



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

Cas n° : UNDT/NBI/2009/029

Jugement n° : UNDT/2009/005

Date : 12 août 2009

Original : anglais

Devant : Juge Vinod Boolell

Greffe : Nairobi

Greffier : Jean-Pelé Fomété

CAMPOS

contre

SECÉTAIRE GÉNÉRAL DE
L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT

Conseil pour le requérant :
Lui-même

Conseil pour le défendeur :

Note : Le format de ce jugement a été modifié à des fins de publication conformément à l'article 26 du règlement de procédure du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies.

1. LA REQUÊTE

1.1 Le requérant est employé des Nations Unies (ONU) depuis 1979 avec quelques interruptions. Il est aujourd'hui Interprète principal de classe P-5. Le 11 avril 2008, il a été élu Secrétaire exécutif du Conseil de coordination du personnel à l'Office des Nations Unies à Genève, poste qu'il a occupé jusqu'au 27 avril 2009. Depuis lors, le requérant a repris ses fonctions ordinaires.

1.2 Le requérant a déposé une requête devant la Commission paritaire de recours de Genève pour contester la décision du Secrétaire général de ne pas le nommer en qualité de représentant du personnel au sein du Conseil de justice interne (CJI). Avec l'entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2009 du nouveau système de justice interne, l'affaire a été renvoyée devant le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies à Genève), conformément à la résolution 63/253 de l'Assemblée générale et au Bulletin du Secrétaire général sur les « Mesures de transition liées à la mise en place du nouveau système d'administration de la justice »¹. Avant que l'affaire ne soit entendue par le TCANU à Genève, le requérant, par lettre en date du 21 juillet 2009, a élevé une objection à cette audition, invoquant un conflit d'intérêts conformément à l'alinéa c) de l'article 27.2 du Règlement de procédure de lu TCANU. La question a été soumise au Président du TCANU le 27 juillet 2009 conformément à l'article 28.2 du Règlement de procédure.

1.3 Le requérant prétend qu'il aurait dû être nommé à un siège du CJI et qu'en nommant M^{me} Jenny [...] représentante du personnel au sein du CJI, le Secrétaire général n'a pas accepté les recommandations faites par « la majorité écrasante du personnel représenté par le Syndicat du personnel de l'Organisation des Nations Unies (UNSU), du PNUD, de l'UNOPS, du FNUAP, du HCR, du Syndicat du personnel des missions hors siège des Nations Unies (UNFSU) et par l'Association du personnel de l'Office des Nations Unies à Genève ». Il prétend que la décision de

¹ ST/SGB/2009/11. (Voir également l'article 7 du Statut du Tribunal).

ne pas le nommer au CJI représente une ingérence de la direction de l'ONU dans la sélection du représentant du personnel au sein du CJI. Selon lui, cette ingérence « a porté atteinte à l'indépendance et à l'impartialité du nouveau système de justice des Nations Unies ». À l'appui de cette demande, le requérant déclare,

« Le fait est que les juges du Tribunal du contentieux administratif qui ont été choisis avec la participation de M^{me} [...] avaient une “relation professionnelle” avec elle et avaient clairement un intérêt immédiat au rejet de mon appel. Cette situation “tendrait à montrer à un observateur raisonnable et impartial que leur participation à la décision concernant cette affaire serait inappropriée” conformément aux dispositions de l’alinéa c) de l’article 27.2 du Règlement de procédure du TCANU. Il en va de même, bien entendu, pour les juges du Tribunal d’appel des Nations Unies choisis par le CJI illégalement constitué ».

Il demande également que soient récusés tous les juges du Tribunal du contentieux administratif ainsi que ceux du Tribunal d’appel des Nations Unies.

2. COMMENTAIRES DU JUGE JEAN-FRANCOIS COUSIN

2.1 Le juge Cousin du TCANU à Genève qui a été saisi de l'affaire offre les commentaires suivants conformément à l'article 28.2 du Règlement de procédure du TCANU.

- a) Les juges n'ont pas été nommés par le CJI mais ont été élus par l'Assemblée générale.
- b) L'indépendance des juges est garantie par l'Assemblée générale.
- c) L'élection des juges ne peut être contestée par le TCANU car un tel pouvoir n'est pas conféré au TCANU par son statut.
- d) L'affaire du requérant a été renvoyée au TCANU à Genève conformément à une résolution de l'Assemblée générale.

e) La récusation de tous les juges du TCANU ne peut être envisagée car il n'y aurait pas d'autre tribunal pour statuer sur l'affaire du requérant, et le résultat serait un déni de justice.

3. LE CONTEXTE DANS LEQUEL S'INSCRIT L'ÉTABLISSEMENT DU CJI

3.1 Le principe fondamental qui a guidé les parties prenantes dans la réforme de l'administration de la justice au sein de l'Organisation des Nations Unies était la nécessité

« d'établir un nouveau système d'administration de la justice indépendant, transparent, professionnalisé, doté de ressources suffisantes et décentralisé qui obéisse aux règles applicables du droit international, ainsi qu'aux principes de la légalité et du respect des formes régulières, et permette de faire respecter les droits et obligations du fonctionnaire et d'amener responsables et fonctionnaires à répondre également de leurs actions. »²

3.2 Le Groupe de la refonte du système d'administration de la justice établi par l'Assemblée générale³ a conclu dans son rapport présenté à l'Assemblée générale⁴, que :

« Le système de justice interne de l'Organisation des Nations Unies est dépassé, dysfonctionnel, inefficace et déficient sous le rapport de l'indépendance... »

Et souligné que,

« Il ne pourra y avoir de véritable réforme de l'ONU sans un système de justice interne efficace, indépendant et doté de moyens suffisants capable à la fois de défendre les droits des fonctionnaires et d'amener ces fonctionnaires ainsi que les cadres de l'Organisation à répondre de leurs actes. »

Le Groupe de la refonte a également souligné que le système interne d'administration de la justice aujourd'hui défunt n'était ni professionnel ni indépendant, et qu'il ne

² Résolutions 62/253 et 62/228 de l'Assemblée générale.

³ Résolution 59/283 de l'Assemblée générale.

⁴ Rapport du Groupe de la refonte du système d'administration de la justice, A/RES/61/205, 28 juillet 2006.

répondait pas à un grand nombre des normes essentielles de l'état de droit consacrées par les instruments internationaux des droits de l'homme.

3.3 Pour répondre à la nécessité d'établir le nouveau système d'administration de la justice, l'Assemblée générale a décidé de créer le CJI⁵, soulignant que la création de cet organe

« Peut contribuer à garantir l'indépendance, le professionnalisme et la responsabilisation du système d'administration de la justice. »⁶

L'Assemblée générale a également décidé

« ... d'instituer le 1^{er} mars 2008 au plus tard un conseil de justice interne composé de cinq membres : un représentant du personnel, un représentant de l'administration et deux éminents juristes externes, nommés l'un par le personnel et l'autre par l'administration, et présidé par un autre éminent juriste choisi d'un commun accord par les quatre autres membres. »⁷

4. LE MANDAT DU CONSEIL DE JUSTICE INTERNE

4.1 Les tâches spécifiques confiées au CJI concernant la sélection des juges pour le TCANU et le Tribunal d'appel des Nations Unies sont définies dans la résolution 62/228 de l'Assemblée générale :

a) Assurer la liaison avec le Bureau de la gestion des ressources humaines sur les questions ayant trait à la recherche de candidats convenables pour exercer les fonctions de juge, y compris aux fins d'entretiens avec les candidats, selon qu'il conviendra;

b) Communiquer ses vues et recommandations à l'Assemblée générale concernant deux ou trois candidats pour chaque poste vacant au Tribunal du

⁵ Résolution 62/228 de l'Assemblée générale.

⁶ Résolution 62/228 de l'Assemblée générale, par. A.35.

⁷ Résolution 62/228 de l'Assemblée générale, par. A.36.

contentieux administratif des Nations Unies et au Tribunal d'appel des Nations Unies, compte dûment tenu du principe de la répartition géographique;

c) Rédiger pour examen par l'Assemblée générale un projet de code de conduite des juges; et

d) Donner à l'Assemblée générale son avis sur la mise en place du système d'administration de la justice.

4.2 Dans une Circulaire d'information, le Secrétaire général adjoint à la gestion a informé les membres du personnel du mandat et de la composition du CJI⁸.

5. NOMINATION DES MEMBRES DU CONSEIL DE JUSTICE INTERNE

5.1 Les membres du CJI ont été nommés par le Secrétaire général. Les éminents juristes externes étaient : M. Sinha Basnayake (Sri Lanka, nommé par la direction); M. Geoffrey Robertson c.r. (Royaume-Uni, élu par le personnel); les autres membres sont M^{me} Maria Vicien-Milburn (Argentine), qui exerçait les fonctions de Directeur de la Division juridique générale du Bureau des affaires juridiques, nommée au poste de représentant de la direction; et M^{me} [...] (Australie), Conseiller juridique principal à la Division du droit commercial international, Bureau des affaires juridiques, en tant que représentant du personnel. Ces quatre membres ont recommandé au Secrétaire général de nommer le juge Kate O'Regan de la Cour constitutionnelle d'Afrique du Sud au poste de Président du Conseil⁹.

6. PRINCIPES JURIDIQUES

6.1 Le droit à un Tribunal impartial et indépendant

6.1.1 Toute personne dont les droits doivent être déterminés a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal indépendant et

⁸ ST/IC/2008/32, 23 juin 2008.

⁹ Voir également le Rapport publié par le CJI, A/63/489 du 16 octobre 2008 de l'Assemblée générale.

impartial. Ce principe est consacré par un certain nombre d'instruments internationaux des droits de l'homme.

6.1.2 Par exemple, l'article 10 de la Déclaration universelle des droits de l'homme dispose que :

« Toute personne a droit, en pleine égalité, à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal indépendant et impartial, qui décidera soit de ses droits et obligations... »

L'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme reconnaît que :

« ...toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. »

L'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dispose que :

« Tous sont égaux devant les tribunaux et les cours de justice. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal compétent, indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil. »

6.2 Le test d'impartialité

6.2.1 Il est entendu que l'impartialité est déterminée sur la base de deux tests de subjectivité et d'objectivité. La Cour européenne des droits de l'homme dispose que :

« ... l'impartialité aux fins de l'article 6.1 doit être déterminée selon un test de subjectivité, c'est-à-dire sur la base de la conviction personnelle du juge dans une affaire donnée, et aussi selon un test d'objectivité, c'est-à-dire de la détermination que le juge offre des garanties suffisantes pour exclure tout doute légitime à cet égard. »¹⁰

6.2.2 À propos du test d'objectivité, la Cour européenne a fait observer que :

¹⁰ *Saraiva c. Portugal*, jugement de la Cour européenne de droits de l'homme du 22 avril 1994, Série A, n° 286-B, p. 38, par. 33.

« Selon le test d'objectivité, il convient de déterminer si, indépendamment de la conduite personnelle du juge, il y a des faits vérifiables qui peuvent faire planer un doute quant à son impartialité. À cet égard, les apparences mêmes peuvent avoir une certaine importance. Ce qui est en jeu, c'est la confiance que les tribunaux d'une société démocratique doivent inspirer au public. »¹¹

La Cour européenne a en outre déclaré que :

« ... ce qui est décisif, ce ne sont pas les appréhensions subjectives du suspect, si compréhensibles soient-elles, mais la question de savoir si, dans les circonstances particulières de l'affaire, ses craintes peuvent être considérées comme objectivement justifiées. »¹²

6.2.3 Impartialité et nomination des juges

L'un des aspects essentiels de l'impartialité et de l'indépendance est la façon dont les juges sont nommés. Il est fait état d'une déclaration de la Cour européenne des droits de l'homme sur son interprétation de l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme. L'article 6.1 est rédigé dans des termes presque identiques à ceux de l'article 10 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et de l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques

« En déterminant si un organe peut être considéré comme indépendant, la Cour a tenu compte de la façon dont ses membres sont nommés, de la durée de leur mandat et de la question de savoir si l'organe présente une apparence d'indépendance. »¹³

6.3 Conflit d'intérêts

6.3.1 Le conflit d'intérêts est défini dans le Règlement de procédure du TCANU comme signifiant :

« ... tout facteur pouvant porter atteinte ou donner raisonnablement l'impression de porter atteinte à l'aptitude d'un juge à statuer de façon

¹¹ *Hauschildt c. Danemark*, jugement de la Cour européenne de droits de l'homme du 24 mai 1989, Série A, n° 154, p. 21, par. 48.

¹² *Nortier c. Pays-Bas*, jugement de la Cour européenne de droits de l'homme du 23 août 1993, par. 33.

¹³ *Campbell et Fell c. Royaume-Uni*, jugement de la Cour européenne des droits de l'homme du 28 juin 1984, Série A, n° 80, p. 40, par. 78.

indépendante et impartiale sur un cas dont il est saisi » (art. 27.1, Règlement de procédure).

L'article 27.2 du Règlement de procédure définit les circonstances dans lesquelles peut apparaître un conflit d'intérêts.

« Il peut y avoir conflit d'intérêts lorsqu'un cas dont est saisi un juge correspond à l'une des cas suivants :

- a) Une personne avec laquelle le juge a une relation personnelle, familiale ou professionnelle;
- b) Une affaire dans laquelle le juge a déjà exercé une autre fonction, telle que conseiller, conseil, expert ou témoin; ou
- c) Toute autre circonstance qui pourrait donner l'apparence à un observateur raisonnable et impartial que la participation du juge à l'adjudication de l'affaire serait inappropriée. »

6.3.2 L'article 28.2 du Règlement de procédure dispose, entre autres :

« Invoquant un conflit d'intérêts, une partie peut présenter une demande raisonnée de récusation d'un juge au Président du Tribunal du contentieux administratif qui, après avoir sollicité les commentaires du juge, se prononce sur la requête et informe par écrit la partie de sa décision. »

6.3.3 Il va de soi à la lecture de l'article 28.2 que les circonstances doivent être telles que le juge se trouve dans une situation de conflit telle que définie par l'article 27.1 à l'égard du cas dont il est saisi.

7. CONCLUSIONS DU TRIBUNAL

7.1 Sur la sélection des juges par le CJI avec la participation de M^{me} [...]

7.1.1 Le CJI avait seulement pour mandat de faire des recommandations sur les candidats appropriés pour le poste de juge aux deux tribunaux. Cela apparaît clairement dans le rapport publié par le CJI le 16 octobre 2008 :

« Le Groupe de la refonte a considéré que l'indépendance des nouveaux juges était une condition essentielle de succès de cette nouvelle structure. Pour

s'assurer de cette indépendance, il a proposé de créer un conseil de justice interne, qui, entre autres tâches, dresserait la liste d'au moins trois personnes susceptibles d'occuper chacun des postes. »¹⁴

7.1.2 Dans son rapport susmentionné, le CJI estimait qu'il était urgent d'identifier des candidats qualifiés pour exercer les fonctions de juges dans la nouvelle administration de la justice. En accomplissant cette tâche, le CJI s'est conformé au principe suivant :

« Les juges du Tribunal du contentieux administratif et de la Cour d'appel des Nations Unies devront être des personnes de haute moralité, avoir respectivement 10 et 15 années d'expérience professionnelle dans le domaine du droit administratif ou son équivalent dans leur juridiction nationale, siéger à titre strictement personnel et jouir d'une pleine indépendance. »¹⁵

7.1.3 Les juges du Tribunal du contentieux administratif et de la Cour d'appel des Nations Unies n'ont pas été nommés par le CJI qui avait pour mandat d'identifier des candidats qualifiés à recommander à l'Assemblée générale. Les juges ont été élus par l'Assemblée générale le 2 mars 2009, et près de 190 États membres des Nations Unies ont participé à ce processus. Lorsque l'Assemblée générale a élu les juges, ceux-ci n'entendaient certainement pas être asservis à l'un quelconque des membres du CJI. Pas plus qu'il ne peut être sérieusement suggéré que cette élection établissait un type quelconque de relation, professionnelle ou autre, avec un ou plusieurs membres du CJI. Si l'Assemblée générale avait des réserves quant à la sélection et à la recommandation du CJI, elle n'aurait certainement pas manqué de réagir à une telle situation. Il convient de noter que l'Assemblée générale a fortement mis l'accent sur l'indépendance des juges dans plusieurs des résolutions qu'elle a adoptées et qu'elle a réitéré ce principe dans le Statut du TCANU¹⁶. Seule l'Assemblée générale peut

¹⁴ Voir Rapport publié par le CJI, Assemblée générale A/63/489, le 16 octobre 2008.

¹⁵ Ibid, par. 41 de la résolution 62/228 de l'Assemblée générale où l'Assemblée a décidé d'approuver les qualifications à exiger des juges telles que définies aux paragraphes 58 et 67 du rapport du Secrétaire général (A/62/294) et précisées dans sa décision 62/519 et dans les conclusions de la Sixième Commission (A/C.5/62/11, annexe, appendice I, par. 12), dont l'Assemblée a pris note dans sa décision 62/519.

¹⁶ Les juges du Tribunal du contentieux administrative exercent leurs fonctions en leur qualité personnelle et jouissent d'une pleine indépendance : art. 4.8 du Statut.

révoquer un juge pour inconduite et incompétence.¹⁷ Cela assure une garantie absolue d'indépendance aux juges.

7.2 Sur le manque d'impartialité des juges du TCANU et de ceux du Tribunal d'appel des Nations Unies

7.2.1 La déclaration du requérant concernant le manque d'impartialité est fondée sur le fait que les juges du TCANU et ceux du Tribunal d'appel des Nations Unies ont été sélectionnés par le CJI avec la participation de M^{me} [...] et, de ce fait, les juges ne pouvaient manquer de se prononcer contre lui. Le requérant a formulé des accusations générales d'éventuelle partialité mais n'a pas donné de précision sur la façon dont cette partialité de la part des juges se manifesterait si ce n'est à propos d'une présumée relation professionnelle entre les juges et M^{me} [...]. Ces craintes du requérant quant à l'impartialité et à l'indépendance du TCANU et du Tribunal d'appel des Nations Unies ne peuvent ni ne doivent être traitées comme objectivement justifiées sur la base des faits présentés au Tribunal.

7.2.2 Selon le test de subjectivité, il n'y a pas la moindre preuve que le juge du TCANU de Genève ou, en fin de compte, les juges du Tribunal d'appel des Nations Unies feraient preuve d'un préjugé personnel dans ce cas. En tout état de cause, l'impartialité personnelle d'un juge doit être présumée jusqu'à preuve du contraire, et dans le cas présent, cette preuve n'existe pas, comme indiqué dans le jugement *Hauschildt c. Danemark*, du 24 mai 1989¹⁸. Rien dans les allégations du requérant ne peut susciter de crainte légitime que les juges ou les juges qui auraient à connaître de son appel ne passent pas non plus le test d'objectivité. Le requérant n'a pas démontré que le TCANU à Genève risquait de se montrer partial envers lui. Il a manqué au plus haut point d'établir ou de prouver que les juges du TCANU à Genève s'étaient déjà

¹⁷ Article 4.10 du Statut.

¹⁸ *Hauschildt c. Danemark*, jugement de la Cour européenne des droits de l'homme, 24 mai 1989, Série A n° 154, p. 21, par. 47.

fait une opinion concernant son appel. Ses appréhensions relèvent du domaine de la spéculation.

7.2.3 Le Tribunal considère donc qu'en l'occurrence, l'impartialité des juges du TCANU à Genève et du Tribunal d'appel des Nations Unies ne peut donner lieu à un doute et que les craintes du requérant sont totalement injustifiées et ne répondent pas aux critères de conflit d'intérêts définis à l'article 27.2 du Règlement de procédure du TCANU.

7.3 Sur la récusation collective des juges

7.3.1 La récusation collective des juges entraînerait en fait l'annihilation du TCANU et du Tribunal d'appel des Nations Unies. Le Tribunal n'a pas un tel pouvoir. Seule l'Assemblée générale est habilitée à récuser un ou plusieurs juges pour inconduite ou incapacité¹⁹. En outre, la récusation de tous les juges du TCANU et du Tribunal d'appel des Nations Unies entraînerait un déni de justice envers le requérant car le TCANU est la seule instance habilitée à statuer sur son cas, avec possibilité d'appel auprès du Tribunal d'appel des Nations Unies. Le Tribunal ne saurait tolérer une telle situation et ne peut être partie à un tel déni de justice.

8. CONCLUSION

8.1 Pour les raisons invoquées ci-dessus, la requête est **rejetée**.

¹⁹ Article 4.10 du Statut.

Cas n° : UNDT/NBI/2009/029

Jugement n° : UNDT/2009/005

(Signé)

Juge Vinod Boolell

Ainsi jugé le 12 août 2009

Enregistré au greffe le 12 août 2009

(Signé)

Jean-Pelé Fomété, Greffier, Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies,
Nairobi