



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

Cas n° : UNDT/NBI/2009/36

Jugement n° : UNDT/2009/058

Date : 30 octobre 2009

Original : anglais

Devant : Juge Vinod Boolell

Greffe : Nairobi

Greffier : Jean-Pelé Fomété

TADONKI

contre

SECÉTAIRE GÉNERAL DE
L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

**INTERPRÉTATION D'UNE
ORDONNANCE
EN DATE DU 1^{ER} SEPTEMBRE 2009**

Conseil pour le requérant :

Assure lui-même sa défense

Conseil pour le défendeur :

Steven Dietrich, Groupe du droit administratif
du Bureau de la gestion des ressources humaines

Note : : La présentation du présent jugement a été modifiée aux fins de publication conformément à l'article 26 du règlement de procédure du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies.

**LE TRIBUNAL DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF DES NATIONS
UNIES** (le « Tribunal »),

SIÉGEANT en la personne du juge Vinod Boolell,

PROCÉDURE

1. Par décision rendue le 1er septembre 2009, le Tribunal a accédé à la requête en sursis à exécution du requérant en vertu des articles 13 et 14 du règlement de procédure du Tribunal et a ordonné ce qui suit :

a) « La suspension de la décision du défendeur de ne pas renouveler l'emploi à tout moment à compter de la date du présent acte en attendant le jugement final quant au fond sur les appels interjetés par le requérant »;

b) Que « Le défendeur [paie] et doit payer au requérant la moitié de son salaire à compter de la date de la décision jusqu'au jugement final. En vertu de l'article 14 du règlement de procédure du Tribunal ».

2. Les deux parties ont demandé une interprétation de la décision ci-dessus dans le cadre de l'article 30 du règlement de procédure :

i) Le 9 septembre 2009, le requérant a introduit une « motion portant requête en clarification de la décision du Tribunal »;

ii) Le 1^{er} octobre 2009, le défendeur a introduit une « requête en interprétation de la décision ».

3. Conformément à l'article précité, la possibilité été donnée à chaque partie de répondre dans un délai de 30 jours. Il est inscrit dans les registres du greffe que :

i) Le requérant a présenté ses observations concernant la requête en interprétation du défendeur le 7 octobre 2009, suivies d'un additif daté du 9 octobre 2009;

ii) Le défendeur a présenté ses observations concernant la requête en clarification du requérant à la date du 10 octobre 2009.

ARGUMENTS DES PARTIES

4. Dans sa « motion portant requête en clarification de la décision du Tribunal » du 9 septembre 2009, le requérant demande des clarifications sur la question de savoir si :

a) La décision est en vigueur jusqu'à ce que le Tribunal rende une décision finale dans l'affaire;

b) Le défendeur est en violation de la décision de mettre fin à son contrat avec effet au 3 novembre en dépit du fait que le requérant a contesté lors de l'audience la cessation aussi bien de son contrat avec effet au 3 septembre que de celui venant à expiration le 3 novembre 2009;

c) Sur la question de la réparation temporaire, le requérant entend que le Tribunal a ordonné que la moitié du salaire du requérant soit payée, y compris la moitié de son salaire qui a été « illégalement retenue » pour les mois de juin, juillet et août.

5. Dans sa « requête en interprétation de la décision » du 1^{er} octobre 2009, le conseil pour le défendeur demande une interprétation du sens des paragraphes 15.1 et 15.3 de la décision :

a) S'agissant du paragraphe 15.1, le défendeur demande au Tribunal de confirmer que, conformément à l'article 13.1 du règlement de procédure, lequel est fondé sur l'article 2.2 du Statut du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, le Tribunal peut ordonner le sursis à exécution de la décision administrative contestée « en instance de contrôle hiérarchique ». En l'espèce, la décision de ne pas renouveler l'emploi du requérant ne s'appliquerait que

durant le contrôle hiérarchique, c'est-à-dire jusqu'au 4 octobre 2009 au plus tard.

b) S'agissant du paragraphe 15.3, le défendeur déclare que l'article 14.1 du règlement de procédure, qui est fondé sur l'article 10.2 du Statut du Tribunal, ne s'applique pas en l'espèce car le requérant n'a introduit de requête en sursis à exécution qu'en vertu de l'article 13 du règlement de procédure.

c) Étant donné ce qui précède, le défendeur entend que la réparation provisoire consistant à payer la moitié du salaire qui a été ordonnée au paragraphe 15.3 ne serait exécutoire que durant le contrôle hiérarchique.

DROIT APPLICABLE

6. L'exigence d'un contrôle hiérarchique dans une requête de sursis à exécution

6.1 Selon les anciennes dispositions du Statut du personnel, applicables avant le 1er juillet 2009¹ (désormais abrogées et remplacées par la disposition 11.2 du Statut du personnel),

a) Tout fonctionnaire qui, invoquant l'article 11.1 du Statut du personnel, désire former un recours contre une décision administrative doit d'abord adresser une lettre au Secrétaire général pour demander que cette décision soit reconsidérée; cette lettre doit être expédiée dans les deux mois qui suivent la date à laquelle le fonctionnaire a reçu notification écrite de la décision.

6.2 La disposition 11.2 du nouveau Statut du personnel² stipule que :

Tout fonctionnaire qui souhaite contester formellement une décision administrative pour inobservation de ses conditions d'emploi ou de son contrat de travail, y compris toutes dispositions applicables du Statut et du Règlement

¹ Article 111.2 a) ST/SGB/1999/5, texte consolidé, 1^{er} janvier 2001, et ST/SGB/2002/1, 1^{er} janvier 2002.

² ST/SGB/2009/6, 27 mai 2009.

du personnel ainsi qu'il est dit au paragraphe a) de la disposition 11.1 ci-dessus, doit d'abord demander par écrit au Secrétaire général de soumettre la décision en cause à un contrôle hiérarchique.

6.3 L'article 2.2 du Statut du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies dispose que :

Le Tribunal est compétent pour connaître des requêtes introduites par toute personne lui demandant de suspendre l'exécution d'une décision administrative contestée en instance de contrôle hiérarchique, lorsque la décision paraît de prime abord irrégulière, en cas d'urgence particulière et lorsque son application causerait un préjudice irréparable. La décision rendue par le Tribunal sur une telle requête n'est pas susceptible d'appel.

6.4 L'article 13.1 du règlement de procédure du Tribunal dispose que :

Le Tribunal ordonne, sur requête de l'intéressé, le sursis à exécution de la décision administrative contestée en instance de contrôle hiérarchique, lorsque la décision paraît de prime abord irrégulière, en cas d'urgence particulière et lorsque son application causerait un préjudice irréparable.

6.5 L'article 13.1 du règlement de procédure lu parallèlement à l'article 2.2 du Statut du Tribunal indique clairement qu'une requête peut être introduite pour demander le sursis à exécution d'une décision administrative contestée en instance de contrôle hiérarchique. Selon la disposition 11.2 du Statut du personnel, le fonctionnaire doit d'abord demander que la décision contestée soit soumise à un contrôle hiérarchique. La philosophie qui sous-tend ces dispositions est de donner à l'administration l'occasion de corriger une décision erronée, arbitraire ou injuste et de donner au fonctionnaire la possibilité de demander la suspension de la décision contestée en instance de contrôle hiérarchique tout en conservant l'option d'interjeter appel auprès du Tribunal du contentieux administratif quelle que soit l'issue du contrôle hiérarchique, comme le stipule la disposition 11.4 de l'actuel Règlement du personnel³ :

³ ST/SGB/2009/7, 16 juin 2009, nouveau tirage en octobre 2009.

a) *Tout fonctionnaire peut attaquer devant le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies une décision administrative, que celle-ci ait été ou non modifiée à l'issue d'un contrôle hiérarchique, dans les quatre-vingt-dix jours qui suivent la date à laquelle il a été informé de l'issue du contrôle hiérarchique ou à l'expiration du délai prévu au paragraphe d) de la disposition 11.2, si celui-ci est plus rapproché.*

7. Durée de la suspension

7.1 La décision rendue par le Tribunal en vertu de l'article 2.2 du Statut du Tribunal et de l'article 13.1 du règlement de procédure a un caractère provisoire et vise notamment à empêcher toute modification du statu quo jusqu'à ce que l'affaire soit jugée quant au fond.

7.2 La décision rendue par le Tribunal est une décision judiciaire, qui ne peut être amendée, modifiée ou abrogée que par une décision judiciaire et non par une décision administrative.

8. Le Groupe du contrôle hiérarchique et la décision de suspension

8.1 Création du Groupe du contrôle hiérarchique

8.1.1 Créé nouvellement par la résolution 62/228 de l'Assemblée générale, le Groupe du contrôle hiérarchique relève du Bureau du Secrétaire général adjoint à la gestion.

8.2 Objet du Groupe du contrôle hiérarchique

8.2.1 L'objet du contrôle hiérarchique est de *donner à l'Administration la possibilité de rectifier une décision qui n'aurait pas lieu d'être ou de proposer des mesures correctives acceptables dans les cas où une décision non fondée a été prise, ce qui*

permet de réduire le nombre d'affaires soumises à une procédure contentieuse formelle⁴.

Étant donné son objet, le Groupe du contrôle hiérarchique exerce notamment les fonctions suivantes :

- i) Revoir les décisions administratives contestées afin de déterminer si ces décisions ont été prises conformément aux politiques, règles et procédures applicables de l'Organisation;
- ii) Proposer des mesures correctives appropriées au Secrétaire général adjoint à la gestion en cas de décisions administratives irrégulières et, selon qu'il conviendra, proposer d'autres moyens de régler les contentieux entre les fonctionnaires et l'Administration;
- iii) Présenter des recommandations au Secrétaire général adjoint à la gestion concernant toutes tendances observées au sujet du pouvoir de décision des membres de la direction;
- iv) Aider le Secrétaire général adjoint à la gestion à renforcer la responsabilisation des cadres en veillant à ce que ceux-ci s'acquittent de leurs responsabilités tout en respectant les règles et règlements de l'Organisation ainsi que ses normes éthiques⁵.

9. Le Groupe du contrôle hiérarchique et les pouvoirs exercés par le Tribunal

9.1 Nul ne conteste le fait que le Tribunal soit un organe judiciaire. À cet égard, les observations de la Cour européenne des droits de l'homme sont pertinentes. Un

⁴ *A Guide to Resolving Disputes, Administration of Justice at the United Nations*, New York, 2009, p.4.

⁵ Voir A/RES/62/228 sur l'administration de la justice à l'Organisation des Nations Unies, par. E.

tribunal est caractérisé quant au fond par sa fonction judiciaire, c'est-à-dire le fait de connaître d'affaires relevant de sa compétence en se fondant sur les règles de droit et à l'issue d'une procédure menée d'une manière prescrite (voir le jugement en l'affaire *Belilos c. la Suisse* du 29 avril 1988, série A n°. 132, p.29, § 64). Il doit également satisfaire une série d'autres conditions, notamment l'indépendance de ses membres et la durée de leur mandat, l'impartialité et l'existence de garanties de procédure.⁶

9.2 Il est tout à fait louable et évidemment juste que, lorsqu'un fonctionnaire attaque une décision administrative contestée, la direction puisse avoir la possibilité de rectifier une décision irrégulière. Il est tout aussi louable que, durant le contrôle hiérarchique, le recours à la médiation soit possible comme le prévoit le paragraphe d) de la disposition 11.2 de l'actuel règlement.

9.3 Ce qui serait inacceptable, toutefois, en ce qu'il porterait atteinte à l'indépendance du Tribunal et à la règle établie de la séparation des pouvoirs entre les organes exécutif, judiciaire et législatif, c'est que le Groupe du contrôle hiérarchique, qui relève du Bureau du Secrétaire général adjoint chargé du Département de la gestion et qui est doté de personnel détaché par ce département, ait le pouvoir de dicter au Tribunal la durée d'application d'une décision provisoire et donc d'empiéter sur le pouvoir discrétionnaire de l'organe judiciaire voire indirectement de rapporter la décision judiciaire.

9.4 Si le Statut et le règlement sont interprétés de façon à signifier que le sursis à exécution ne peut durer que pendant la période du contrôle hiérarchique, cela reviendrait à dire qu'une décision administrative viendrait mettre fin à une décision judiciaire. Ce serait contraire à l'idée consacrée au deuxième alinéa du préambule de la résolution 62/253 sur l'administration de la justice⁷, dans lequel l'Assemblée

⁶ Affaire *Coeme et consorts c. la Belgique* (requêtes no. 32492/96, 32547/96, 32548/96, 33209/96 et 33210/96), jugement du 22 juin 2000.

⁷ Résolution 63/253 de l'Assemblée générale.

générale a réaffirmé sa décision⁸ *d'instituer 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.*

9.5 Les règles applicables du droit international et les principes de la légalité sont consacrés dans plusieurs instruments internationaux. On peut ainsi mentionner l'article 10 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, qui 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...;

l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme, aux termes duquel « *...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 civile dirigée contre elle...* » et l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui dispose que « *...[t]ous 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...* »

⁸ Résolution 61/261 de l'Assemblée générale, par.4.

Le Groupe de la refonte créé par l'Assemblée générale⁹ a relevé les faiblesses du système de justice interne en vigueur avant la mise en service du nouveau système le 1^{er} juillet 2009 et l'a fermement critiqué dans son rapport à l'Assemblée générale¹⁰ en ces termes

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

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. »

9.6 En conséquence, le Tribunal est d'avis que la durée de la suspension doit être déterminée par le Tribunal en fonction de la nature et des circonstances de l'espèce et que ce pouvoir discrétionnaire du Tribunal ne peut et ne devrait faire l'objet d'aucune forme de contrôle de la part de l'administration.

10. Conclusion relative à la durée de la suspension

10.1 La décision rendue le 1^{er} septembre 2009 selon laquelle la suspension de la décision contestée de mettre fin à l'emploi du requérant le 3 septembre 2009 sera en vigueur jusqu'à ce qu'une décision finale rendue en appel soit lue telle quelle et le requérant percevra la moitié de son salaire à compter de la date de la décision.

⁹ Résolution 59/283 de l'Assemblée générale.

¹⁰ Rapport du Groupe de la refonte, A/61/205, 28 juillet 2006.

Cas n° : UNDT/NBI/2009/36

Jugement n° : UNDT/2009/058

(Signé)

Juge Vinod Boolell

Ainsi jugé le 30 octobre 2009

Enregistré au greffe le 30 octobre 2009

(Signé)

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