



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX  
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

Cas n° : UNDT/GVA/2009/097  
Jugement n° : UNDT/2010/023  
Date : 5 février 2010  
Original : anglais

**Devant :** Juge Thomas Laker

**Greffe :** Genève

**Greffier :** Víctor Rodríguez

LESAR

c.

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE  
L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

---

**JUGEMENT**

---

**Avocat-Conseil pour le requérant :**

Christopher Ronald, Bureau de l'aide juridique au personnel

**Avocat-Conseil pour le défendeur :**

Josiane Muc, Groupe du droit administratif/BGRH, Secrétariat de l'ONU

## **Les enjeux**

1. Dans une requête déposée le 30 novembre 2009 devant le Tribunal du contentieux des Nations Unies (UNDT), le requérant conteste le jugement n° 1465 rendu par le Tribunal administratif des Nations Unies (UNAT) le 31 juillet 2009 et transmis à l'avocat-conseil du requérant devant l'UNAT par lettre datée du 30 septembre 2009.

## **Les faits**

2. Le requérant est entré aux Nations Unies le 31 août 2000 au titre d'un engagement pour une durée limitée (ALD) de cinq mois en qualité d'Administrateur général des Postes et Télécommunications de niveau D-1 auprès de la Mission intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK). Son contrat a été ultérieurement prorogé plusieurs fois, comme Directeur (D-1), Département des communications, Direction des affaires infrastructurelles/communication (DIA/C) jusqu'à septembre 2002.

3. Le requérant avait notamment pour fonction d'aider à moderniser l'entreprise des postes et télécommunications (PTK), Kosovo. Dans le cadre de ses fonctions, il a participé à la négociation d'un certain nombre de contrats de PTK avec des sociétés conseils.

4. Le 22 mai 2002, le Représentant spécial adjoint du Secrétaire général (Administration civile), MINUK, a chargé le Comité d'examen et de contrôle de la gestion interne de présenter un rapport de synthèse concernant des allégations d'irrégularités dans l'adjudication des contrats de PTK à des sociétés autrichiennes. Le rapport, qui a paru le 16 juin, recommandait d'« engager une enquête en bonne et due forme, globale et complète portant notamment sur tout le processus de conclusion de ces contrats, les transactions relatives aux fonds qui s'y rapportent, la nature et l'étendue de la mise en œuvre des services, etc. ». Copie de ce rapport a été remise au requérant, qui a fourni, le 21 juillet, des observations réfutant sa teneur et ses conclusions.

5. Le rapport susmentionné a été transmis au Bureau des services de contrôle interne (BSCI) le 17 juin 2002. Dès réception du rapport, la Division des enquêtes, Bureau des services de contrôle interne (DE/BSCI), a lancé une enquête.

6. Le 30 septembre 2002, à l'expiration de son dernier engagement pour une durée limitée, le requérant était mis à pied.

7. Le 9 octobre, la DE/BSCI a pris contact avec le Procureur général de Graz, en Autriche, concernant les allégations selon lesquelles le requérant, citoyen autrichien et alors ancien fonctionnaire de la MINUK, aurait pu être « impliqué dans un comportement criminel concernant la passation de marchés de source unique avec deux sociétés autrichiennes ». Le mémorandum DE/BSCI du 9 octobre contenait un résumé des faits et allégations portés contre le requérant et priait le Procureur général

d'indiquer ses « vues sur les faits présentés ... au regard de l'enquête criminelle que pourraient engager les autorités autrichiennes pertinentes ». Il émettait aussi l'idée d'une réunion « pour expliquer comment [le BSCI] peut être capable de favoriser la progression de l'enquête criminelle ».

8. Par mémorandum daté du 6 novembre 2002, l'ID/OIOS a transmis au Cabinet du Procureur public de Graz une série de documents « donnant une image de l'état des preuves apportées dans l'enquête en cours concernant les allégations d'abus de confiance et de corruption portées contre [le requérant] », comme « suite au débat préalable entre [le Cabinet du Procureur public] et l'ID/OIOS. Il a été dit par ailleurs que le Bureau des affaires juridiques du Secrétariat des Nations Unies avait autorisé la publication de ces documents, lesquels ont été, néanmoins, donnés à titre volontaire et sans préjudice des privilèges et immunités des Nations Unies ».

9. Le 20 novembre, le Cabinet du Procureur public de Graz a informé le requérant que la procédure pénale engagée contre lui pour abus de confiance le 27 novembre 2002 était close.

10. Par lettre datée du 20 décembre, le requérant a appelé l'attention du Secrétaire général sur le fait que « l'OIOS a[vait], semble-t-il, violé la procédure dans la conduite de l'enquête contre [lui] » et il demandait réparation. Le requérant a également, par lettre datée du 11 février 2004, contacté l'Ombudsman des Nations Unies sur la question.

11. Le 8 avril 2004, le requérant a interjeté appel devant la Commission paritaire de recours de New York (JAB) de la décision d'OIOS d'inviter le Procureur public d'Autriche à ouvrir une enquête au pénal contre lui. La JAB a publié son rapport sur l'affaire le 27 février 2006; la Chambre de la JAB n'a pas fait de recommandation concernant cet appel, « estimant à l'unanimité qu'en raison du fait que [l'enquête pertinente d'OIOS était] toujours ouverte, il ne lui était pas possible de parvenir à une conclusion dans cette affaire ». Il jugeait « troublant » que l'enquête demeure ouverte si longtemps et recommandait de charger l'OIOS de mettre fin à son enquête dès que possible, après quoi tout nécessaire plan d'action du défendeur pourrait être mis en œuvre.

12. Le 3 avril 2006, le Secrétaire général adjoint à la gestion a notifié le requérant de sa décision d'appel finale, disant qu'à ce stade, comme l'OIOS le conseillait au Secrétaire général, l'enquête sur le cas du requérant ne pouvait plus se poursuivre du fait que le processus de recherche des faits avait été largement compromis par les actions d'autres personnes attachées à empêcher toute autre action de l'OIOS et à mettre au jour une information confidentielle de témoins. La décision finale du Secrétaire général a été d'en rester là en ce qui concerne le cas du requérant.

13. Le 26 décembre 2006, le requérant a déposé auprès de l'UNAT une requête enregistrée sous le numéro 1513. Il demandait à l'UNAT de conclure, sur la base notamment du bien-fondé des arguments avancés par lui, que, juridiquement et administrativement, ses droits avaient été violés par le fait que le défendeur avait

omis de dévoiler les éléments de l'affaire ou de donner la possibilité de réfuter les allégations portées contre lui ou de confronter ses accusateurs, avant qu'une décision ait été prise contraire à ses intérêts et à sa réputation; que l'enquête de l'OIOS sur le requérant avait pris un temps inexplicablement long et gâché par des motifs irrecevables; que l'OIOS avait violé les droits du requérant en fournissant au Procureur public de Graz un dossier détaillé sur l'enquête interne de l'OIOS [en question] ... et sans avoir un entretien avec l'appelant pour lui donner la possibilité de se défendre et de réfuter l'accusation; que l'OIOS avait pris contact avec le service autrichien des poursuites et partagé avec le requérant des éléments de preuve accablants pour le requérant sans avoir obtenu une levée de son immunité fonctionnelle.

14. Par jugement n° 1465 (2009), rendu le 31 juillet 2009, l'UNAT a rejeté le plaidoyer du requérant dans sa totalité. Le jugement a été transmis à l'avocat-conseil du requérant par lettre datée du 30 septembre 2009.

15. Selon le requérant, le 6 novembre, son avocat-conseil a consulté son dossier administratif et découvert qu'il contenait un mémorandum du 8 juin signé par celui qui était alors Secrétaire général adjoint à l'Administration générale (USG/DM) du Secrétariat de l'ONU. Dans ce mémorandum, affirme le requérant, l'ancien USG/DM déclarait notamment qu'il était « préoccupé par la décision du Procureur autrichien de ne pas poursuivre son enquête au pénal sur [le requérant] concernant les allégations d'abus de confiance et de corruption portées contre lui ».

16. Le 30 novembre, le requérant a déposé auprès de l'UNDT une requête contestant le jugement n° 1465 de l'UNAT. Le 18 décembre, le défendeur a présenté au Tribunal une requête tendant à rejeter l'affaire. L'avocat-conseil du requérant a transmis, le 5 janvier 2010, des observations finales par lesquelles il demandait la tenue d'une procédure orale.

### **Thèses des parties**

17. Les principales thèses du requérant sont les suivantes :

- a. En examinant le dossier administratif du requérant le 6 novembre 2009 (c'est-à-dire après la publication du jugement n° 1465 de l'UNAT), son avocat-conseil a découvert un mémorandum daté du 8 juin 2006 et signé par l'ancien USG/DM. Celui-ci a déclaré être « préoccupé par la décision du Procureur autrichien de ne pas poursuivre son enquête au pénal sur [le requérant] concernant les allégations d'abus de confiance et de corruption portées contre lui ». Pareille déclaration nuit à la réputation du requérant, l'empêche de se voir offrir un autre emploi par les Nations Unies et porte atteinte à l'examen de son cas devant l'UNAT. Par ailleurs, l'inclusion de ce mémorandum dans le dossier administratif du requérant est contraire à l'instruction ST/AI/292, Incorporation de pièces défavorables dans les dossiers individuels, du 15 juillet 1984, dans la mesure où il n'a jamais été informé de ces déclarations ni reçu la possibilité de les commenter;

- b. Compte tenu du fait que le requérant n'avait jamais été accusé d'infractions, qu'il n'avait jamais été interrogé par l'OIOS, qu'il n'avait jamais eu la possibilité de se défendre devant un magistrat de l'ONU ou devant une commission disciplinaire, que deux autorités judiciaires nationales avaient retiré leurs plaintes contre lui faute de preuves et, enfin, que les autres fonctionnaires de la MINUK mis en cause pour les mêmes faits avaient été exonérés, le requérant avance qu'un examen des faits pertinents, non gangrené par des accusations sans fondement, n'aurait pas pu aboutir au Jugement 1465 »;
- c. Le mémorandum susmentionné indique que l'OIOS a violé les droits du requérant à une procédure équitable et aussi à sa propre procédure, en particulier la Section III – *Principes*, de ses *Principes directeurs uniformes pour enquêtes*, qui dispose que « Les constatations d'enquête devraient reposer sur des faits authentifiés et l'analyse correspondante, et non sur des suppositions et des hypothèses » et que « [lors]que les constatations d'enquête sont soit insuffisantes pour authentifier ou discréditer le grief, ces constatations devraient être signalées et le sujet touché disculpé »;
- d. Le fait que le requérant n'a pas encore été disculpé prolonge son anxiété mentale et le dommage causé à sa réputation personnelle et professionnelle;
- e. Conformément au statut de l'UNAT, un des membres de l'UNAT auxquels on avait confié son cas n'a pas été autorisé, pour cause de conflit d'intérêt, à faire office de juge dans cette affaire. Le requérant aurait demandé sa récusation s'il avait eu connaissance de l'identité des juges appelés à connaître de son cas. C'est seulement à la réception du jugement que le requérant est arrivé à connaître la composition du Tribunal chargé de son cas.
- f. Le jugement contesté contient un nombre significatif d'erreurs de faits ou d'omissions;
- g. Compte tenu de ce qui précède, le requérant prie le Tribunal d'ordonner que :
  - i) le Cabinet du Secrétaire général enquête sur la responsabilité et la culpabilité des membres du personnel de l'Administration qui, par leur action ou leur négligence, ont violé les droits du requérant à la justice administrative et à une procédure équitable;
  - ii) le Cabinet du Secrétaire général présente des excuses par écrit pour contribuer à rétablir la réputation personnelle et professionnelle du requérant;

iii) l'Administration de l'ONU donne au requérant active et égale considération pour tout emploi de l'ONU pour lequel il est qualifié;

iv) l'Organisation paie trois années de salaire de base net en compensation des coûts subis par le requérant et des dommages infligés à sa réputation personnelle et professionnelle pendant toute la durée de l'enquête et ses séquelles, portant gravement atteinte à ses perspectives d'emploi, lui causant un intense stress psychologique et lui faisant subir de dures épreuves;

v) le défendeur retire de ses dossiers tous documents compromettants qu'il peut y avoir classé et/ou conservé et y remet tous ceux qui lui sont favorables.

18. Les principales thèses du défendeur sont les suivantes :

- a. Le Tribunal n'est pas compétent pour connaître d'appels de jugements de l'UNAT. À cet égard, le statut de l'UNAT dispose, au paragraphe 2 de son article 11, que « les jugements du Tribunal sont définitifs et sans appel »;
- b. Le Tribunal n'est pas compétent pour revoir les jugements de l'UNAT conformément aux paragraphes 43 et 45 de la résolution 63/253 de l'Assemblée générale, à l'article 2.7 du statut de l'UNDT et de la section 4.2 de la directive ST/SGB/2009/11, *mesures transitoires relatives à l'introduction du nouveau système d'administration de la justice*. Le cas du requérant n'est pas un cas qui était pendant devant l'UNAT ou sur lequel celui-ci ne s'était pas prononcé lorsque l'UNAT a été aboli. Au contraire, l'UNAT a achevé son examen de l'affaire et rendu un jugement final. Le requérant a déposé une nouvelle demande auprès de l'UNDT faisant appel du jugement de l'UNAT.
- c. La décision contestée n'est pas une décision administrative au sens de l'alinéa a) du paragraphe 1 de l'article 2 du statut de l'UNDT. D'après l'article 2.1 du statut de l'UNDT, « Le Tribunal du contentieux est compétent pour connaître d'une requête présentée par toute personne ... dans le but de faire appel d'une décision administrative qui passe pour être en rupture avec les termes de l'engagement ou du contrat de travail... ». Eu égard à la définition donnée dans le Jugement UNDT/2009/86, *Planas* (conformément à une longue jurisprudence de l'UNAT et de l'ILOAT), une décision administrative ne peut être considérée comme telle que si, notamment, elle a été « prise par l'Administration ». Dans le cas présent, le requérant conteste une décision prise par l'UNAT;
- d. Pour les raisons exposées ci-dessus, le défendeur fait valoir que la requête en question n'est pas recevable et doit être rejetée.

## Éléments de réflexion

19. D'après l'article 9 du règlement intérieur de l'UNDT, qui est fondé sur le paragraphe 2 de l'article 7 du statut de l'UNDT, il appartient au Tribunal de décider, de sa propre initiative, de ce qu'il est approprié de décider par jugement sommaire. Ce peut être le cas quand il n'y a pas de différend quant aux faits matériels et que le jugement se borne à un point de droit, en particulier concernant des questions relatives à la recevabilité d'une requête. La question essentielle dans le cas présent – savoir s'il relève du mandat du Tribunal de connaître de cas sur lesquels l'ancien UNAT s'est déjà prononcé – est un tel point de droit.

20. La demande d'audience orale présentée par le requérant sera traitée comme question préliminaire

21. D'habitude, dans les cas que l'on juge approprié à un jugement sommaire, nulle audience orale n'est jugée nécessaire. D'après le droit procédural du Tribunal, rien n'oblige à tenir une procédure orale. L'article 7 du paragraphe 3 du statut de l'UNDT prescrit uniquement en son alinéa e) que le propre règlement intérieur comprend des dispositions concernant les procédures orales. L'article 16, paragraphe 1, du règlement intérieur dispose que le Tribunal « peut » tenir une procédure orale; l'article 16, paragraphe 2, du règlement intérieur établit qu'une procédure « se tiendra normalement suite à un appel contre une décision administrative imposant une mesure disciplinaire ». Il s'ensuit de cette distinction que dans les cas non-disciplinaires (comme le cas présent), tenir une procédure orale ou s'en abstenir est affaire de discrétion judiciaire. Le paragraphe 6 de l'article 16 du règlement intérieur de l'UNDT (qui dit que la procédure orale se tiendra en public) ne remplace pas le paragraphe 1 de l'article 16 du règlement intérieur, de sorte que tenir une procédure judiciaire ou non relève de la discrétion du Tribunal. Une justice ouverte, élément fondamental de l'exercice de la juridiction du Tribunal (voir UNDT/2010/004, *Dumornay*), peut ne pas équivaloir à une procédure orale. Le fonctionnement efficace et équitable du Tribunal doit se démontrer dans ses jugements et ses ordonnances.

22. Dans le cas qui nous occupe, une audition orale n'est ni nécessaire ni même utile. D'après sa requête et ses observations finales, le requérant aimerait une audition orale afin de convaincre le Tribunal de revoir les faits d'une affaire sur laquelle l'ancien UNAT s'est déjà prononcé. Toutefois, toute discussion sur le fond de l'affaire a pour indispensable condition préalable que le Tribunal soit compétent pour l'examiner. C'est là une pure question de droit, sur laquelle les parties se sont suffisamment prononcées.

23. Pour ce qui est de la principale question en jeu, force est de conclure, après analyse des règles et dispositions pertinentes, que le Tribunal n'est pas compétent pour connaître de la présente requête pour autant qu'il ne conteste pas une décision administrative mais vise un jugement définitif rendu par l'ancien UNAT.

24. L'article 2 du statut de l'UNDT, qui définit la juridiction du Tribunal *ratione materiae*, stipule en son paragraphe 1 que l'UNDT est compétent pour connaître de

requêtes déposées « pour faire appel d'une décision administrative » qui serait contraire aux conditions d'engagement ou au contrat d'emploi du fonctionnaire concerné. La compétence du Tribunal se borne donc aux décisions administratives à l'exclusion de tout autre type d'acte ou de comportement.

25. La notion de « décision administrative » peut se discuter. D'un côté, le Tribunal a fait prévaloir une définition bien établie (voir jugements UNDT/2009/077, *Hocking, Jarvis, McIntyre*, paragraphe 44, et UNDT/2009/086 *Planas*, paragraphe 10, renvoyant au jugement n° 1157, *Andronov* (2004), D'un autre côté, il a été dit qu'il peut ne pas y avoir de définition précise et limitée de ce concept (voir UNDT/2010/018, *d'Hellencourt*, paragraphe 40). Certains jugent inutile de le comprendre d'aucune manière spéciale ou technique (voir Ordonnance n° 19(NY/2010), *Wasserstrom*, paragraphe 28). Mais il est à tout le moins hors de doute que les décisions administratives doivent absolument être prises par l'Administration.

26. Dans le cas qui nous occupe, toutefois, la décision contestée est le jugement UNAT n° 1465, c'est-à-dire une décision prise par une instance juridictionnelle. Un tel jugement constitue de toute évidence une décision judiciaire, contrairement à une décision administrative et, comme telle, il n'entre pas dans le champ de la compétence de l'UNDT.

27. Comme mesure transitoire pour la mise en œuvre du nouveau système de justice interne à partir du 1er juillet 2009, l'UNDT s'est également conféré compétence pour étudier les cas hérités de feu l'UNAT. Cela dit, la compétence du Tribunal à cet égard concerne exclusivement les cas sur lesquels l'UNAT ne s'était pas encore prononcé à l'époque de son abolition.

28. Aussi bien l'Assemblée générale a-t-elle décidé, de par le paragraphe 45 de sa résolution 63/253, que « toutes les affaires concernant l'Organisation des Nations Unies et les fonds et programmes dotés d'une administration distincte en instance devant le Tribunal administratif des Nations Unies lorsqu'il cessera d'exister seront renvoyées au Tribunal du contentieux administratif »

29. Conformément à cette décision, le statut de l'UNDT dispose, au paragraphe 7 de son article 2, que « comme mesure transitoire, Le Tribunal a compétence pour entendre et juger ... un cas introduit devant le Tribunal administratif des Nations Unies qui lui est renvoyé ».

30. Dans la mise en œuvre de la résolution 63/253, la section 4.2 de la ST/SGB/2009/11, *Mesures transitoires relatives à l'introduction du nouveau système d'administration de la justice*, établit que « les cas sur lesquels ne se sera pas prononcé le Tribunal administratif des Nations Unies pour le 31 décembre 2009 seront transférés au Tribunal du contentieux des Nations Unies à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2010.

31. Il s'ensuit clairement des dispositions mentionnées plus haut que l'UNDT n'a de compétence que pour entendre de cas qui étaient encore pendants devant l'UNAT à l'époque de sa disparition le 31 décembre 2009 et non de ceux sur lesquels il y avait eu jugement à cette date.

32. Dans le cas présent, l'UNAT s'était déjà prononcé sur les revendications du requérant et mis fin à la procédure pertinente par le jugement n° 1465. On n'aurait d'aucune manière pu juger le cas pendant. De ce fait, l'UNDT n'est pas compétent pour examiner la requête en question comme un des cas transféré à l'UNDT depuis l'ancien UNAT en vertu des mesures transitoires mentionnées plus haut.

33. En outre, il faut se rappeler que l'UNAT constituait la toute dernière instance dans l'ancien système de justice des Nations Unies. À cet égard, l'article 11 du Statut de l'UNAT disposait sans conteste que « les jugements du Tribunal sont définitifs et sans appel ».

34. En fait, le cas du requérant a été introduit, étudié et réglé entièrement sous l'ancien système de justice. De ce fait, le jugement n° 1465 de l'UNAT était destiné à être la dernière décision judiciaire du cas. De ce fait, les questions soulevées par le requérant devant l'ancien UNAT sont maintenant *res judicata*, et le fait qu'un nouveau système est entré en fonction peu après la clôture du cas du requérant est sans incidence à cet égard.

35. Le requérant fait valoir que certains éléments dont on pense qu'ils auraient pu avoir un impact sur l'issue de son cas sont parvenus à sa connaissance uniquement après que le jugement contesté a été rendu. Quoiqu'il en soit, ce qui précède n'aurait pu d'aucune manière modifier les constatations faites ci-dessus concernant les limites de la compétence de l'UNDT. Ceci sans préjudice pour le droit du requérant d'instituer une nouvelle procédure sous réserve des délais et conditions applicables au cas où il considérerait qu'une décision administrative, qui n'a pas fait l'objet d'une décision de l'UNAT, se justifie par lesdits éléments et va à l'encontre de ses conditions d'emploi.

36. Compte tenu de ce qui précède, la requête considérée doit être jugée irrecevable car elle échappe à la compétence du Tribunal.

**Conclusion**

37. Pour les raisons énoncées ci-dessus, le Tribunal DÉCIDE que :

La requête est rejetée dans sa totalité.

(Signé)  
Juge Thomas Laker

Ainsi jugé ce 5<sup>e</sup> jour de février 2010

Enregistré au greffe ce 5<sup>e</sup> jour de février 2010

(Signé)  
Victor Rodriguez, Greffier, UNDT, Genève