



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

Cas n° : UNDT/NBI/2009/57
Jugement n° : UNDT/2009/033
Date : 13 octobre 2009
Original : anglais

Devant : Juge Nkemdilim Izuako

Grefe : Nairobi

Greffier : Jean-Pelé Fomété

ONANA

contre

LE SECRETAIRE GENERAL DE
L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

**DÉCISION RELATIVE À UNE REQUÊTE
EN SURSIS À EXÉCUTION**

Conseil du requérant :
Katya Melliush

Conseil du défendeur :
Stephen Margetts et Josianne Muc

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.

COMPARUTION DES PARTIES/REPRÉSENTATION JURIDIQUE

1. Le requérant était présent.
2. Mme Katya Melliush, du Bureau de l'aide juridique au personnel à Nairobi, a comparu au nom du requérant.
3. Le défendeur était représenté par M. Stephen Margetts et M^{me} Josianne Muc, du Groupe du droit administratif du Bureau de la gestion des ressources humaines, qui ont participé à l'audience par audioconférence.

LA REQUÊTE

4. Le requérant, Onana, est fonctionnaire au Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR). Le 26 juin 2009, il a été notifié que son engagement de durée déterminée en cours ne serait pas renouvelé au-delà du 30 septembre 2009. Le requérant a présenté une demande de contrôle hiérarchique le 28 août 2009.
5. La présente requête a été introduite le 22 septembre 2009, conformément à l'article 13 du règlement de procédure du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies (le règlement), aux fins de demander au Tribunal de suspendre l'application de la décision administrative visée du TPIR, en date du 26 juin 2009, de ne pas renouveler l'engagement de durée déterminée du requérant au-delà du 30 septembre 2009.

QUESTION PRÉLIMINAIRE

6. Au titre de question préliminaire, le conseil pour le requérant a dit sa préoccupation au sujet d'un conflit d'intérêt potentiel, du fait que le greffier du Tribunal était impliqué, au moins en partie, aux processus de prise de la décision qui fonde la présente requête.¹ Le conseil pour le requérant a déclaré qu'il souhaitait

¹ Projet de compte rendu d'audience, 29 septembre 2009, p. 2.

simplement que ses préoccupations soient consignées, mais qu'il ne demandait pas au Tribunal de se prononcer sur la question.

7. Le Tribunal a pris acte des préoccupations du requérant au sujet du conflit d'intérêt potentiel de la part du greffier. Bien que le requérant ait indiqué qu'il ne souhaitait pas que le Tribunal se prononce sur la question, le Tribunal juge qu'il est important d'aborder formellement ses préoccupations.

8. S'il est vrai qu'aux termes de son mandat, le greffier est tenu de fournir aux juges un appui fonctionnel, j'ai toutefois décidé, dans l'intérêt de la justice, qu'il n'exercerait pas ses fonctions en l'espèce. Qu'il soit consigné que le Tribunal est conscient de la question depuis que la requête a été introduite. À cette fin, et par souci de probité et de prudence judiciaire, j'ai pris les mesures nécessaires pour libérer le greffier de ses fonctions en l'espèce de sorte qu'il n'a pas eu de participation notable en l'affaire.

RÉSUMÉ DES FAITS ET ARGUMENTS

9. Le requérant est entré au TPIR en avril 1999 en qualité de rédacteur de comptes rendus d'audience de langue française. Il a occupé cette fonction jusqu'en mai 2007, lorsque le Chef de section a recommandé que son contrat ne soit pas renouvelé.² Toutefois, à l'issue de discussions internes, le requérant a été affecté au Groupe des dossiers et archives judiciaires dans le cadre d'un transfert latéral en août 2007 tout en continuant d'occuper son poste au Groupe français des comptes rendus d'audience.

10. Pour se conformer aux résolutions 1503 et 1534 du Conseil de sécurité et pour mettre en œuvre la stratégie d'achèvement des travaux du TPIR, le greffier du TPIR a mis en place le 16 juillet 2007 une équipe spéciale sur la rétention du personnel. L'équipe spéciale avait pour mandat d'établir des critères propres à garantir que la

² Voir annexes 4 et 5 de la requête.

réduction des effectifs « se fasse de la manière la plus transparente, consultative et objective possible »³.

11. Le 2 avril 2008, le requérant a été évalué par un comité de rétention du personnel sur la base des critères établis⁴. Il ressort des documents annexés à la réplique du défendeur que le requérant a été évalué en qualité de rédacteur de comptes rendus et qu'il a obtenu la dernière note sur la liste des rédacteurs de comptes rendus de langue française. En conséquence, il a été recommandé que son contrat ne soit pas renouvelé au-delà du 31 décembre 2008.

12. En juin 2008, du fait d'une augmentation de la charge de travail au TPIR, l'Assemblée générale a approuvé les demandes de crédits additionnels du Tribunal. Comme effet de l'approbation de l'Assemblée générale, les postes qui devaient être supprimés en décembre 2008 et en juin 2009 ont été « rétablis » pour des engagements à titre de personnel temporaire (autre que pour les réunions) jusqu'au 30 septembre 2009. En juin 2009, il a été demandé aux responsables de programmes d'identifier les « fonctions essentielles » en vue de faire face à l'augmentation de la charge de travail et d'entamer le processus de réduction graduelle en vue de mener à terme la stratégie d'achèvement des travaux. Sur les 339 postes qui devaient être supprimés, 297 ont été jugés essentiels. Le poste occupé par le requérant – un poste de rédacteur de comptes rendus de langue française – figurait parmi ceux qui devaient être supprimés au 31 décembre 2008.

13. Le conseil pour le requérant a déclaré que son client a été évalué en juin 2009 sur la base de son poste de rédacteur de comptes rendus d'audience alors qu'il travaillait au Groupe des dossiers et archives judiciaires depuis deux ans. Les mémoires du défendeur ne précisaient pas si la décision de ne pas renouveler l'engagement du requérant se fondait sur les fonctions qu'il exerçait au Groupe des dossiers et archives judiciaires ou sur le poste qu'il occupait en qualité de rédacteur de comptes rendus d'audience. Les conclusions écrites du défendeur indiquent que le

³ Réplique, p. 2.

⁴ Annexe 9, réplique du défendeur à la requête.

requérant a été évalué en qualité de rédacteur de comptes rendus de langue française et comportent un examen de son EPAS au sein de cette section mais les témoins appelés par le défendeur ont témoigné que le requérant a été évalué au sein du Groupe des dossiers et archives judiciaires.⁵

14. Le défendeur soutient que la raison fondamentale pour laquelle le contrat du requérant n'est pas renouvelé est que le TPIR ne dispose plus de fonds. Le poste du requérant a été supprimé à la fin de 2008. Les fonds fournis grâce aux dispositions spéciales prises par l'Assemblée générale, en raison de l'augmentation imprévue de la charge de travail au TPIR, ont permis de retenir les fonctionnaires dont les postes avaient été supprimés et dont le contrat n'aurait autrement pas été renouvelé à la fin de 2008. Cette situation étant la réalité à laquelle fait face le TPIR, le défendeur maintient que le requérant n'a pas prouvé que la décision était de prime abord irrégulière.

15. En ce qui concerne le deuxième élément à établir aux fins de la suspension de la décision en attente de contrôle hiérarchique, le requérant soutient que le fait que son contrat devait expirer le lendemain de l'audience rend la requête manifestement urgente. Le défendeur soutient que le requérant aurait pu présenter sa requête le 26 juin 2009 au lieu du 22 septembre 2009. Le fait que la requête ait été présentée tardivement engendre une situation d'urgence créée par le requérant lui-même. Il n'y aurait pas eu d'urgence s'il avait présenté la requête dans les délais. Le défendeur a ajouté que le requérant avait témoigné avoir su que le TPIR allait mettre en œuvre une stratégie d'achèvement des travaux, et que pendant un certain temps il avait cru comprendre que tous les procès seraient achevés avant fin 2008. Il savait également que des postes étaient supprimés et qu'à un certain moment, il se retrouverait sur le marché du travail.

16. Sur la question du préjudice irréparable, le requérant a fait part des difficultés que le non-renouvellement de son contrat lui causerait. La procédure d'objection

⁵ Voir la réplique du requérant à la requête, p. 6 et 7; cf. projet de compte rendu d'audience, 29 septembre 2009, p. 35 et 37.

contre son EPAS, qui avait servi à évaluer sa compétence dans le cadre du système de rétention du personnel, est toujours en instance. Le requérant a aussi affirmé que s'il devait être sans emploi demain, il serait en fait dépourvu des moyens de satisfaire ses besoins les plus fondamentaux, allant des soins de santé aux besoins de sa famille. Il a dit au Tribunal que le préjudice psychologique et la honte qu'il subira, et qu'il a en fait subis depuis qu'il a été informé en juin de l'année en cours que son contrat ne serait pas renouvelé, ne sauraient être compensés par des dommages et intérêts.

17. Le défendeur fait valoir que le requérant n'a aucun droit au renouvellement de son contrat, non plus qu'au versement d'un salaire ou à la prestation de l'assurance maladie; ce sont là des droits que confèrent les conditions de son contrat. Il n'existe aucun élément soulevé par le requérant devant le Tribunal qui ne puisse être compensé par le versement de dommages et intérêts. Le défendeur soutient que si sa décision venait à être suspendue, en fait, des dommages et intérêts seraient accordés en conséquence, le montant dû pouvant être payé ultérieurement lorsque le Tribunal aura eu l'occasion d'examiner l'affaire quant au fond et aura décidé que les mesures prises étaient illégales.

QUESTIONS JURIDIQUES

18. **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.*
[caractères gras ajoutés]

19. Une ordonnance de sursis à exécution sert donc effectivement le même objectif qu'une injonction provisoire d'une juridiction civile. C'est une décision temporaire prise en vue de régler la position entre les parties à une requête dans l'attente du procès. Le sursis à exécution n'est ordonné que lorsque certaines conditions sont réunies.

20. Dans l'affaire *American Cyanid Co c. Ethicon Ltd (1975) AC396*, Lord Diplock a défini les normes et critères régissant les ordonnances d'injonction provisoire. Le Tribunal doit notamment être convaincu que la question est assez grave pour être jugée quant au fond. L'inadéquation des dommages et intérêts comme mesure de réparation provisoire est un autre facteur important.

21. De même, et en vertu des dispositions de l'article 13.1 reproduit ci-dessus, une requête en sursis à exécution ne peut aboutir que si le requérant est en mesure de fournir des preuves suffisantes de prime abord pour soutenir une revendication de droit ou s'il est en mesure de montrer que, de prime abord, les preuves qu'il a apportées sont des preuves auxquelles la partie adverse serait appelée à faire face et qu'il est juste, opportun et urgent que le Tribunal intervienne car, s'il n'intervient pas à ce stade, l'action ou la décision du requérant modifierait le statu quo de façon irréparable. Une requête en sursis à exécution ne peut être introduite et examinée que lorsque le requérant a présenté une demande de contrôle hiérarchique et pendant que la décision faisant l'objet du recours qu'il a formé devant le Tribunal est en instance de contrôle hiérarchique. Bien entendu, c'est au requérant qu'il incombe d'apporter la preuve du bien-fondé d'un sursis à exécution.

L'irrégularité de prime abord

22. Le Tribunal relève que le requérant a présenté une demande de contrôle hiérarchique de la décision visée. Bien que la date exacte à laquelle le contrôle hiérarchique a été demandé ne soit pas clairement indiquée, la décision du Groupe du contrôle hiérarchique est toujours attendue.⁶

23. Pour prouver que la décision du défendeur de ne pas renouveler son engagement de durée déterminée est de prime abord irrégulière, le requérant appelle l'attention sur un document qu'il a soumis et qui est présenté comme annexe 9. Il s'agit d'un mémorandum intérieur daté du 14 août 2009 adressé au requérant, par un certain Georges Kaboré, premier témoin du défendeur en l'espèce et chef de la

⁶ Projet de compte rendu d'audience, 29 septembre 2009, p. 45.

Section des ressources humaines et de la planification du TPIR. Dans ladite annexe 9, l'évaluation du requérant (EPAS) pour 2006-2007 est invoquée aux fins de la prise de décision. « *Bien que vous ayez été réaffecté au Groupe des dossiers et archives judiciaires depuis août 2007, vous occupez toujours un poste de rédacteur de comptes rendus d'audience et il en a été certainement tenu compte dans le processus de rétention du personnel* », indiquait notamment le mémorandum. Dans sa déposition, Mme Sylvie Van Driessche, deuxième témoin du défendeur et chef du Groupe des rédacteurs de comptes rendus d'audience, a déclaré qu'elle avait évalué le requérant selon les critères établis par l'équipe spéciale entre mars et avril 2008. Elle a indiqué que le requérant ne travaillait plus dans son service depuis deux ans au moment où les évaluations de juin 2009 ont été effectuées et qu'il n'avait pas été évalué sur la base de son travail dans ce Groupe. Elle a ajouté qu'elle n'avait participé à aucune évaluation du requérant en juin 2009.

24. Le troisième témoin du défendeur, Patrick Enow, est l'administrateur chargé du Groupe des dossiers et archives judiciaires. Il a déclaré qu'il a dirigé la section très brièvement avant la publication par le greffier de la directive du 16 juin 2009. Sachant que le rôle du requérant au service des archives avait été évalué, il a adressé un courrier électronique à Timothy Godfrey, qui était chargé de ce service au moment de l'évaluation. Après échange de communications, Godfrey lui a dit que le poste du requérant était l'un des deux postes qui devaient être supprimés. À un certain moment, le témoin a demandé à un autre fonctionnaire qui travaillait avec M. Godfrey de mettre cette information par écrit. Il semble que l'évaluation n'ait pas été convenablement documentée.

25. L'essentiel de l'argument du requérant en l'espèce est que son évaluation par le défendeur sur la base des critères établis par l'équipe spéciale en matière de rétention du personnel n'a pas été effectuée de manière équitable. Alors que les témoins du défendeur ont déclaré que le requérant avait été évalué sur la base de ses fonctions au Groupe des archives, les mémoires écrits présentés par le défendeur affirment par contre qu'il est arrivé en dernière position sur la liste des rédacteurs de

comptes rendus de langue française. Dans sa plaidoirie devant le Tribunal, le conseil pour le défendeur a déclaré que le requérant n'était pas un fonctionnaire essentiel du TPIR, que ce soit au Groupe français des rédacteurs de comptes rendus d'audience ou au Groupe des dossiers et archives judiciaires.

26. Autant il est admis qu'un contrat de durée déterminée ne donne pas lieu à une attente de renouvellement, j'estime qu'il est établi en droit que *lorsque l'administration se fonde sur des questions de performance pour étayer sa décision de ne pas renouveler le contrat d'un fonctionnaire, la procédure d'évaluation du comportement professionnel, y compris, si cela est nécessaire, la procédure d'objection, doit être au-dessus de tout reproche*⁷. Sans être saisi personnellement du processus d'évaluation du comportement professionnel impliquée dans la procédure de recours, je suis d'avis que la procédure d'évaluation d'un fonctionnaire doit être caractérisée par l'intégrité. Même si le TPIR fait face à la nécessité avérée de réduire ses effectifs, cette réduction doit se faire de manière transparente et équitable. Il convient d'indiquer à ce stade qu'en se prononçant sur la présente requête, le Tribunal n'est pas tenu à ce stade de régler des questions complexes touchant aux faits ou au droit contestés. Tout ce qui est demandé, c'est que le requérant ait apporté la preuve de prime abord ou, en d'autres termes, qu'il y ait matière à procès. Vu les dépositions et les mémoires écrits dont je suis saisi, je ne suis pas persuadé que la procédure engagée au sujet du requérant a été en fait équitable.

27. Lorsqu'il est établi qu'une décision est de prime abord irrégulière, il est clair qu'il en découle un droit et le requérant cherche, par la présente requête, à empêcher qu'il ne soit violé. Les règles en l'état exigent que le Tribunal examine deux autres éléments avant d'accorder au requérant les mesures conservatoires qu'il recherche. Je suis d'avis que l'illégalité est un facteur si fondamental qu'il devrait être suffisant pour provoquer la suspension de la décision contestée. Permettre qu'une décision soit maintenue *alors même* qu'il a été établi qu'elle est irrégulière revient à fouler aux pieds le droit. Cela place une charge onéreuse sur le requérant et dispense le

⁷ Décision 1399, Tribunal administratif des Nations Unies, p. 8.

défendeur de la responsabilité de s'entourer des précautions nécessaires lorsqu'il prend des décisions administratives de cette nature.

L'élément Urgence

28. Le défendeur avance un argument curieux au sujet de cet élément. Il soutient que la requête ne doit pas être perçue comme étant urgente car le requérant avait été notifié du non-renouvellement de son contrat en juin 2009 et qu'il a pris tout ce temps pour présenter sa requête en sursis à exécution. L'urgence, à mon sens, est une question de fait. La requête a été présentée suffisamment à temps pour que le Tribunal l'entende. Si le requérant avait permis au défendeur de disposer de suffisamment de temps pour le mettre devant un fait accompli, alors la compétence poserait problème et la présente requête n'aurait aucune chance d'être entendue. Je ne vois aucune faute ici.

29. Une situation où le requérant fait face à la perte de son moyen d'existence dans les prochaines 24 heures voire deux semaines, ou même le prochain mois, pour autant que la décision qu'il conteste soit susceptible de prendre effet avant que sa cause ne soit entendue quant au fond et jugée, confère nécessairement à la requête un caractère d'« *urgence particulière* ». C'est la date fixée pour l'application de la décision contestée et ses conséquences prévisibles qui déterminent l'urgence. Je trouve par conséquent que le critère de l'urgence est satisfait.

Préjudice irréparable

30. Dans l'affaire *Tadonki c. le Secrétaire général*, le Tribunal a fait observer que :

Le principe établi est que lorsque des dommages et intérêts peuvent constituer une indemnisation convenable pour le requérant, s'il a gain de cause sur le fond, des mesures conservatoires ne devraient pas être accordées. Toutefois, on ne devrait pas permettre qu'un tort avéré se poursuive pour la simple raison que le contrevenant est capable de verser une indemnité pour le

préjudice qu'il pourrait causer et disposé à ce faire. La compensation monétaire ne saurait servir à masquer ce qui pourrait sembler être une procédure flagrante et irrégulière dans un processus décisionnel. Pour convaincre le Tribunal que l'octroi de dommages et intérêts ne constituerait pas une réparation suffisante, le requérant doit démontrer que l'action ou les activités du défendeur causeront un préjudice irréparable. Un employeur qui passe outre ses propres procédures ne devrait pas s'en tirer avec l'argument selon lequel le versement de dommages et intérêts suffirait à réparer son tort.

31. En l'espèce, le requérant avait un engagement de durée déterminée qui, en raison des circonstances du TPIR, était qualifié d'emploi au titre du personnel temporaire (autre que pour les réunions). Il savait que la fin de son engagement était imminente étant donné le mandat de l'institution qui l'employait. Il savait également qu'un engagement de durée déterminée donne lieu à une attente de renouvellement ou de recrutement. Cela étant, *tous* les fonctionnaires doivent être traités équitablement et bénéficier des mêmes droits à une procédure régulière.

32. Nul ne conteste le fait qu'un engagement de durée déterminée s'éteint à la fin de la période du contrat. Si le TPIR semble avoir mis en place des politiques et des critères propres à rendre transparent le processus de réduction des effectifs, le requérant semble avoir été affecté tant par ce processus que par des circonstances spéciales. Ces circonstances semblent avoir eu un effet négatif sur son évaluation par l'organisation. Le tort ou le préjudice que subirait le requérant si la présente requête n'est pas accordée peut-il être réparé par une compensation monétaire?

33. Aux fins de la présente requête et des mesures de redressement provisoires qu'elle sollicite, le Tribunal juge que l'effet psychologique du non-renouvellement du contrat sur le requérant ainsi que la honte et la souffrance qu'il dit avoir subies ne peuvent être quantifiés en termes monétaires. Lorsque le Tribunal estime qu'un préjudice irréparable sera causé à un requérant s'il n'accorde pas le sursis à exécution, il a clairement l'obligation d'atténuer le préjudice ou d'octroyer un redressement provisoire. Je ne crois pas que le préjudice psychologique subi par le

requérant puisse être redressé par des dommages et intérêts. En common law, il est bien établi que le versement de dommages et intérêts peut ne pas suffire dans certaines situations, notamment lorsque le préjudice subi n'est pas pécuniaire ou qu'il serait difficile à évaluer. Je trouve que, en l'espèce, l'octroi d'une compensation monétaire ne suffirait pas.

34. Après examen des arguments présentés par le requérant dans la présente requête en sursis à exécution en vertu de nos règles, et considérant le fait que la décision contestée est toujours en instance de contrôle hiérarchique, conformément à l'article 13.1 du règlement de procédure du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, je conclus que le requérant a gain de cause.

35. La requête est par conséquent accordée. Il est donc accédé à la requête. Le Tribunal ordonne que la décision du défendeur de ne pas renouveler l'engagement de durée déterminée du requérant soit suspendue. L'ordonnance de sursis à exécution reste en vigueur jusqu'à ce que la cause du requérant soit jugée quant au fond. J'ordonne en outre le traitement accéléré de l'affaire quant au fond.

Par ces motifs, le Tribunal

ACCÈDE à la demande du requérant;

ORDONNE la suspension de la décision du défendeur de ne pas renouveler l'engagement du requérant jusqu'à ce que la cause soit entendue et jugée quant au fond; et

ORDONNE que le requérant présente la requête quant au fond dans un délai de 15 jours après avoir été notifié du présent arrêt motivé.

Cas n° : UNDT/NBI/2009/57

Jugement n° : UNDT/2009/033

(Signé)

Juge Nkemdilim Izuako

Ainsi jugé le 13 octobre 2009

Enregistré au greffe le 13 octobre 2009

(Signé)

Jean-Pelé Fomété, Greffier, Nairobi