces volumineuses produites au cours du procès ont également contribué à la période de temps nécessaire pour examiner l'affaire. Le requérant n'était pas représenté et le Tribunal lui a accordé des prorogations de délai pour lui permettre de préparer sa défense comme il convient.

43. Quatre témoins ont déposé. Au cours du procès, il a été constaté que plusieurs documents évoqués lors de l'audience n'avaient pas été communiqués au requérant au moment où la décision avait été prise, et il a demandé que ces documents lui soient transmis pour qu'il puisse en prendre connaissance. Le Tribunal et le défendeur ont tous deux estimé que certains des documents constituaient la base de la décision attaquée et étaient donc importants. Il s'agissait des documents de référence transmis par le bureau de pays à l'Équipe d'évaluation en vue de l'exercice d'évaluation des capacités. Dans les paragraphes suivants, le Tribunal mentionne, résume et analyse les pièces à prendre en compte produites par les témoins.

Demande du requérant visant à citer un témoin

44. Au cours de la procédure, le requérant a demandé la comparution de son ancienne supérieure hiérarchique pour qu'elle soit interrogée sur les raisons pour lesquelles elle ne l'aimait pas. Il a déclaré qu'elle était un témoin important car, en la contre-interrogeant, il établirait que la décision attaquée était partielle parce que son ancienne supérieure hiérarchique ne voulait pas de lui à son poste. En vertu du paragraphe 6 de l'article 17 du Règlement de procédure du Tribunal, le juge a le pouvoir discrétionnaire de décider si la présence d'un témoin est nécessaire. Il convient avant tout de se demander si la déposition de ce témoin présente un intérêt pour la question à trancher³⁰ et si elle permettra au Tribunal de rendre une décision équitable. En outre, en vertu du paragraphe 5 de l'article 18 du Règlement de procédure, le

³⁰ Voir, en général, l'arrêt *Barud* (2020-UNAT-998), par. 24.

Tribunal peut limiter les dépositions orales s'il l'estime approprié. Dans certains cas, il est impossible ou déconseillé de faire comparaître un témoin³¹.

45. Le Tribunal a relevé que le fait de citer un témoin pour le soumettre à un contre-interrogatoire sur les raisons pour lesquelles il « n'aime pas un fonctionnaire » transformerait la salle d'audience en un champ de bataille et détournerait probablement l'attention de la question en jeu. Le requérant avait le droit d'étayer ses allégations de partialité pendant la procédure orale et a été autorisé à le faire. Il incomberait alors au défendeur de décider s'il convient de citer un témoin pour contester les affirmations de partialité. La demande a été rejetée au motif qu'il n'était pas souhaitable que ce témoin se présente devant le Tribunal.

46. Le requérant a déclaré que la raison du non-renouvellement de son poste n'était pas justifiée. Il a fait valoir qu'il avait été victime de discrimination, que le Directeur de pays avait abusé de son autorité et qu'il avait été harcelé par sa supérieure hiérarchique. Le 26 février 2018, le requérant a été invité à une réunion avec sa supérieure hiérarchique, au cours de laquelle il a été informé de la stratégie à long terme du Groupe de la gestion des programmes. Le requérant n'a pas été invité à donner son avis sur la stratégie RH et n'a pas eu l'occasion de le faire.

47. Le 8 mars 2018, un préavis de suppression du poste du requérant a été rédigé et remis en main propre au requérant le 9 mars 2018 (à peine une semaine après la réunion). Selon le requérant, il n'a pas été consulté avant de recevoir cet avis. Il a essayé de soumettre des observations concernant la restructuration proposée, mais ses observations n'ont pas été examinées ou prises en considération. La réunion avec la cheffe du Groupe de la gestion des programmes n'était pas une réunion de consultation ou une réunion visant à solliciter l'avis du requérant, mais à l'informer qu'il avait été décidé de restructurer le Groupe de la gestion des programmes. L'avis était rédigé comme suit :

³¹ Arrêt *Majut* (2018-UNAT-872), par. 74.

« [...] le poste de spécialiste des finances (P3) est supprimé. Un poste dont le titulaire sera recruté sur le plan national est en cours de création dans le cadre de la vision et de la stratégie à long terme du Fonds visant à renforcer les capacités du personnel recruté sur le plan national ». Il vous sera demandé d'aider et de former le nouveau membre du personnel recruté sur le plan national pendant la période de transition.

48. Il pensait que sa supérieure hiérarchique directe, la cheffe du Groupe de la gestion des programmes, ne l'aimait pas parce qu'il avait découvert des anomalies financières dans les achats et qu'il n'était pas d'accord avec certaines décisions financières. En conséquence, il a reçu une mauvaise note lors de l'évaluation de ses performances pour 2016. Il a été tenu à l'écart du processus décisionnel concernant le Groupe des finances. Par exemple, il n'a pas participé à l'élaboration du budget 2018, et il a été écarté au profit de son subordonné dans la chaîne de commandement parce que sa supérieure hiérarchique ne voulait pas travailler avec lui. C'est en raison de cette animosité que son départ de l'Organisation a été accéléré.

49. Le témoin cité par le requérant, M. Kausiyo, a déclaré qu'il avait travaillé sous la supervision directe du requérant de 2016 jusqu'à la cessation de service du requérant. Il a affirmé pendant le contre-interrogatoire qu'étant donné que la supérieure hiérarchique du requérant, la cheffe du Groupe de la gestion des programmes, n'avait pas de bonnes relations de travail avec le requérant, elle ignorait la chaîne de commandement et lui donnait directement des instructions. Il a donné l'exemple d'une fois où il a préparé une note à classer concernant une passation de marché afin de régulariser le processus, tâche qui aurait dû être exécutée par le spécialiste des finances. Il pensait que la cheffe du Groupe de la gestion des programmes n'aimait pas le requérant en raison de désaccords relatifs aux achats et en particulier au recrutement de partenaires en 2017, auquel le requérant était opposé. Il estimait que l'exercice d'évaluation des capacités avait été décidé d'avance pour renvoyer le requérant.

50. Le défendeur n'a pas mis en cause la déposition de ce témoin lors du contre-interrogatoire ni produit de preuves permettant d'infirmer les affirmations selon lesquelles il y avait des désaccords entre le requérant et sa supérieure hiérarchique, la cheffe du Groupe de la gestion des programmes, ou que celle-ci avait ignoré la chaîne

de commandement et traité directement avec le témoin, qui était le subalterne du requérant, afin d'éviter toute interaction avec le requérant.

51. Le premier témoin cité par le défendeur est l'un des membres de l'équipe qui a mené l'exercice d'évaluation des capacités du Groupe de la gestion des programmes en 2019, M. Teixeira. Il a indiqué qu'ils avaient respecté leur mandat³², examiné la documentation qui leur avait été communiquée, tenu des consultations avec des institutions, y compris des membres du personnel du Groupe de la gestion des programmes, et qu'ils avaient produit un rapport objectif contenant plusieurs recommandations, dont l'une visait à restructurer les fonctions financières du Groupe de la gestion des programmes. La nouvelle structure opérationnelle ne comportait pas le poste du requérant, en lieu et place duquel un poste national avait été créé. Selon lui, une fois que la structure institutionnelle du programme est mise en place et fonctionne, il faut progressivement supprimer les postes internationaux pour renforcer les capacités nationales. Interrogé sur les critères qu'il avait utilisés pour proposer la suppression progressive du poste international du requérant et non des deux autres postes internationaux, le témoin a déclaré qu'il n'avait pas examiné le poste du requérant mais les fonctions du Groupe des finances au sein du Groupe de la gestion des programmes, qui avaient changé. Il a informé le Tribunal qu'il n'avait pas de compétences particulières en finances et qu'aucun des membres de son équipe n'en avait, mais que l'équipe s'était fondée sur les documents de référence et les consultations orales. Il a souligné que l'équipe ne souhaitait pas être impliquée dans les conflits internes entre le requérant et sa supérieure hiérarchique. Leurs consultations se sont limitées aux fonctions du Groupe de la gestion des programmes et non à des évaluations individuelles.

52. Au cours du contre-interrogatoire, les cinq facteurs suivants ont été établis pour étayer l'allégation du requérant selon laquelle la décision de supprimer son poste avait été arrêtée d'avance.

³² Reproduit ci-dessus au paragraphe 10.

- a. L'Équipe d'évaluation s'est rendu compte durant les consultations qu'il y avait un conflit entre la cheffe du Groupe de la gestion des programmes, qui était la supérieure hiérarchique directe du requérant, et le requérant qui occupait le poste de spécialiste des finances qui avait été supprimé dans le cadre de la stratégie RH pour permettre de recruter du personnel sur le plan national³³.
- b. L'Équipe d'évaluation savait ou aurait dû savoir pendant la mission que le document exposant la stratégie RH qui lui avait été préalablement envoyé avait été élaboré par la cheffe du Groupe de la gestion des programmes sans contribution, participation ou consultation du spécialiste des finances, de tout autre membre du Groupe des finances ou des donateurs³⁴.
- c. Même si l'Équipe d'évaluation a utilisé le document exposant la stratégie RH pour formuler ses conclusions et recommandations, le rapport ne le cite pas parmi les principaux documents utilisés par l'Équipe³⁵.
- d. Bien que l'Équipe d'évaluation ait qualifié le document exposant la stratégie RH de « projet »³⁶, il avait déjà été mis en œuvre du fait d'une décision communiquée au requérant le 9 mars 2018 l'informant que son poste de spécialiste des finances serait supprimé³⁷.
- e. L'Équipe d'évaluation a examiné cette stratégie RH et a adopté certaines de ses recommandations, notamment la réduction des fonctions financières³⁸, même si les principales pièces produites, y compris le rapport d'examen annuel du Fonds élaboré par le Ministère du développement international et daté du 31 octobre 2018 et le rapport de la mission de suivi axé

³³ Déposition orale de M. Teixeira, compte rendu du 23 mars 2022, pages 27 et 49.

³⁴ Le Directeur de pays a confirmé que la vision à long terme de la stratégie RH n'avait été communiquée qu'à l'Équipe d'évaluation.

³⁵ Dossier de procédure, page 203.

³⁶ Déposition orale de M. Teixeira, compte rendu du 23 mars 2022, pages 33 et 34.

³⁷ Préavis de suppression de poste.

³⁸ Dossier de procédure, page 60. Structure opérationnelle proposée.

sur les résultats de l'UE³⁹, ne formulaient pas cette recommandation⁴⁰. De plus, l'Équipe d'évaluation n'a pas directement mentionné le document exposant la stratégie RH pour expliquer la position qu'elle avait adoptée.

f. Le seul document faisant état de la restructuration du Groupe des finances dont disposait l'Équipe d'évaluation était la stratégie RH élaborée par la cheffe du Groupe de la gestion des programmes, qui ne figurait pas sur la liste des documents importants et n'était inscrite à l'ordre du jour d'aucune des interactions avec les partenaires et les parties prenantes, encore moins à l'ordre du jour des réunions tenues avec le personnel du Groupe de la gestion des programmes⁴¹.

g. Il est à noter que les discussions avec le personnel du Groupe de la gestion des programmes ne mentionnent pas l'organigramme du Fonds comme un point à l'ordre du jour, alors que l'ordre du jour des deux réunions que l'Équipe d'évaluation a eues avec la cheffe du Groupe portait précisément sur l'organigramme du Fonds. Le fait que l'organigramme du Fonds soit inscrit à l'ordre du jour d'une réunion et pas à l'ordre du jour d'une autre réunion peut amener à conclure que c'est à dessein que l'Équipe d'évaluation a décidé que ses interactions avec le personnel du Groupe de la gestion des programmes ne porteraient pas sur l'organigramme du Fonds⁴².

53. À défaut d'une raison liée au projet du Fonds expliquant la restructuration, M. Teixeira a déclaré qu'il s'agissait de « toute la philosophie du PNUD » *selon laquelle une fois qu'un programme est établi et que vous commencez à le mettre en œuvre, vous n'avez plus besoin de l'analyse théorique préalablement nécessaire. Donc,*

³⁹ L'UE a fait réaliser une mission de suivi axée sur les résultats qui a aidé le programme à fixer certains de ses premiers résultats et a également formulé certaines recommandations clés qui ont permis d'affiner le rapport d'examen annuel pour 2018 du Ministère du développement international en ce qui concerne le programme [actuel]. Dossier de procédure, page 46.

⁴⁰ Rapport annuel du Ministère du développement international pour 2018, Organigramme, Rapport de l'UE sur la mission de suivi.

⁴¹ Dossier de procédure, page 204.

⁴² Dossier de procédure, page 204.

*vous disposez de capacités locales, vous les utilisez*⁴³. Le témoin a étendu cette philosophie aux finances dans les termes suivants : *un responsable financier recruté sur le plan international est nécessaire lorsque vous mettez le programme au point, il vous faut des compétences spécialisées et de haut niveau et vous pouvez avoir besoin de recruter quelqu'un sur le plan international. Mais quand vous allez de l'avant, la tendance constatée dans la plupart des organisations et la plupart des programmes du PNUD est de recruter sur le plan national à mesure que vous progressez*⁴⁴. Néanmoins, le témoin n'a pas pu produire d'éléments de preuve établissant que le Fonds n'avait plus besoin de « capacités de haut niveau » dans le domaine des finances qui, à la lecture du dossier, était la fonction la plus complexe du Groupe de la gestion des programmes⁴⁵. Le témoin a écarté la compétence du requérant comme motif à l'origine de la recommandation visant à soumettre son poste à un recrutement national. En conséquence, les éléments de preuve (qui de toute façon n'ont pas été produits) émanant soi-disant de donateurs ou de membres du consortium et selon lesquels les finances étaient le maillon faible sont sans incidence sur la décision de suppression du poste.

54. Le deuxième témoin cité par le défendeur était à l'époque des faits le Directeur du PNUD au Zimbabwe, M. van Montfort. Avant son arrivée au PNUD-Zimbabwe, les donateurs avaient convenu de mettre en place un groupe de la gestion des programmes du Fonds en tant qu'organe de mise en œuvre du Fonds. Il comprenait, entre autres, trois membres du personnel recrutés sur le plan international, dont les postes étaient justifiés et inscrits au budget. En 2017, le témoin a chargé la cheffe du Groupe de la gestion des programmes de réexaminer l'évolution du Fonds et d'élaborer une vision à long terme des ressources humaines du Groupe en tenant compte des objectifs du Fonds. Après avoir consulté le témoin et le Directeur de pays adjoint, elle a mis au point une stratégie RH exposant la vision à long terme du Groupe de la gestion des programmes. Dans cette stratégie, il était estimé que le Fonds avait atteint un stade où

⁴³ Compte rendu du 25 mars 2022, pages 32 et 33.

⁴⁴ Compte rendu du 28 mars 2022, page 38.

⁴⁵ Rapport annuel du Ministère du développement international pour 2018.

il n'avait plus besoin de recruter le responsable des finances sur le plan international. Il a donc été décidé de supprimer le poste et de le remplacer par un poste national. Le 8 mars 2018, cet aspect de la stratégie a été mis en œuvre. Le requérant a reçu un préavis de cessation d'emploi en raison du non-renouvellement de son engagement au-delà de décembre 2018. La décision a été suspendue en novembre 2018, dans l'attente des résultats d'un exercice d'évaluation des capacités qui a été mené sous la direction du premier témoin cité par le défendeur susmentionné. Le bureau de pays a défini l'objet de l'exercice, communiqué la documentation de référence et rédigé le document explicatif, appelé document d'orientation, afin de faciliter l'exercice d'évaluation des capacités. Le rapport d'évaluation des capacités recommandait de soumettre à un recrutement national le poste de spécialiste des finances qui était occupé par le requérant recruté sur le plan international. Le Comité directeur a approuvé le rapport et le PNUD a mis en œuvre la recommandation. Un nouveau préavis de non-renouvellement de son engagement a été adressé au requérant en mai 2019, indiquant que son engagement ne serait pas renouvelé au-delà de juin 2019. Le témoin a soutenu le requérant dans les efforts qu'il a vainement déployés pour trouver un autre emploi.

55. Dans sa déposition, ce témoin a surtout répété pourquoi il était nécessaire de soumettre le poste recruté sur le plan international à un recrutement national. En se fondant sur sa connaissance des projets du PNUD, il s'est livré à des conjectures pour expliquer en quoi la transformation d'un emploi soumis à recrutement international en emploi soumis à recrutement national était rentable et bénéfique pour le pays hôte, mais il n'a pas produit de véritables preuves en termes budgétaires ou opérationnels pour établir ses théories concernant le poste supprimé du requérant. Le Tribunal a donc estimé que sa déposition était en grande partie hypothétique, hors de propos, non corroborée et trop générale pour que le moindre poids lui soit accordé. À titre d'exemple, il a mentionné à plusieurs reprises des conversations avec des donateurs au cours desquelles on lui avait demandé d'expliquer pourquoi le responsable des finances était recruté sur le plan international et non national. Tout comme le premier témoin cité par le défendeur, ce témoin n'a produit aucun document, courriel, compte rendu ou aucune note pour étayer ces conversations. De même, aucune trace écrite de ces

conversations ou des rapports du Fonds indiquant que le programme était prolongé d'un an et que les donateurs souhaitaient que le PNUD trouve un moyen de réduire les coûts [frais de gestion], n'a été produite⁴⁶.

56. En ce qui concerne le document relatif à la stratégie RH, il a affirmé qu'il s'agissait d'un travail en cours et qu'il avait besoin d'experts externes et indépendants pour l'examiner et l'établir sous sa forme définitive, mais il n'a pas fait appel aux services d'un expert en finances pour constituer l'Équipe d'évaluation⁴⁷. Il s'est contredit en affirmant que la stratégie RH n'était pas un document définitif, qu'elle avait besoin d'un « regard neuf » externe et indépendant, tout en la mettant en œuvre en mars 2018 avant de la suspendre huit mois plus tard, soit en novembre 2018. En outre, il n'a pas été en mesure de démontrer l'autorité en vertu de laquelle il a demandé à la cheffe du Groupe de la gestion des programmes d'examiner l'évolution du Fonds et d'élaborer une vision à mettre en œuvre à long terme. En outre, il n'a pas pu expliquer le raisonnement sous-tendant son argument selon lequel puisque les systèmes étaient opérationnels, il appartenait au requérant et non aux deux autres membres du personnel recrutés sur le plan international de préparer le terrain en vue du renforcement des capacités nationales.

57. Le Tribunal a recueilli les faits suivants auprès du deuxième témoin, qui étayant les allégations du requérant selon lesquelles la décision de supprimer son poste était préméditée et que l'exercice d'évaluation des capacités n'était qu'un simple outil pour parvenir à une décision arrêtée d'avance visant à restructurer le Groupe des finances et à mettre fin au service du requérant.

(1) Mandat de l'Équipe d'évaluation des capacités

⁴⁶ Compte rendu du 29 mars 2022, page 74.

⁴⁷ Il a indiqué qu'il avait obtenu les services d'un expert en résilience et assuré une « expérience opérationnelle solide de la gestion des bureaux de pays » dans un certain nombre de pays africains, un conseiller qui « comprenait ce qu'ils essayaient de faire ». (Compte rendu du 30 mars 2022, page 24). Le chef de l'Équipe d'évaluation a déclaré que son équipe ne disposait d'aucun expert en financement de projet, car il ne s'agissait pas d'une évaluation financière (compte rendu du 28 janvier 2022, page 18).

58. M. van Montfort a défini le mandat que l'Équipe d'évaluation devait remplir dans le cadre de l'exercice d'évaluation des capacités. Outre la recommandation du Ministère du développement international, le défendeur a ajouté une tâche supplémentaire qui n'émanait pas du Fonds mais du bureau de pays, à savoir « examiner et à mettre au point une stratégie à long terme en matière de ressources humaines pour le Groupe de la gestion des programmes »⁴⁸. C'est dans ce cadre qu'il a été dit sans ambiguïté que le poste de spécialiste des finances n'était pas nécessaire. Qu'il n'avait pas sa place dans le nouvel organigramme⁴⁹.

59. En ajoutant cette tâche au mandat, le témoin a agi en dehors du champ d'action du Ministère du développement international, car le dossier montre que le Fonds était un projet financé par les donateurs et que l'organe directeur chargé des décisions stratégiques était le Comité directeur du Fonds. En restructurant le Groupe de la gestion des programmes selon la méthode qu'il a adoptée, il n'a pas tenu compte des procédures énoncées dans le cadre juridique du PNUD, qui doivent être respectées pour procéder à une restructuration légale. En ajoutant une tâche sans établir que l'organe directeur l'avait autorisé à le faire, le témoin a agi *ultra vires*. Conformément au descriptif du projet,

[...] le Comité directeur sera l'organe suprême du Fonds et assurera la direction stratégique et la supervision de la gouvernance. Le Comité directeur du Fonds doit prendre des décisions stratégiques clés, guider les partenaires d'exécution et les parties responsables dans l'exécution des projets, et assurer un contrôle efficace en recevant des rapports réguliers et en examinant les résultats des évaluations du projet qui seront effectuées régulièrement⁵⁰.

60. Le témoin a confirmé que le document exposant la stratégie RH, dont l'élaboration était censée être liée à l'évolution du Fonds, n'avait pas été communiqué au Comité directeur. Il n'a pas établi qu'un rapport indépendant reposant sur des données probantes ou des évaluations du projet avait été, d'une part, préparé pour

⁴⁸ Réponse à la demande de contrôle hiérarchique, annexe 3 de la requête.

⁴⁹ Voir le résumé des faits et les documents pertinents ci-dessus, paragraphe 3, tableau 1.

⁵⁰ Dossier de procédure, page 713.

étayer les hypothèses sur lesquelles reposait la vision à long terme de la stratégie RH et, d'autre part, présenté au Comité directeur ou aux membres du personnel du Groupe de la gestion des programmes avant d'être soumis à l'examen de l'Équipe d'évaluation. Aucun des documents relatifs au projet ne prévoyait une restructuration du Groupe des finances.

(2) *Éléments d'appréciation*

61. Les documents de référence émanant des donateurs et transmis en vue de l'exercice d'évaluation des capacités ne mentionnaient pas le fait de soumettre le poste de responsable financier à un recrutement national ou, de manière générale, la restructuration du Groupe de la gestion des programmes. Cette restructuration n'apparaissait que dans le document exposant la stratégie RH, qui avait été élaboré par la cheffe du Groupe de la gestion des programmes et qui avait déjà été partiellement mis en œuvre s'agissant de la suppression du poste du requérant. Le document d'orientation remis par ce témoin à l'Équipe d'évaluation indiquait notamment ce qui suit :

[...] la cheffe du Groupe de la gestion des programmes, en consultation avec le Directeur de pays du PNUD, a envisagé de faire passer le Groupe de la gestion des programmes du Fonds de la phase de démarrage à la phase de montée en puissance, afin de garantir un appui technique et financier efficace aux partenaires du consortium et une supervision utile de ces derniers (non souligné dans l'original) [...] Compte tenu des éléments mentionnés ci-dessus (statut du Fonds, fonctions du Groupe de la gestion des programmes, financement de la gestion et prolongation du délai), l'organigramme suivant a été approuvé⁵¹.

62. Le document exposant la stratégie RH était en contradiction avec le rapport annuel du Ministère du développement international pour 2018, qui présentait un organigramme approuvé par les donateurs au début du programme en 2015 et

⁵¹ Organigramme du Groupe de la gestion du Fonds pour le renforcement de la résilience du Zimbabwe - prévu pour le 01/01/2019 (page 9 du document exposant la stratégie RH). Stratégie relative aux besoins en capacités du Groupe de la gestion des programmes, dossier de procédure, pages 903 à 911.

réexaminé en 2016, 2017 et 2018⁵². Aucune des recommandations formulées dans ce rapport ne concernait la refonte de l'organigramme. Le rapport de la mission de suivi de l'UE, qui a également été examiné, ne contenait aucune recommandation visant à restructurer le Groupe de la gestion des programmes. Au contraire, ce document indiquait clairement que le Fonds n'avait pas atteint le stade qui lui permettait d'être géré par des ressortissants nationaux. Il indique notamment ce qui suit au sujet du renforcement des capacités nationales et de la viabilité du Fonds :

QUESTIONS TRANSVERSALES

Renforcer les capacités nationales et locales - planification stratégique coordonnée autour de la résilience :

En fin de compte, le renforcement de la résilience devrait être mené par les gouvernements nationaux dans la mesure du possible, notamment en instaurant un environnement propice à l'amélioration des capacités d'absorption, d'adaptation et de transformation des ménages, des communautés et des systèmes de niveau supérieur [...] Les perspectives de pérennité du Fonds sont relativement bonnes, bien que la question de savoir si le Fonds peut être entièrement repris ou géré par le gouvernement (MAMID) dépendra de l'évolution de la situation politique et économique⁵³.

63. En ce qui concerne la gestion financière, le rapport en explique les subtilités comme suit :

En tant que fonds multidonateurs, le Fonds a une structure très complexe, avec des fonds engagés de manière irrégulière et des exigences différentes selon les donateurs, ce qui complique la gestion et la mise en œuvre du programme. Le Fonds doit par ailleurs se conformer aux différentes exigences des donateurs, notamment en ce qui concerne l'établissement de rapports et les questions financières, ce qui est contraignant et prend beaucoup de temps ; par exemple, le respect des exigences du Ministère du développement international en matière de rapports de situation (financière) trimestriels prend énormément de temps, tant pour les partenaires d'exécution que pour le Groupe de la gestion des programmes. Autre exemple, les règles du Ministère du développement international en matière d'engagement de

⁵² Cet examen annuel couvre la période allant du 1^{er} juillet 2017 au 30 juin 2018. Il s'agit du troisième examen annuel du Fonds. Le deuxième examen annuel s'est achevé en octobre 2017. (Rapport annuel du Ministère du développement international pour 2018).

⁵³ Rapport de la mission de suivi, page 723.

fonds ont retardé les activités (recrutement de personnel), car le Ministère du développement international ne peut pas mettre les fonds à disposition avant que les besoins ne se fassent sentir. **Malgré la complexité de la structure, le programme est bien géré par le Groupe de la gestion des programmes et le Comité directeur fonctionne bien et assure une bonne coordination du programme**⁵⁴. (Non souligné dans l'original).

64. Étant donné que le document exposant la stratégie RH a été élaboré par la cheffe du Groupe de la gestion des programmes, que le Groupe des finances a été restructuré sans être consulté et sans que le document soit communiqué aux donateurs ou aux parties prenantes, et qu'il contredisait les conclusions énoncées dans les rapports des donateurs sur l'examen du Fonds, il était risqué de l'utiliser dans le cadre de l'exercice d'évaluation des capacités. Le Directeur de pays a lui-même estimé dans sa déposition orale que le fait de partager « la stratégie RH n'aurait fait qu'induire les gens en erreur »⁵⁵. Le document n'était pas fiable parce que son autrice, qui était en conflit avec le subordonné qu'elle supervisait, était considérée comme étant partielle. En l'espèce, ce point de vue est réel et la crainte de partialité n'est pas infondée. Le Tribunal partage donc l'avis du requérant selon lequel, dans la mesure où le rapport d'évaluation des capacités s'est appuyé sur le document exposant la stratégie RH pour parvenir à la décision de supprimer le poste de spécialiste des finances, cette décision a été prise en tenant compte d'éléments inutiles et était partielle à son égard. Le Tribunal estime que si le document exposant la stratégie RH n'avait pas fait partie des pièces utilisées pour procéder à l'évaluation des capacités concernant les fonctions financières, le résultat aurait été différent. Le recours à la stratégie RH a produit des résultats absurdes et pervers par rapport aux objectifs visés par la recommandation du Ministère du développement international et aux attentes des donateurs.

(3) Mise en œuvre de la recommandation

65. L'exercice d'évaluation des capacités portait sur un examen opérationnel du Groupe de la gestion des programmes, mais il ressort des éléments de preuve produits

⁵⁴ Rapport de la mission de suivi, page 701.

⁵⁵ Compte rendu du 30 mars 2022, page 18.

qu'en ce qui concerne la suppression du poste du requérant, la décision était un fait accompli, indépendamment de l'exercice. La décision avait déjà été prise et mise en œuvre en mars 2018, mais suspendue pour permettre cet exercice. Rien ne permet d'établir qu'à un moment quelconque du processus, le requérant a eu la possibilité, en tant que personne concernée, de présenter des observations sur la proposition de restructuration de son poste, et ce, en violation de la jurisprudence du Tribunal d'appel des Nations Unies qui exige que de telles consultations aient lieu⁵⁶. On lui a dit que les fonds n'étaient pas un problème, ce qu'il savait déjà puisque le budget du Fonds était déjà acté. On lui a également dit que la compétence n'était pas un problème, ce qui a également été établi par les évaluations de ses performances pour 2017 et 2018. La mise en œuvre de la recommandation n'a pas tenu compte de facteurs pertinents, à savoir l'exigence de mener de bonne foi de véritables consultations transparentes. En outre, la mise en œuvre était discriminatoire, car aucun critère objectif n'a été utilisé pour renvoyer le requérant et non les deux autres membres du personnel recrutés sur le plan international. De plus, le reclassement du poste de spécialiste des finances était vicié.

Reclassement du poste

66. Dans le cadre de la mise en œuvre de la recommandation relative aux fonctions financières, il a été convenu au cours de la réunion des donateurs du 3 mai 2019 qu'un processus de reclassement serait mis en œuvre dans le cadre des changements proposés⁵⁷. Le témoin a procédé au classement des contrats de service pour lesquels il avait reçu une délégation de pouvoir⁵⁸. Cependant, il n'existe aucune trace de l'autorité en vertu de laquelle il a reclassé un poste existant qui était occupé par le requérant ou de la procédure qu'il a utilisée à cette fin⁵⁹. Le Tribunal est porté à croire le requérant selon lequel aucune procédure n'a été suivie, non seulement parce qu'il n'y a aucune

⁵⁶ Arrêt *Matadi et consorts*, par. 21.

⁵⁷ Dossier de procédure, page 235.

⁵⁸ Réponse, annexe 10, échange de courriels entre M. van Montfort et M^{me} Lisa Lange du Bureau des services de gestion du PNUD, datés des 18 et 22 mai 2019.

⁵⁹ La communication du Bureau des services de gestion se trouve à la page 235 du dossier de procédure et ne mentionne pas le reclassement d'un poste existant.

trace écrite, mais aussi parce que la révision des classements proposée par le Bureau des services de gestion ne mentionnait absolument pas le reclassement du poste de spécialiste des finances.

Abus d'autorité et discrimination

67. En cas d'allégation selon laquelle la décision attaquée est entachée de discrimination, le Tribunal doit examiner si, dans le cadre du processus décisionnel, des personnes se trouvant dans une situation similaire ont été traitées de manière égale. En l'espèce, le Tribunal examinera si en sélectionnant, parmi les personnes se trouvant dans une situation similaire, la personne dont le poste est déclaré inutile puis supprimé, les critères de compétence, d'intégrité ou d'ancienneté ont été respectés, lesquels sont considérés comme étant des critères objectifs en application du Règlement du personnel⁶⁰.

68. L'administration n'a pas précisé ou cité de mesure spécifique, d'article du Statut du personnel ou de disposition du Règlement du personnel, d'instruction administrative ou de compte rendu du Comité directeur concernant : 1) la restructuration du Groupe de la gestion des programmes dans le but de proposer une offre d'emploi à un ressortissant national (passage d'un recrutement international à un recrutement national) ; 2) la restructuration du Groupe de la gestion des programmes afin de réduire les coûts de gestion et donc d'économiser des fonds pour un plus grand nombre de bénéficiaires ; et 3) la restructuration du Groupe de la gestion des programmes parce que le Fonds avait atteint un stade où il était temps de transférer certaines fonctions à des ressortissants nationaux. Les pièces versées au dossier indiquent au contraire que : 1) le Fonds était un projet financé par des donateurs qui avaient défini un organigramme prévoyant des postes nationaux et internationaux, les ressortissants nationaux occupant 85 % des postes de gestion du Groupe de la gestion des programmes ; 2) le Fonds disposait de ressources suffisantes pour mener à bien le

⁶⁰ Disposition 9.6 du Règlement du personnel.

projet jusqu'en 2021 et 3) le Fonds rencontrait encore des difficultés, en particulier dans le domaine financier, en ce sens que les systèmes n'étaient pas aussi fluides que l'affirme le deuxième témoin.

69. Compte tenu du non-respect des articles et dispositions applicables à la restructuration et à la suppression du poste de spécialiste des finances, le Tribunal partage l'avis du requérant selon lequel il a été choisi parmi les trois membres du personnel recrutés sur le plan international pour rendre possible le recrutement de personnel sur le plan national, et ce, sans critère objectif légitime et en violation de l'organigramme précis accepté par le Fonds et en vigueur à l'époque des faits⁶¹.

70. Le Tribunal est convaincu par les observations du requérant selon lesquelles il entretenait des relations tendues avec la cheffe du Groupe de la gestion des programmes, lesquelles ont été corroborées par son subordonné à l'époque des faits et par le Directeur de pays, et confirmées par le chef de l'Équipe d'évaluation. Il a essayé de signaler la situation à la direction en 2017, mais ses problèmes avec sa supérieure hiérarchique ont persisté jusqu'à sa cessation de service. Dans le cadre des principales activités concernant son groupe, le requérant a été ignoré et mis à l'écart par sa supérieure hiérarchique. Il est aisé de conclure qu'en l'absence de toute justification légitime de la restructuration, la véritable raison était que sa supérieure hiérarchique ne voulait pas de lui. Elle voulait se débarrasser de lui. La mise au point d'une stratégie RH impliquant des changements au sein du Groupe des finances sans consultation ni communication de documents au Comité directeur du Fonds et sans solliciter l'avis du requérant, qui a été la principale victime de l'exercice, constituait un abus d'autorité. Le poste de spécialiste des finances a été reclassé sans qu'aucune procédure énoncée dans le cadre juridique applicable au PNUD ne soit invoquée. Le requérant a établi, selon l'hypothèse la plus probable, que sa cessation de service était fondée sur un motif illégitime.

⁶¹ Voir par. 5 ci-dessus.

71. Il y avait trois postes internationaux au sein du Groupe de la gestion des programmes, et selon le chef de l'Équipe d'évaluation, le personnel recruté sur le plan international est remplacé par du personnel recruté sur le plan national dans le cadre d'un processus normal visant à assurer la pérennité et à confier des responsabilités aux ressortissants nationaux. Toutefois, le défendeur n'a pas été en mesure d'expliquer les critères qu'il avait utilisés pour décider de supprimer le poste du requérant parmi les trois postes internationaux. Chacun des trois membres du personnel recrutés sur le plan international aurait dû être pris en considération de manière égale et équitable pour déterminer s'il devait rester ou partir, en appliquant des critères objectifs utilisés en cas de suppression de postes, à savoir la compétence, l'intégrité et l'ancienneté⁶². Le requérant a établi, selon l'hypothèse la plus probable, qu'il avait été victime de discrimination par rapport aux autres membres du personnel recrutés sur le plan international.

Dispositif

72. Le requérant a démontré que le processus de restructuration du Groupe de la gestion des programmes ayant abouti à la suppression de son poste et donc au non-renouvellement de son engagement était arbitraire, capricieux, motivé par des préjugés, entaché d'irrégularités de procédure et d'erreurs de droit. La requête est accueillie.

Indemnisation

73. La décision de ne pas renouveler l'engagement du requérant est annulée. Étant donné que le projet du Fonds dans le cadre duquel l'engagement du requérant s'inscrivait devait durer jusqu'en 2021, et que le poste d'un membre du personnel recruté sur le plan international se trouvant dans une situation similaire, à savoir le poste de spécialiste chargé du suivi et de l'évaluation, était inscrit au budget jusqu'au

⁶² La disposition 9.6 du Règlement du personnel s'applique aux suppressions de postes qui aboutissent à un licenciement, mais les critères peuvent être appliqués lorsque la suppression du poste donne lieu à une cessation de service du fait du non-renouvellement d'un engagement, dans le cas où un des membres du personnel recrutés sur le plan international doit céder la place à un membre du personnel recruté sur le plan national, étant entendu qu'ils se trouvent tous dans une situation similaire.

quatrième trimestre 2021⁶³, l'engagement du requérant aurait probablement été renouvelé pour la même durée. Le Tribunal ordonne la réintégration du requérant du 30 juin 2019 au 31 décembre 2021. En lieu et place d'une réintégration, le requérant recevra une indemnité, conformément à l'alinéa a) du paragraphe 5) de l'article 10 du Statut du Tribunal, équivalant à 30 mois de traitement de base net.

Dommages-intérêts pour préjudice moral

74. Le requérant n'a pas suffisamment démontré qu'il avait subi un préjudice moral, comme l'exige la jurisprudence du Tribunal selon laquelle il doit produire un témoignage indépendant pour corroborer son allégation de préjudice moral⁶⁴. La réparation demandée à ce titre doit être rejetée.

Paiements rétroactifs dus à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies

75. Le défendeur doit procéder aux paiements rétroactifs dus à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies pour la période de réintégration.

Indemnité de licenciement

76. Le requérant a demandé l'octroi d'une indemnité de licenciement en faisant valoir que son engagement avait été résilié. Le défendeur a objecté qu'il avait été mis fin au service du requérant à l'expiration de son engagement de durée déterminée et qu'il n'avait pas été licencié et n'avait pas demandé le contrôle hiérarchique de la décision de ne pas lui verser d'indemnité de licenciement. Que la cessation de service du requérant soit due à la suppression de son poste ou au non-renouvellement de son engagement de durée déterminée, conformément à la jurisprudence du Tribunal d'appel des Nations Unies, le Tribunal estime que les décisions du PNUD de supprimer le poste du requérant et de ne pas renouveler son engagement de durée déterminée ne peuvent pas être considérées comme des questions entièrement distinctes et séparées.

⁶³ Dossier de procédure, page 912. La stratégie RH (aperçu de l'évolution des capacités).

⁶⁴ Arrêt *Kallon* (2017-UNAT-742).

La décision de non-renouvellement a été prise à la suite de la décision de supprimer le poste. En d'autres termes, s'il n'avait pas été décidé de supprimer son poste afin de permettre un recrutement sur le plan national, justification dont il a établi le motif illégitime, il n'aurait pas été mis fin à son service, ce qui rend son licenciement illégal. Conformément à l'annexe III des Statut et Règlement du personnel (Indemnité de licenciement), le requérant a droit à une indemnité de licenciement de plein droit, car le défendeur a mis fin à ses services de manière unilatérale. Cette indemnisation est toutefois compensée et donc annulée par la réintégration ordonnée par le Tribunal, laquelle garantit que l'engagement de durée déterminée du requérant atteindra la date d'expiration expressément mentionnée.

(Signé)

Rachel Sophie Sikwese, juge

Ainsi jugé le 25 juillet 2022

Enregistré au Greffe le 25 juillet 2022

(Signé)

Abena Kwakye-Berko, greffière, Nairobi