



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

Cas n° : UNDT/NY/2009/113

Jugement n° : UNDT/2009/036

Date : 16 octobre 2009

Original : anglais

Devant : Juge Memooda Ebrahim-Carstens

Greffe : New York

Greffier : Hafida Lahiouel

MORSY

contre

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL
DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

**JUGEMENT PORTANT SUR UNE DEMANDE
DE PROROGATION DE DÉLAI**

Conseil du requérant :

Bart Willemsen, Bureau de l'aide juridique au personnel

Conseil du défendeur :

Andreas Ruckriegel, Fonds des Nations Unies pour la population

Introduction

1. Le 16 août 2009, le requérant, alors non représenté, a déposé une demande de prorogation de délai jusqu'au 8 octobre 2009 pour l'introduction de sa requête auprès du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies à New York. Il avait déjà bénéficié d'un report au 30 juin 2009 de la part du Tribunal administratif des Nations Unies. La décision administrative contestée datait du 27 mars 2009, et le requérant a affirmé ne l'avoir reçue qu'en date du 9 avril 2009.

2. Le 19 août 2009, le défendeur a soulevé une objection au motif que, *inter alia*, le requérant n'a pas démontré le bien-fondé de la prorogation. À cet effet, il a argué du fait que ce dernier :

« n'a signalé aucune circonstance ou obstruction susceptibles d'être jugées "exceptionnelles", ni aucune circonstance démontrant une atteinte à l'intérêt de la justice. S'agissant des circonstances "exceptionnelles", le requérant n'a pas prouvé avoir été victime de circonstances similaires à des cas de force majeure ou d'autres événements imprévisibles ou incontrôlables qui l'ont empêché d'agir dans les délais impartis. S'agissant de l'"intérêt de la justice", le requérant n'a aucunement justifié les raisons pour lesquelles il devrait être autorisé, sur la base irréfutable de l'"intérêt de la justice", à bénéficier d'une prorogation des délais fixés ».

3. Le 28 août 2009, à l'audience portant sur la question préliminaire soulevée par le défendeur, le conseil du requérant (qui a apparemment reçu des instructions à la onzième heure) a demandé l'autorisation de présenter des pièces complémentaires attestant la chronologie des événements ayant précédé l'introduction de la requête. Étant d'avis qu'un dossier complet était essentiel à la formulation d'une conclusion équitable, j'ai ordonné la présentation desdites pièces et donné la possibilité au défendeur de faire part de ses observations à leur égard.

4. J'ai également soulevé plusieurs questions, notamment celles de savoir si le Tribunal du contentieux administratif était tenu ou non de suivre les décisions prises en l'espèce par le Tribunal administratif et si le critère qu'il a appliqué pour accorder une prorogation de délai était identique à celui appliqué par le Tribunal administratif.

Problèmes de droit

5. Les questions soulevées avec les conseils peuvent être résumées comme suit :
- a) Le Tribunal du contentieux administratif est-il tenu de suivre la jurisprudence du Tribunal administratif, notamment en ce qui concerne la définition de « circonstances exceptionnelles »?
 - b) La définition de « circonstances exceptionnelles », telle qu'adoptée par le Tribunal administratif, est-elle fondée sur une règle du droit international?
 - c) Est-il admis de fonder l'appréciation de circonstances exceptionnelles sur la formulation et la lecture particulières de la disposition 111.2(f) du Règlement du personnel et/ou du Règlement intérieur de la Commission paritaire de recours?
 - d) Dans quelle mesure, le cas échéant, le contenu et la lecture de la disposition 111.2(f) du Règlement du personnel imposent-ils un critère objectif et/ou le Statut et le Règlement de procédure du Tribunal du contentieux administratif imposent-ils un critère subjectif?

Droit applicable

6. Les dispositions concernées des versions antérieure et actuelle du Statut et du Règlement du personnel, du Statut et du Règlement de procédure sont exposées ci-dessous pour examen et comparaison.

Le Règlement du personnel

Version originale

7. La version originale de la disposition 111.2(f) du Règlement du personnel prévoit que :

« Le recours est *irrecevable* si les délais prescrits à l'alinéa a) ci-dessus *n'ont pas été respectés*, à moins que la chambre constituée pour connaître du recours ne les ait *suspendus en considération de circonstances exceptionnelles*. » *[Italiques ajoutés par l'auteur]*

Version amendée

8. Sans établir aucune interdiction ou restriction, la disposition 11.4 (a), Chapitre XI, de la version amendée du Règlement du personnel indique simplement que :

« 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 ».

Observations

9. Bien que fixant les délais dans lesquels un recours doit être introduit, la version amendée de la disposition 11.4 du Règlement du personnel ne contient aucune interdiction similaire à celle que prévoit la version originale de la disposition 11.2(f) quant à la recevabilité. Plus important encore, le nouveau Règlement ne fait aucune référence à une suspension en cas de circonstances exceptionnelles.

Le Statut du personnel

Version originale

10. L'article 11.2 de la version originale du Statut du personnel prévoit que :

« Le Tribunal administratif des Nations Unies, *suivant les conditions fixées dans son statut*, connaît des requêtes des fonctionnaires qui invoquent la non-observation des conditions d'emploi, y compris toutes dispositions applicables du Statut et du Règlement du personnel, et statue sur ces requêtes. » *[Italiques ajoutés par l'auteur]*

Version amendée

11. La version amendée de l'article 11.1 (a) du Statut du personnel établit que :

« Le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies connaît, *dans les conditions fixées par son statut et son règlement*, des requêtes de fonctionnaires invoquant l'inobservation des conditions d'emploi ou du contrat de travail, y compris toutes dispositions applicables du Statut et du Règlement du personnel, et statue sur ces requêtes. » *[Italiques ajoutés par l'auteur]*

Observations

12. Il est clairement enjoint au Tribunal du contentieux administratif de ne connaître et statuer sur une requête que « suivant les conditions fixées par son Statut et son Règlement ».

Les Statuts

Statut du Tribunal administratif

13. L'article 7.4 du Statut du Tribunal administratif prescrit que :

« La requête, *pour être recevable, doit être introduite dans les quatre-vingt-dix jours* à compter des dates et périodes visées ... du présent article ou dans les quatre-vingt-dix jours à compter de la date où est communiqué l'avis de l'organisme paritaire dont les recommandations ne font pas droit à la requête. » *[Italiques ajoutés par l'auteur]*

14. L'article 7.5 du Statut du Tribunal administratif prévoit que :

« Le Tribunal peut, dans *tout cas* particulier, décider de suspendre l'application des dispositions relatives aux délais. » *[Italiques ajoutés par l'auteur]*

Statut du Tribunal du contentieux administratif

15. L'article 8.1 du Statut du Tribunal du contentieux administratif, en revanche, établit qu'une requête « *est recevable* » dans les 90 jours calendaires suivant la date à laquelle le requérant a reçu la réponse de l'administration à sa demande lorsque le contrôle hiérarchique est requis, ou dans les 90 jours calendaires de l'expiration du délai imparti à l'administration pour répondre à cette demande si elle n'y a pas répondu. Ce délai est de 30 jours calendaires à compter de la présentation de la décision contestée au contrôle hiérarchique pour les différends survenus au Siège, et de 45 jours calendaires pour les différends survenus dans d'autres bureaux (article 8.1, alinéa d)).

16. L'article 8.3 du Statut du Tribunal du contentieux administratif spécifie que :

« Le Tribunal peut décider par écrit, à la demande écrite du requérant, de suspendre ou supprimer les délais pour une période limitée et *seulement dans des cas exceptionnels*. Le Tribunal ne peut ni suspendre ni supprimer les délais du contrôle hiérarchique. » *[Italiques ajoutés par l'auteur]*

17. L'article 8.4 du Statut du Tribunal du contentieux administratif énonce que :

« Nonobstant le paragraphe 3 du présent article, est *irrecevable* toute requête introduite plus de trois ans après la réception par le requérant de la décision administrative contestée. » *[Italiques ajoutés par l'auteur]*

Observations

18. Après avoir dûment examiné les dispositions ci-dessus, le Tribunal émet les observations suivantes :

- a) L'article 7.4 du Statut du Tribunal administratif indique clairement que « pour être recevable », une requête doit être introduite dans les délais prescrits. Hormis la disposition relative aux requêtes introduites plus de trois ans après la réception de la décision administrative contestée, le Statut du Tribunal du contentieux administratif ne contient pas la formule prohibitive obligatoire « est irrecevable ». En d'autres termes, aucune restriction ou interdiction normative n'y sont expressément établies en ce qui concerne le délai de 90, 30 ou 45 jours, si ce n'est le délai de prescription de trois ans.
- b) Alors que le Tribunal administratif a appliqué le critère des « *circonstances exceptionnelles* » pour les précédents cas de demande de prorogation de délai, le Tribunal du contentieux administratif peut, quant à lui, suspendre ou supprimer les délais prescrits « seulement dans des *cas exceptionnels* ».
- c) À mon avis, les dispositions actuelles ne sont pas péremptoires. Même si l'article 8.4 du Statut du Tribunal du contentieux administratif est de nature prohibitive ou normative en ce qu'il s'agit d'une restriction juridictionnelle fixant un délai de prescription de trois ans dans lequel les recours doivent être introduits, les articles 8.1 et 8.3 n'interdisent pas l'accès audit Tribunal mais visent simplement à le réglementer en octroyant audit Tribunal le pouvoir discrétionnaire de supprimer ou de suspendre les délais prescrits dans des cas exceptionnels.

Les Règlements de procédure

Règlement du Tribunal administratif

19. L'article 24 du Règlement de procédure du Tribunal administratif prévoit que :

« Le Tribunal ou, dans l'intervalle de ses sessions, le Président ou le membre présidant peut réduire ou augmenter tous délais fixés par le présent règlement. »

Règlement de la Commission paritaire de recours

20. La section III.F de la version originale du Règlement intérieur de la Commission paritaire de recours spécifie qu'un recours n'est recevable :

« *que si les délais visés aux alinéas a) et b) de la disposition 111.2 du Règlement du personnel sont respectés, à moins que la chambre constituée pour connaître du recours ne décide de les suspendre* ». [Italiques ajoutés par l'auteur]

21. La section III.G du même Règlement précise que lors de l'examen de la recevabilité d'un recours, la chambre constituée à ce titre

« peut demander des explications, preuves et observations portant spécifiquement sur cette question et elle *décide*, sur la base de ces éléments, si des "*circonstances exceptionnelles*" justifient une suspension des délais en application de l'alinéa f) de la disposition 111.2 du Règlement du personnel, étant entendu que c'est au requérant qu'il incombe de prouver l'existence de telles circonstances. » [Italiques ajoutés par l'auteur]

Règlement du Tribunal du contentieux administratif

22. L'article 35 du nouveau Règlement de procédure du Tribunal du contentieux administratif établit que :

« Sous réserve du paragraphe 3 de l'article 8 du Statut du Tribunal, le Président, ou le juge ou le collège de juges saisi de l'affaire, peut abrégé ou prolonger un délai fixé par le présent Règlement de procédure ou écarter l'application de l'une quelconque de ses dispositions lorsque l'*intérêt de la justice l'exige*. » [Italiques ajoutés par l'auteur]

23. L'article 7.5 du même Règlement de procédure prévoit que :

« Dans des *circonstances exceptionnelles*, le requérant peut demander par écrit au Tribunal de suspendre, supprimer ou proroger les délais prévus au paragraphe 1 du présent article. Dans sa demande écrite, le requérant expose succinctement les *raisons exceptionnelles* qui, selon lui, justifient cette demande. Celle-ci ne doit pas dépasser deux pages. » [Italiques ajoutés par l'auteur]

Observations

24. Après examen de ces dispositions, le Tribunal émet les observations suivantes :
- a) Aux termes du Règlement de la Commission paritaire de recours, un recours n'est recevable « *que si* » les délais prescrits sont respectés ou une suspension de ceux-ci est accordée.
 - b) Alors que la disposition 111.2(f) du Règlement du personnel autorisait la Commission paritaire de recours à suspendre les délais prescrits dans des circonstances exceptionnelles, il n'est aucunement fait mention de « *circonstances exceptionnelles* » dans le nouveau système. Le nouveau Règlement fait référence aux « cas exceptionnels » et aux « *raisons exceptionnelles* » qui, selon le requérant, justifient la demande de prorogation, de suspension ou de suppression.
 - c) Le nouveau Règlement de procédure confère au Tribunal du contentieux administratif le pouvoir général d'abrégé ou de prolonger un délai par souci de conformité avec les délais fixés par le Règlement, ou d'« écarter l'application de l'une quelconque de ses dispositions lorsque l'intérêt de la justice l'exige ». Ce pouvoir général d'abrégé ou de prolonger un délai par souci de conformité concerne les délais fixés au paragraphe 1 de l'article 7 du Règlement de procédure. Je constate à cet égard que les délais établis au paragraphe 1 de l'article 7 du Règlement de procédure sont identiques à ceux fixés au paragraphe 1 de l'article 8 du Statut.

Observations générales concernant le droit applicable

25. Compte tenu des dispositions ci-dessus, il est enjoint au Tribunal du contentieux administratif de connaître et de statuer sur une requête dans les conditions prescrites dans ses propres Statut et Règlement de procédure. On emploie, dans lesdites conditions, les termes « *cas exceptionnels* » et « *raisons exceptionnelles* », plutôt que « *circonstances exceptionnelles* », avec l'application d'un critère manifestement subjectif. En outre, en vertu de son Règlement de procédure, le Tribunal du contentieux administratif détient le pouvoir général d'abrégé ou de prolonger le délai fixé par ledit Règlement, ou d'écarter l'application de l'une quelconque de ses dispositions lorsque l'intérêt de la justice l'exige. Il s'agit là de

savoir, par ailleurs, si l'article 35 du Règlement de procédure permet au Tribunal du contentieux administratif de raccourcir ou de prolonger tous délais prescrits dans le Statut et le Règlement du personnel. Toutefois, il n'y a pas lieu pour le Tribunal d'examiner cette question en l'espèce.

26. De plus, la version amendée du Règlement du personnel ainsi que le Statut et le Règlement de procédure du Tribunal du contentieux administratif ne reprennent pas les formules prohibitives employées dans les dispositions antérieures concernant la prescription, la recevabilité et les requêtes introduites après l'expiration des délais prescrits. J'estime que le nouveau système aborde les délais avec une emphase et une subtilité totalement différentes. Évidemment, cela ne veut pas dire que les délais ne sont pas de rigueur.

27. Le présent jugement examine donc si les nouveaux termes employés, à savoir « cas exceptionnels » et « raisons exceptionnelles » (par rapport à « circonstances exceptionnelles »), créent un conflit ou une ambiguïté irrémédiables, et si cette nouvelle terminologie implique l'abandon d'un critère plus objectif en faveur d'un critère subjectif. J'ai étudié la pertinence de l'ancien critère dans le nouveau système ainsi que les instruments d'interprétation que le Tribunal du contentieux administratif devrait utiliser, le cas échéant. Enfin, j'ai envisagé la manière dont ledit Tribunal devrait interpréter les dispositions actuelles.

Problèmes de droit examinés

28. Alors que la jurisprudence du Tribunal administratif propose une définition de « circonstances exceptionnelles », le système actuel n'en établit aucune pour les termes « cas exceptionnels » et « raisons exceptionnelles ».

29. Dans son jugement n° 372, *Kayigamba* (1986), le Tribunal administratif confirme les conclusions de la Commission paritaire de recours qui s'appuyaient sur une interprétation très étroite de la définition de « circonstances exceptionnelles » :

« [S]eules des circonstances échappant au contrôle du requérant, qui l'auraient empêché de soumettre une demande de nouvel examen et de former un recours à temps, peuvent être considérées comme la marque d'un "cas exceptionnel" et justifier une dérogation aux délais prescrits [...] »

30. Dans l'affaire *Kayigamba*, le fonctionnaire demandait à bénéficier d'une suspension de délai afin de pouvoir interjeter appel d'un refus d'indemnité, plus de cinq ans après sa dernière année de service. Le Tribunal administratif a conclu que :

« À l'évidence, il s'agit d'un retard extrêmement long, et il ne serait pas facile d'expliquer de façon convaincante que ce retard était dû à des "circonstances exceptionnelles" échappant au contrôle de l'intéressé ».

Arguments

31. La jurisprudence du Tribunal administratif, largement citée par le conseil du défendeur, maintient que des « circonstances exceptionnelles » sont des circonstances échappant au contrôle d'un requérant. M. Ruckriegel a soutenu que les raisons empêchant un requérant de présenter une requête dans le délai imparti doivent être sérieuses, tel un cas de force majeure. Il a affirmé avoir étudié des clauses de certains contrats commerciaux et d'autres accords de l'ONU définissant la « force majeure » et susceptibles de l'aider à déterminer ce qui pouvait être considéré comme des « circonstances exceptionnelles ». Il en a déduit que, d'une manière générale, ces clauses se réfèrent à des événements imprévisibles ou incontrôlables. Il a allégué que des circonstances exceptionnelles doivent être strictement interprétées comme étant des événements échappant au contrôle du requérant, d'une gravité importante, et constituant obligatoirement un obstacle direct à la présentation en temps voulu de la requête. Le conseil du défendeur a argué du fait que la jurisprudence du Tribunal administratif était « très persuasive, si ce n'est contraignante ».

32. M. Willemsen, conseil du requérant, a fait valoir que la jurisprudence présentée par le défendeur n'était ni utile ni pertinente en l'espèce, en soulignant que l'ensemble des affaires mentionnées par ce dernier concernaient des délais s'appliquant à une « demande de nouvel examen » ou à un « mémoire d'appel » dans le système judiciaire qui existait avant le 1^{er} juillet 2009. Le requérant a cherché à distinguer le présent cas d'espèce des précédentes affaires et constaté que, même si le délai de 90 jours existait dans l'ancien système, il était fréquent que le Tribunal administratif accorde des prorogations aux deux parties par simple lettre ou, dans de nombreux cas, par acquiescement tacite.

33. Tout en reconnaissant le caractère tout au moins cohérent de la jurisprudence du Tribunal administratif, le conseil du requérant a néanmoins rejeté le critère des « circonstances exceptionnelles ». Il a invoqué son expérience de l'ancien système judiciaire

où l'administration tendait à ne pas donner de réponse avant l'expiration des délais (même lorsqu'un fonctionnaire lui avait notifié un recours imminent) puis s'appuyait sur cet élément pour faire obstacle à un recours. Il a soutenu que l'application de ce critère restrictif a souvent entraîné injustice et aberration, comme dans les cas où l'administration omettait de répondre avant l'écoulement des délais.

34. Le conseil du défendeur a déclaré que le Groupe de la refonte du système interne de la justice des Nations Unies avait notamment pour but d'améliorer la rapidité et l'efficacité de ce système. Selon lui, la transition entre collège de pairs et cour de justice s'explique, entre autres, par le fait qu'on devrait accorder une plus grande importance aux délais. Il a fait valoir qu'une interprétation littérale ne permettait pas, en l'espèce, d'appréhender convenablement l'intention de l'Assemblée générale. Le conseil du requérant a objecté en affirmant que l'interprétation devrait se fonder sur le sens usuel d'un mot. Il a indiqué que ce n'est que lorsque la lecture littérale manque de justesse ou de cohérence que l'on devrait se référer à d'autres documents, tels que les travaux préparatoires ou la genèse du texte considéré. Selon lui, on semble également être passé d'un critère objectif à un critère subjectif.

35. Le conseil du défendeur a affirmé qu'il ignorait si le concept de « circonstances exceptionnelles » se fondait sur une règle du droit international, mais précisé que celui-ci avait pour but de garantir la rapidité et l'efficacité des procédures. Il a fait savoir au Tribunal qu'après s'être enquis de l'existence d'éventuels travaux préparatoires auprès du Bureau des affaires juridiques de l'ONU, ce dernier n'avait pu recenser aucun document disponible susceptible de faciliter l'interprétation des nouvelles dispositions.

36. Dans leurs mémoires, ni l'un ni l'autre des conseils n'établissent le principe sur lequel se fonde la définition de « circonstances exceptionnelles ». J'estime que l'appréciation de ces circonstances s'appuie indubitablement sur la formulation et la lecture particulières de la disposition 111.2(f) du Règlement du personnel, et que la définition en question découle de la jurisprudence du Tribunal administratif. Si la définition est utilisée dans la pratique depuis plusieurs années, cette formulation particulière est toutefois absente des dispositions actuelles. Il est difficile de comprendre pourquoi les nouveaux Statut et Règlement du personnel ne contiennent pas ces anciens termes, d'où la question de savoir comment le Tribunal devrait interpréter le nouvel énoncé.

Interprétation

37. Le *Black's Law Dictionary* (West Publishing Co., 6^e éd., 1990) définit « circonstances exceptionnelles » comme étant des « conditions ne relevant pas du cours normal des événements; circonstances inhabituelles ou sortant de l'ordinaire ». Le sens qu'en donnent la Commission paritaire de recours et le Tribunal administratif (à savoir, des circonstances échappant au contrôle d'un requérant, tel un cas de force majeure l'ayant empêché de présenter une requête dans le délai imparti) semble être plus strict que celui découlant d'une interprétation littérale.

38. Selon la théorie de l'interprétation littérale, les tribunaux ne devraient pas faire appel à des instruments externes dès lors que la terminologie est claire, en particulier si elle est utilisée dans la pratique depuis longtemps. Lorsqu'un texte réglementaire emploie des termes au sens douteux, le comportement adopté sous son empire au cours d'une longue période permet parfois d'expliquer son contenu ambigu. En pareils cas, il n'est pas aisé de s'écarter d'une interprétation sur laquelle il est publiquement fait foi depuis longtemps; voir l'affaire anglaise de longue date *Migneault v Malo* (1872), LR 4 PC 136, citée dans *A Treatise on the Construction and Effect of Statute Law* (Stevens and Haynes, 1^e éd., 1892), où l'on s'interroge sur l'effet d'un texte de loi canadien adopté en 1801 et le Conseil privé déclare :

« Leurs Seigneuries pensent toutefois qu'ils ne peuvent considérer cette question, à l'heure actuelle, comme restant entière. Ils ne peuvent méconnaître les décisions rendues à cet égard par les cours de justice canadiennes durant les soixante-dix dernières années... [I]l apparaît à leurs Seigneuries que, de par les usages ininterrompus des cours de justice canadiennes depuis 1801, on a donné à la loi une interprétation qui ne confère pas au jugement d'homologation le caractère contraignant et péremptoire qu'il revêt en Angleterre... Leurs Seigneuries estiment donc qu'il n'y a pas lieu d'informer Sa Majesté qu'une autre interprétation doit désormais être attribuée à la loi ».

39. Tout organe législatif est censé connaître l'état du droit au moment de l'adoption d'un texte de loi. Par conséquent, lorsqu'une disposition particulière a fait l'objet d'une interprétation jurisprudentielle et que le législateur l'a rééditée ou insérée dans un texte de loi *in pari materia*, les tribunaux peuvent en déduire avec raison que le législateur suggère de donner à cette disposition l'interprétation jurisprudentielle qui lui est déjà conférée [voir l'affaire sud-africaine *S v Van Rensburg* (1967) (2) SA 291, par. 294H]. Cependant, les deux lois doivent être *in pari materia* (*pari* signifiant *identique* et non pas *similaire* ou *semblable*).

Elles doivent être identiques et porter sur la même matière, et ne pas simplement donner effet aux mêmes règles de droit :

« [L]orsqu'une disposition particulière ayant fait l'objet d'une interprétation faisant autorité, par voie de jugement ou de par une longue tradition, est intégrée dans un texte de loi élaboré à une date ultérieure, un raisonnement rigoureux consiste à préjuger que les termes de cette disposition ont, comme l'entend le législateur, le sens qui leur a été attribué » [voir Blackburn, J., dans l'affaire *Mersey Docks & Harbour Board v Cameron* (1865) 11 HLC 443, par. 480].

40. Les lois portant sur la même matière selon la même ligne de pensée sont un exemple de textes *in pari materia*. Si deux textes de loi sont *in pari materia*, on en déduit que « l'homogénéité linguistique et sémantique était voulue » (voir Francis Bennion, *Statutory Interpretation*, Butterworths, Londres, 1984, p. 516).

41. En l'espèce, toutefois, l'analyse ci-dessus démontre que les Statuts traitent certes du même sujet, mais pas selon la même ligne de pensée; les dispositions antérieures n'ont pas été rééditées ni adoptées, et les deux Statuts ne sont pas *in pari materia*. Je considère que, en ne rééditant ou n'adoptant pas les dispositions antérieures, l'Assemblée générale, censée connaître l'état du droit au moment de l'approbation du Statut, dénote une intention claire et manifeste tendant à l'inapplicabilité de l'ancien critère fondé sur la définition donnée à « circonstances exceptionnelles » par le Tribunal administratif.

42. Lorsque l'énoncé d'une loi est clair et sans équivoque, il n'est pas légitime de recourir à un quelconque instrument tiré des usages ou de sources contemporaines. Autrement dit, les tribunaux ne devraient pas faire appel à des instruments d'interprétation externes dès lors que le message est clair. D'après les nouvelles dispositions, le requérant peut, dans des « circonstances exceptionnelles », présenter une demande qui expose les « raisons exceptionnelles » pour lesquelles on devrait lui accorder une prorogation de délai. Le cas doit être exceptionnel. Les raisons doivent être exceptionnelles. Bien que les termes employés soient clairs et explicites, il n'existe toutefois aucune définition de l'adjectif « exceptionnel ».

43. Il est présumé que l'organe législatif, en promulguant une loi, signifie son approbation du droit international, sauf expression claire et expresse d'une intention

contraire. La jurisprudence ci-après m'a également aidé à conclure sur le raisonnement qui devrait être suivi par le nouveau Tribunal du contentieux administratif.

44. Dans l'affaire anglaise *Byrne v PJ Quigley Ltd* (1995) ELR 205, l'Employment Appeal Tribunal (EAT) examine le paragraphe 2 de l'article 7 de la loi modifiée de 1993 sur le licenciement abusif (*Unfair Dismissals (Amendment) Act 1993*), qui autorise le Rights Commissioner ou l'EAT à prolonger le délai prescrit pour l'introduction d'une action en licenciement abusif dans la mesure où ils sont « convaincus que des circonstances exceptionnelles ont empêché » l'introduction de ladite action dans le délai de six mois requis (voir Moffat, *Employment Law*, Oxford University Press, 2^e éd., 2007). Dans l'affaire précitée, l'EAT déclare que :

« l'expression "circonstances exceptionnelles" contient des termes forts qui devraient être contrastés par la formule plus nuancée "raisonnablement possibles" dans le mémoire de la partie demanderesse, ou l'expression "cause raisonnable" qui permet de proroger le délai fixé pour introduire une action en licenciement en vertu du paragraphe 2, alinéa b), de l'article 12 de la loi de 1971 sur les primes de licenciement (*Redundancy Payments Act 1971*). L'adjectif "exceptionnel" qualifie une chose *sortant de l'ordinaire*. À tout le moins, les circonstances doivent être *inhabituelles, probablement assez inhabituelles mais pas nécessairement très inhabituelles* [...]. Afin de proroger le délai, l'EAT doit s'assurer que les circonstances exceptionnelles "ont empêché" l'introduction de l'action dans le délai général prévu. Il ne suffit pas de constater qu'elles ont causé ou déclenché l'introduction de l'action. » *[Italiques ajoutés par l'auteur]*

45. Il convient de noter que, dans l'affaire précitée, la disposition légale elle-même impose à l'EAT de s'assurer que les circonstances « ont empêché » la formation du recours en temps voulu.

46. Bien qu'il ne soit pas contraignant pour les parties, le jugement n° EET034 prononcé par la Labour Court irlandaise dans l'affaire *Gaelscoil Thulach Na Nog v Joyce Fitzsimons-Markey* explique de façon utile le sens du terme « exceptionnel », en renvoyant à la jurisprudence anglaise :

« Le terme "exceptionnel" est un adjectif courant et non pas un terme technique. Il décrit une circonstance de nature à constituer une exception, qui sort de l'*ordinaire*, ou est *inhabituelle, spéciale ou singulière*. Pour être "exceptionnelle", il n'est pas nécessaire qu'une circonstance soit unique, sans précédent ou très rare. En revanche, elle ne peut être régulière ni se présenter de façon habituelle ou en temps normal (voir l'affaire *R v Kelly*

[1999] 2 All ER 13, par. 20, jugée par Lord Bingham C.J.). » *[Italiques ajoutés par l'auteur]*

47. Dans son jugement n° 758, *Affaire Thresher* (1986), le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail (TAOIT) considère que les moyens dont dispose le requérant et ses tentatives visant à obtenir des informations sont pertinents pour se prononcer sur la recevabilité de sa requête tardive :

« [É]tant donné le temps qui s'est écoulé, les moyens qu'il avait de s'informer et son manque de diligence à faire valoir ses droits, la présente espèce n'entre pas dans la catégorie tout à fait exceptionnelle des cas où le Tribunal remédie à la situation en dépit de l'inobservation des dispositions de l'article VII de son Statut. La requête est donc irrecevable. »

48. Je suis d'avis que la définition de « cas exceptionnels » est bien plus large et ne peut être assimilée à l'ancienne définition de « circonstances exceptionnelles ». En effet, un cas exceptionnel peut inclure une situation soulevant une question relative à un précédent juridique majeur qui impose d'être tranchée selon l'applicabilité générale d'une disposition ou d'une règle de droit particulière, quelles que soient les circonstances personnelles ou extrinsèques empêchant le requérant de présenter sa requête dans le délai requis. Un cas peut également être qualifié d'exceptionnel s'il se situe entre l'ancien et le nouveau système, c'est-à-dire dans la période transitoire, et qu'il fait l'objet d'un report imputable à une véritable confusion concernant les procédures applicables.

49. J'ai déjà estimé que le sens de « circonstances exceptionnelles », que l'organe législatif était censé connaître lorsqu'il a promulgué les nouvelles dispositions, est fondé sur la formulation et la lecture particulières et normatives de la disposition 111.2(f) du Règlement du personnel. La formulation en question est, de toute évidence, absente des dispositions actuelles. J'estime que cette intention claire et manifeste tend à l'inapplicabilité de l'ancien critère.

50. Compte tenu de ce qui précède et des autres raisons citées plus haut, je conclus que l'ancienne interprétation de « circonstances exceptionnelles » ne permet guère de dégager le sens et la portée des termes « raisons exceptionnelles » et « cas exceptionnels » dans le système actuel. Je considère que le Tribunal du contentieux administratif ne devrait pas être tenu d'adhérer à l'ancienne formulation et à la définition stricte de « circonstances exceptionnelles » pour interpréter les termes « raisons exceptionnelles » et « cas

exceptionnels ». Ce dont il a besoin est un récapitulatif de tous les facteurs pertinents permettant de déterminer si tel ou tel cas est exceptionnel ou s'il existe des raisons exceptionnelles (au sens courant du terme) justifiant une suppression ou une suspension de délai. Dans cette optique, on entend simplement par « exceptionnel » le caractère d'une chose sortant de l'ordinaire, qui est assez inhabituelle, spéciale ou singulière. Pour être « exceptionnelles », il n'est pas nécessaire qu'une circonstance ou une raison soient uniques, sans précédent ou très rares. En revanche, elles ne peuvent être régulières ni se présenter de façon habituelle ou en temps normal.

51. Il y a lieu de noter que la jurisprudence du Tribunal administratif accorde une importance légitime au respect des délais [voir le jugement n° 1046, *Diaz de Wessely* (2002)] :

« [I]l est en effet de la plus haute importance que ces délais soient respectés, car ils ont été établis pour protéger l'administration onusienne de demandes tardives, imprévisibles et planant indéfiniment comme une épée de Damoclès sur le fonctionnement efficace des instances internationales. » [Néanmoins, je suppose l'inégalité de moyens.]

Dans son jugement n° 579, *Tarjouman* (1992), le Tribunal administratif fait également observer que :

« Si le Tribunal n'observe pas ces dispositions du Règlement du personnel [relatives à la forclusion], l'Organisation sera privée d'une protection impérative contre les demandes tardives, protection qui est d'une importance capitale pour son bon fonctionnement. »

52. Dans son jugement n° 607, *Affaire Verron* (1984), le TAOIT souligne que :

« Les délais sont indispensables pour assurer l'efficacité d'une administration. Mais ils ne sont pas conçus comme un piège ayant pour résultat de surprendre la bonne foi d'un requérant. »

53. Il ne fait aucun doute que les procédures de recours doivent être entamées dans les délais impartis afin de parvenir à une décision définitive, de préférence, en ce qui a trait à la régularité d'une mesure administrative. On fixe des délais en vue d'assurer le règlement rapide des différends survenant sur le lieu de travail. Tout individu peut, du fait de ses actes ou omissions, perdre son droit à être entendu en ne respectant pas les délais prescrits, car il

sera sûrement fait application du proverbe latin « *vigilantibus et non dormientibus legis subveniunt* » (la loi aide ceux qui sont vigilants, pas ceux qui dorment sur leurs droits).

54. Un tribunal peut excuser un retard ou la présentation tardive d'une requête, encore que la tolérance de l'inobservation de délais ne constitue nullement une simple formalité. Il appartient au requérant de convaincre le tribunal que sa demande est justifiée par des « raisons exceptionnelles ». Le Tribunal du contentieux administratif peut suspendre ou supprimer les délais « seulement dans des cas exceptionnels ». Toutefois, il pourrait également considérer qu'il existe des circonstances portant atteinte à « l'intérêt de la justice ». Cela fait naître un pouvoir judiciaire discrétionnaire qui est souvent exercé afin d'accorder des prorogations de délais dans l'intérêt de la justice, même après l'expiration des délais de présentation des requêtes [voir la décision du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, rendue dans l'affaire n° IT-05-88-T, *Popović et al.* (20 mai 2008), où le délai de présentation de la traduction en anglais d'un rapport d'expertise a été prorogé à deux reprises].

55. Dans certaines juridictions, les délais peuvent être supprimés lorsque les raisons avancées à cet effet sont bonnes, raisonnables et suffisantes. Pour ce faire, le requérant doit expliquer son manquement en termes raisonnables démontrant que celui-ci n'était pas intentionnel ou dû à une négligence grave de sa part. Afin de déterminer la suffisance des raisons invoquées, on part du principe de base qu'un tribunal dispose d'un pouvoir discrétionnaire qu'il doit exercer en connaissance de cause, après avoir examiné l'ensemble des faits. Il s'agit, quant au fond, d'une question d'équité envers les deux parties. Les faits généralement pertinents, mais non exhaustifs, seront notamment l'ampleur du retard, les raisons données pour le justifier, la probabilité de succès sur le fond, le préjudice causé à l'une ou l'autre des parties et la gravité de l'affaire :

« Toute tentative de formulation d'une règle empirique ne ferait qu'endurcir les artères de ce qui devrait être un pouvoir discrétionnaire souple. Ce qu'il faut, c'est un *résumé* objectif de l'ensemble des faits. Ainsi, un léger retard et une bonne justification pourraient permettre de compenser une faible probabilité de succès, tandis que la gravité du problème et une forte probabilité de succès tendraient à contrebalancer un long retard. De plus, l'intérêt du défendeur à voir le dossier clos n'est pas à négliger... » (affaire *Melane v. Santam Insurance Co. Ltd.* 1962 (4) S.A. 531 (A), jugée par Holmes J.A., p. 532C).

56. Le Tribunal administratif a toujours examiné avec attention et discernement les facteurs pertinents de chaque affaire confiée, et certains d'entre eux trouvent certainement un reflet dans ses jugements. Dans l'affaire *Kayigamba* citée plus haut, il fait observer qu'un retard de cinq ans est « un retard extrêmement long » nécessitant d'être justifié par des « raisons convaincantes » qui n'ont pas été fournies. Dans son jugement n° 359, *Gbikpi* (1985), il décide que :

« [VI]... dans ce cas précis, rien ne justifie de suspendre l'application des dispositions relatives aux délais comme l'y autorise le paragraphe 5 de l'article 7. La suspension d'un délai doit être justifiée par des motifs sérieux qui ont empêché le requérant d'agir et porter sur une période raisonnablement brève, ce qui n'est pas le cas ici. En outre, comme le Tribunal l'a indiqué ci-dessus, l'examen au fond déboucherait également sur un rejet de la requête ».

57. De la même manière, ce qui constitue des raisons exceptionnelles dans un cas déterminé peut ne pas l'être dans un autre cas; il y a lieu de statuer sur le fond de chaque affaire. Par nature, il n'est guère possible et certainement pas souhaitable pour le Tribunal de tenter de définir les termes « raisons exceptionnelles » ou « cas exceptionnels ». En effet, aucune règle générale conçue par l'Homme ne serait susceptible de couvrir toutes les circonstances diverses pouvant survenir dans le cadre de requêtes de ce type. Nous ne pouvons qu'étudier chaque requête au fond, décider au cas par cas si des raisons exceptionnelles ont été avancées et si nous sommes en présence d'un cas exceptionnel, ou si, en effet, il est dans l'intérêt de la justice de déroger à la règle relative aux délais.

Faits

58. J'examine à présent les faits propres au présent cas d'espèce. Après que le conseil du requérant, sur autorisation du Tribunal, a présenté un ensemble de pièces complémentaires attestant la chronologie des événements, le défendeur a émis une objection contre certaines de ces pièces et la manière dont elles ont été soumises, en alléguant qu'elles soulevaient des questions conflictuelles. Pour les besoins du présent jugement, j'ai ignoré tout élément qui, selon moi, fait naître des désaccords, sachant que les faits contestés ne sont pas essentiels aux fins dudit jugement. Cela illustre la nécessité pour les conseils et les parties de préparer leurs documents bien à l'avance afin d'éviter à la partie adverse de se sentir piégée lors d'une audience. Il n'empêche qu'en l'espèce, le conseil du requérant se trouvait dans une position

désavantageuse étant donné qu'il n'avait reçu des instructions qu'assez tardivement dans la journée.

59. Les faits ci-après sont essentiels et ne semblent pas faire l'objet de différends :

- a) Le requérant a reçu, entre le 30 mars et le 9 avril 2009 (la date exacte est contestée, mais n'est pas primordiale en l'espèce), une décision administrative en date du 27 mars 2009 de la part du Secrétaire général.
- b) Le 3 juin 2009, il a envoyé par écrit au Tribunal administratif une demande de prorogation de délai de 90 jours afin de lui permettre d'interjeter appel de ladite décision et de présenter un formulaire de requête contenant des informations préliminaires concernant son recours.
- c) Par lettre datée du 3 juin 2009, le Tribunal administratif a envoyé un accusé de réception à la demande du requérant, s'établissant ainsi :

« Je tiens à informer les parties que le Président du Tribunal a prolongé le délai fixé pour l'introduction d'une requête jusqu'au 30 juin 2009... [a]près cette date, les recours peuvent être formés auprès du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies. Les coordonnées du Greffe du Tribunal seront communiquées en temps utile. »

- d) Le 10 juin 2009, le requérant a envoyé au Tribunal administratif un courriel demandant à ce que l'affaire soit renvoyée au nouveau Tribunal ou à obtenir les informations permettant ce transfert.
- e) Le 24 juillet 2009 ou aux alentours de cette date (date exacte contestée), le requérant a reçu une lettre du Tribunal administratif datée du 14 juillet 2009 lui recommandant de déposer sa requête auprès du Tribunal du contentieux administratif, dont les coordonnées ont également été fournies.
- f) Dans un courriel daté du 4 août 2009, le requérant demande des conseils sur la nouvelle procédure à suivre pour faire appel de la décision devant le Tribunal du contentieux administratif.
- g) Par courriel daté du 7 août 2009, le requérant a présenté la même demande et le même formulaire de requête que ceux soumis au Tribunal administratif le 3 juin 2009, en vue de l'obtention d'un délai supplémentaire de 90 jours lui

permettant de justifier le « changement de [son] conseil et son déménagement à l'étranger ».

- h) En réponse à une notification du Tribunal du contentieux administratif lui demandant de présenter à nouveau sa requête en utilisant les formulaires prévus à cet effet, le requérant a envoyé au Tribunal, par courriel daté du 16 août 2009, une « fiche d'information du requérant », une « demande de prorogation de délai » et un exemplaire de la demande de prorogation qu'il avait envoyée au Tribunal administratif le 3 juin 2009.

Conclusions

60. Je considère que le Tribunal du contentieux administratif ne devrait pas être tenu d'adhérer à l'interprétation stricte du terme « exceptionnel » associée à l'ancien critère des « circonstances exceptionnelles », qui place la barre très haut. On entend simplement par « exceptionnel » le caractère d'une chose sortant de l'ordinaire, qui est assez inhabituelle, spéciale ou singulière. Pour être « exceptionnelles », il n'est pas nécessaire qu'une circonstance ou une raison soient uniques, sans précédent ou très rares. En revanche, elles ne peuvent être régulières ni se présenter de façon habituelle ou en temps normal. Ce qui constitue des raisons exceptionnelles dans un cas déterminé peut ne pas l'être dans un autre cas; il y a lieu de statuer sur le fond de chaque affaire. Un raisonnement tendant à déterminer que le critère est subjectif selon la manière dont le requérant comprend le terme « raisons exceptionnelles » conduirait de toute évidence à une aberration, en ce sens que chaque requérant estimerait que ses raisons sont de nature exceptionnelle. Il en ressort qu'il convient de retenir le critère selon lequel le Tribunal dispose d'un pouvoir discrétionnaire qu'il doit exercer en connaissance de cause, après avoir examiné l'ensemble des faits pertinents au cas par cas, afin d'établir si le cas du requérant sort de l'ordinaire, est spécial, singulier ou inhabituel. La question de savoir si un requérant invoque des « raisons » ou des « circonstances » exceptionnelles relève purement de la sémantique, pour autant que le Tribunal juge son cas exceptionnel, telle une chose sortant de l'ordinaire.

61. Le Tribunal du contentieux administratif peut également, à la demande écrite du requérant conformément au paragraphe 3 de l'article 8 du Statut, décider de suspendre ou supprimer les délais fixés par le Règlement ou d'écarter l'application de l'une quelconque de

ses dispositions s'il considère qu'il est dans l'intérêt de la justice de ce faire. Toutefois, cette disposition « passe-partout » n'étant pas pertinente en l'espèce, je n'en dis pas plus à ce sujet.

62. Dans le cas d'espèce, le Tribunal administratif avait déjà accordé au requérant une prorogation de délai jusqu'au 30 juin 2009. Le requérant a déposé sa requête et sa demande de délai supplémentaire auprès du Tribunal du contentieux administratif le 16 août 2009, après avoir reçu des informations concernant la manière de former un recours devant ce Tribunal à la fin du mois de juillet de la même année (date exacte contestée). Le retard accusé dans le dépôt du dossier auprès dudit Tribunal n'est donc pas excessif. Les raisons invoquées pour le justifier, à savoir que le requérant avait changé de conseil et était en plein déménagement, ne suffisent pas à convaincre de leur nature exceptionnelle si on les considère à part. Cela étant, j'ai examiné tous les faits pertinents qui m'ont été présentés et conclu que, cumulativement, ils constituent des raisons exceptionnelles. Le requérant a fait preuve de persévérance et ne s'est à aucun moment contenté de rester inactif ou d'abandonner ses droits. Il a constamment, quoique en vain, demandé au Tribunal administratif des conseils concernant les procédures applicables, et ce à compter du 3 juin 2009 (soit largement dans le délai de 90 jours suivant la réception de la décision contestée). Le Tribunal administratif lui a accordé une prorogation de délai jusqu'au 30 juin 2009. Il n'a reçu une réponse à son courriel daté du 10 juin 2009 concernant le transfert de son dossier au Tribunal du contentieux administratif que vers la fin du mois de juillet de la même année. Son manquement n'était pas intentionnel ou dû à une négligence grave de sa part, et aucun élément n'atteste sa mauvaise foi.

63. Les délais ne sont pas conçus pour piéger un requérant qui agit en toute bonne foi. Il apparaît clairement que, sans manquement de sa part, le requérant se trouvait malgré lui dans une situation inhabituelle de transition vers un nouveau système de justice interne, où les procédures étaient mal définies ou encore en chantier et où il n'était pas conseillé en temps utile. Cela ne veut pas dire que tout dossier datant de la période transitoire sera considéré comme ayant un caractère suffisamment exceptionnel. Toutefois, eu égard à la situation particulière du requérant (examinée dans son ensemble), le Tribunal est convaincu qu'il s'agit d'un cas exceptionnel pour lequel des raisons exceptionnelles justifient une prorogation de délai.

64. Il est donc accordé au requérant un délai supplémentaire lui permettant de présenter sa requête, au plus tard le 16 novembre 2009, auprès du Greffe du Tribunal du contentieux administratif.

(Signé)

Juge Memooda Ebrahim-Carstens

Ainsi jugé le 16 octobre 2009

Enregistré au greffe le 16 octobre 2009

(Signé)

Hafida Lahiouel, Greffier, New York