



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

Cas n° : UNDT/NBI/2010/59

Jugement n° : UNDT/2010/170

Date : 24 septembre 2010

Original : anglais

Devant : Juge Vinod Boolell

Greffe : Nairobi

Greffier : Jean-Pelé Fomété

TURNER

contre

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE
L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT

Conseil du requérant :

Non représenté par un conseil

Conseil du défendeur :

Aucun

Les faits

1. Par une décision en date du 13 octobre 2008, le Greffier du Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR), par le biais de sa Section de l'administration des questions relatives aux conseils de la défense et du Centre de détention, a chargé la requérante de représenter M. Léonidas Nshogoza, un enquêteur de la défense du TPIR devant répondre de quatre chefs d'outrage au tribunal¹. La requérante a été informée dans une lettre d'affectation qu'elle serait rémunérée par le biais du système de paiement forfaitaire en vigueur au TPIR, conformément aux phases convenues, la dernière étant la clôture du procès. Un montant forfaitaire de 50 000 dollars des États-Unis a été alloué à la requérante pour couvrir l'aide juridique et les frais d'enquête, en plus des dépenses raisonnables et nécessaires.

2. Par la suite, la requérante a estimé que le montant alloué de 50 000 dollars des États-Unis ne suffisait pas pour couvrir les frais encourus avant la période couverte par la somme forfaitaire. Le 23 février 2009, au milieu d'un procès de deux mois, elle a demandé à la Section de l'administration des questions relatives aux conseils de la défense de réviser son allocation forfaitaire.

3. Le 24 février 2009, la requérante a rencontré le chef d'alors de la Section pour lui demander une augmentation de la somme forfaitaire. Le 27 février 2009, après la conclusion de l'affaire Nshogoza, elle a reçu un courriel d'un administrateur de la Section, qui l'informait que :

« La Section de l'administration des questions relatives aux conseils de la défense et du Centre de détention est d'avis que la somme allouée au titre de cette procédure d'outrage au tribunal est suffisante. Par conséquent, votre demande de révision du montant de 50 000 dollars des États-Unis est rejetée. »

4. Le 10 avril 2009, la requérante a écrit au chef d'alors de la Section en faisant valoir qu'il avait accepté oralement, pendant leur rencontre du 24 février 2009, de

¹ Affaire n° 2007-91-A du TPIR.

réviser la somme forfaitaire et d'appliquer les règles du nouveau système de paiement forfaitaire. Selon la requérante, le chef d'alors de la Section n'a jamais répondu à sa demande.

5. Dans une lettre datée du 4 mai 2009, la requérante a demandé à nouveau au Service de rembourser ses honoraires en souffrance. Selon la requérante, elle n'a obtenu aucune réponse.

6. Le 20 juillet 2009, la requérante a écrit au Greffier du Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR), pour lui demander d'autoriser le paiement de ses honoraires en souffrance et de ses demandes de remboursement de frais en qualité de conseillère principale de la défense dans l'affaire Nshogoza.

7. Dans sa réponse en date du 29 juillet 2009, le Greffier a expliqué que, comme convenu au départ, la requérante relevait du système de paiement forfaitaire conformément à la nature de l'affaire qui lui avait été confiée. C'est pourquoi le Greffier considérait que la somme forfaitaire de 50 000 dollars des États-Unis représentait une rémunération appropriée pour le travail effectué et que le Tribunal avait remboursé tous ses honoraires en souffrance et toutes ses dépenses dûment justifiées.

8. Dans une lettre en date du 26 octobre 2009 et conformément à la directive du TPIR relative à l'affectation des avocats de la défense, la requérante a contesté la décision du Greffier auprès du Président du TPIR, en faisant valoir que la Section de l'administration des questions relatives aux conseils de la défense et du Centre de détention avait convenu d'augmenter sa somme forfaitaire.

9. Dans une réponse en date du 24 novembre 2009, le Président du TPIR a rejeté sa demande au motif qu'il ne pouvait trouver aucune preuve selon laquelle le Greffe avait accepté une augmentation de sa somme forfaitaire.

10. Le 6 février 2010, la requérante a demandé un contrôle hiérarchique de la décision du 24 novembre 2009 du Président du TPIR.

11. Dans une lettre en date du 10 mars 2010, le Groupe de contrôle hiérarchique a informé la requérante qu'il n'avait pas la compétence *ratione personae* nécessaire pour réviser sa demande, car elle n'était pas considérée comme une fonctionnaire de l'ONU en vertu de la disposition 11.2 du Règlement du personnel.

12. Le 7 juin 2010, la requérante a saisi le Tribunal du contentieux d'une demande provisoire de même que d'une motion exigeant une prorogation de délai afin de pouvoir déposer une requête en bonne et due forme auprès du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies en attendant l'issue de la demande d'arbitrage qu'elle avait initiée à la suite d'une entente intervenue entre l'ONU et la République-Unie de Tanzanie au sujet du siège du TPIR.

13. Le 10 juin 2010, le Greffe du Tribunal à Nairobi a demandé à la requérante de lire attentivement l'article 3 du Statut du Tribunal et de préciser en quelle qualité elle estimait être habilitée à saisir le Tribunal d'une requête.

14. Dans sa réponse au Greffe du Tribunal en date du 14 juin 2010, la requérante a fait valoir qu'en sa qualité d'ancienne fonctionnaire de l'ONU, elle satisfaisait aux exigences relatives au dépôt d'une requête.

15. À la lumière de sa réponse, le Greffe a demandé à la requérante, le 15 juin 2010, de fournir sa plus récente offre d'embauche, de même que son numéro de code ONU.

16. Dans un autre message en date du 15 juin 2010, le Greffe a demandé à la requérante de révéler son numéro de code sans plus tarder. Le 16 juin 2010, la requérante a fourni le numéro figurant sur la carte d'identité que le TPIR-ONU lui avait émise en qualité de conseil de la défense.

17. Le 16 juin 2010, en réponse à la demande, la requérante a adressé au Greffe une lettre indiquant que sa nomination avait pris fin en mars 2010 au moment du jugement rendu par la Chambre d'appel dans l'affaire Nshogoza. Elle a également

demandé un renvoi devant une autre juridiction au Greffe de New York du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies.

18. Dans un courriel daté du 21 juin 2010, le Greffe a informé la requérante du fait qu'il était impossible pour l'organisme de se saisir de sa requête au motif qu'elle ne satisfaisait pas les critères définis à l'article 3 du Statut du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies.

19. Dans sa réponse en date du 22 juin 2010, la requérante a contesté la réponse du Greffe et déclaré que :

« La décision du 10 mars 2010 du Groupe de contrôle hiérarchique expose officiellement la question de la juridiction du Tribunal à la contestation, et je conteste cette décision devant les juges du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, et non pas devant [le Greffe]. »

Arguments de la requérante

20. La requérante souhaite contester la décision prise par le TPIR de ne pas augmenter le montant de son forfait pour couvrir les frais en souffrance engagés dans l'exécution de ses fonctions en qualité de conseil de la défense au TPIR. Elle fait valoir que, de la mi-février à la mi-mai 2008, alors que le Greffier avait retardé son affectation, la défense de Nshogoza avait engagé des frais correspondant à plus de 150 heures de service non couvertes par le montant forfaitaire.

21. La requérante fait valoir qu'elle a exigé un contrôle hiérarchique, conformément aux règlements. Par la suite, elle a introduit une requête auprès du Tribunal dans le but de contester les décisions du TPIR de ne pas réviser le montant de la somme forfaitaire. Elle fait valoir qu'elle est une ancienne fonctionnaire de l'ONU au sens de l'article 3 du Statut du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies et demande à ce Tribunal qu'il établisse sa compétence *ratione personae*.

22. La requérante fait valoir que le Tribunal a compétence pour connaître sa requête et qu'elle relève de l'alinéa 1 du paragraphe 1 de l'article 3 du Statut du Tribunal, en qualité d'ancienne fonctionnaire des Nations Unies. Elle a fourni au Greffier sa carte d'identité de l'ONU-TPIR de même que plusieurs lettres censées attester son statut d'ancienne fonctionnaire de l'ONU et son emploi continu.

23. Ayant déposé une requête d'arbitrage en vertu de l'article XXIX (« Règlement des différends ») de l'Accord entre les Nations Unies et la République-Unie de Tanzanie concernant le siège du Tribunal international pour le Rwanda, la requérante demande une prorogation de délai au cas où ce processus d'arbitrage n'aurait pas lieu, de façon à lui permettre de soumettre convenablement sa requête sur la question de compétence et d'examiner les questions sur le fond.

24. La requérante demande le paiement « de toutes les sommes qui lui reviennent de droit en vertu du Statut et du Règlement du TPIR, au montant de 201 167,86 dollars des États-Unis » et « toute compensation financière que le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies pourrait juger appropriée dans les circonstances ».

Considérants

25. En ce qui concerne la question du *locus standi* de la requérante ou, autrement dit, de son droit de comparaître devant cette Cour, le Tribunal rappelle l'article 3 du Statut du Tribunal, qui stipule que :

1. Une requête en vertu du paragraphe 1 de l'article 2 du présent Statut peut être introduite par :

- a) Tout fonctionnaire de l'Organisation des Nations Unies, notamment du Secrétariat de l'Organisation et des fonds et programmes des Nations Unies dotés d'une administration distincte;

- b) Tout ancien fonctionnaire de l'Organisation des Nations Unies, notamment du Secrétariat de l'Organisation et des fonds et programmes des Nations Unies dotés d'une administration distincte;
- c) Les ayants droit de fonctionnaire de l'Organisation des Nations Unies, notamment du Secrétariat de l'Organisation et des fonds et programmes des Nations Unies dotés d'une administration distincte.

26. Compte tenu de ce qui précède, le cœur de la question est de savoir si le conseil affecté par le Greffe du TIPR pour représenter une personne accusée (« conseil de la défense ») doit être considéré comme un fonctionnaire de l'ONU au sens de l'article 3 du Statut du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies. Un examen de la compétence du Tribunal doit de ce fait reposer sur la détermination de la définition de « fonctionnaire ».

Définition de « fonctionnaire »

27. Le Statut du personnel de l'Organisation des Nations Unies se lit comme suit² :

« Le Statut du personnel énonce les conditions fondamentales d'emploi, ainsi que les droits, obligations et devoirs essentiels du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies. Il pose les principes généraux à suivre pour le recrutement et l'administration du Secrétariat. Aux fins du présent Statut, les expressions « Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies », « fonctionnaires » et « personnel » désignent tous les fonctionnaires, hommes ou femmes, constituant le personnel du Secrétariat, au sens de l'Article 97³ de la Charte des Nations Unies, dont l'emploi et la relation contractuelle sont définis par une lettre de nomination conformément aux règles fixées par l'Assemblée générale en application du paragraphe 1 de l'Article 101⁴ de la Charte des Nations Unies. Le Secrétaire général, en sa qualité de chef de

² Statut du personnel, ST/SGB/2002/1, 1^{er} janvier 2002

³ Le Secrétariat comprend un Secrétaire général et le personnel que peut exiger l'Organisation.

⁴ Le personnel est nommé par le Secrétaire général conformément aux règles fixées par l'Assemblée générale.

l'administration, édicte et applique dans un règlement du personnel les dispositions, compatibles avec ces principes, qu'il juge nécessaires. »

28. Il est évident que la Charte exige que les fonctionnaires soient « nommés » par le Secrétaire général (ou par ceux à qui son pouvoir a été délégué). La principale caractéristique d'une relation d'emploi est la « nomination ». Celle-ci est effectuée par une lettre de nomination conformément à l'article 4.1 du Statut du personnel. Le Statut du personnel s'applique à tous les fonctionnaires du Secrétariat, au sens de l'article 97 de la Charte, dont la relation d'emploi et le lien contractuel avec l'Organisation découlent d'une lettre de nomination émise conformément aux règles promulguées par l'Assemblée générale. Cette lettre est signée par le Secrétaire général ou par un responsable qui agit au nom du Secrétaire général.

29. Une fois nommés, les membres du personnel deviennent des fonctionnaires internationaux conformément à l'article 1.1 du Statut du personnel. Par conséquent, leurs responsabilités en cette qualité ne sont pas d'ordre national, mais exclusivement d'ordre international. Les fonctionnaires doivent faire la déclaration écrite ci-après en présence du Secrétaire général ou de la personne habilitée à le représenter :

« Je fais la déclaration et la promesse solennelles d'exercer en toute loyauté, discrétion et conscience les fonctions qui m'ont été confiées en qualité de fonctionnaire international de l'Organisation des Nations Unies, de m'acquitter de ces fonctions et de régler ma conduite en ayant exclusivement en vue les intérêts de l'Organisation, sans solliciter ni accepter d'instructions d'aucun gouvernement ou autre autorité extérieure à l'Organisation, en ce qui concerne l'accomplissement de mes devoirs. »

30. De même, les fonctionnaires promettent de respecter les droits fondamentaux et les obligations définis dans le Statut et le Règlement du personnel (voir également l'article 1.2 du Statut du personnel de l'ONU), à savoir les valeurs fondamentales de l'intégrité, du professionnalisme et du respect de la diversité, de même que certaines obligations et certains droits d'ordre plus général. L'une de ces obligations tient au fait que le fonctionnaire ne peut exercer aucune profession ni occuper aucun emploi,

rémunéré ou non, en dehors de l'Organisation sans l'assentiment du Secrétaire général. Ce dernier peut autoriser l'exercice d'une profession ou d'un emploi en dehors de l'Organisation à condition que cette activité ne soit pas incompatible avec les fonctions officielles de l'intéressé ni avec son statut de fonctionnaire international⁵.

Quel est le statut d'un conseil de la défense au TPIR?

31. Conformément à l'alinéa b) de l'article 20.4 du Statut du TPIR⁶, une personne accusée a le droit de recevoir l'aide d'un conseil de son choix gratuitement lorsqu'elle n'a pas les moyens de payer les frais d'avocat. L'article 5 de la Directive relative à la commission d'office de conseil de la défense⁷ fournit de plus amples détails sur la procédure à suivre; le fait pour un suspect ou un accusé qui souhaite qu'un conseil lui soit commis de présenter une demande à cet effet au greffier est une étape fondamentale.

32. Pour pouvoir prétendre au poste de conseil de la défense, un avocat doit, entre autres conditions préalables, être habilité à pratiquer le droit dans un État ou à enseigner le droit dans une université. Une fois un conseil commis par le Greffier, le conseil de la défense doit, dans l'exercice de ses fonctions, être assujéti aux dispositions pertinentes du Statut, du Règlement de détention, de la Directive relative à la commission d'office de conseil de la défense et à toute autre règle ou règlement émis par le Tribunal, notamment le Code de conduite et les codes de pratique et d'éthique régissant leur profession et, lorsqu'elle est applicable, la Directive relative à la commission d'office de conseil de la défense⁸.

⁵ Alinéas o) et p) de l'article 1.2 du Statut du personnel.

⁶ Alinéa b) de l'article 20.4 du Statut du TPIR.

⁷ 14 mars 2008.

⁸ Article 44 de la section 2 du Règlement de procédure et de preuve du TPIR, « Nomination et qualifications du conseil de la défense » et article 13, « Statut du conseil commis d'office » de la Directive relative à la commission d'office du conseil de la défense.

33. De plus, conformément au Code de déontologie à l'intention des conseils de la défense⁹, le conseil « a pour devoir principal de défendre les intérêts de son client »¹⁰. En cas de faute entraînant une violation du Code de déontologie, le Greffier peut rapporter toute faute du conseil à l'organisme professionnel régissant la conduite du conseil dans son État d'admission ou, dans le cas d'un professeur qui n'est pas admis d'autre façon dans la profession, un rapport peut être soumis à l'organe directeur de son université¹¹. L'Accord avec le pays hôte conclu entre les Nations Unies et la Tanzanie¹² investit le Greffier de la responsabilité de rédiger un certain nombre de documents juridiques essentiels aux travaux judiciaires du Tribunal, notamment la Directive relative à la commission d'office de conseil de la défense, et fournit un mécanisme de règlement des différends entre le conseil de la défense et le TPIR¹³.

34. Compte tenu de ce qui précède, il est tout à fait clair que le conseil de la défense n'a pas le statut de fonctionnaire international. Le conseil n'est pas « nommé » par le Secrétaire général. Il n'est pas assujéti aux obligations et aux droits fondamentaux définis dans le Statut et le Règlement du Secrétariat de l'ONU. Il est libre de s'engager dans une activité ou un emploi en dehors de l'organisme, l'une des conditions préalables étant que le conseil exerce la profession d'avocat ou de professeur d'université. Ce point de vue est étayé par le fait que la requérante a fourni au Tribunal une lettre d'affectation signée par la Section de l'administration des questions relatives aux conseils de la Défense et du Centre de détention, au nom du Greffier du TPIR, et que, conformément à l'article 10 de la Directive relative à la commission d'office de conseil de la défense, elle a été informée qu'elle recevrait un montant forfaitaire pour couvrir l'assistance juridique et les frais d'enquête, en plus des dépenses raisonnables et nécessaires. En aucun cas, la requérante n'a été nommée par le Secrétaire général conformément aux règlements adoptés par l'Assemblée générale au titre de l'Article 101 de la Charte de l'Organisation, exigeant qu'elle se

⁹ Code de déontologie à l'intention des conseils de la défense du 14 mars 2008.

¹⁰ Idem, Article 9.

¹¹ Idem, Article 21.

¹² Accord entre les Nations Unies et la République-Unie de Tanzanie concernant le siège du Tribunal pénal international pour le Rwanda, daté du 24 septembre 1996.

¹³ Idem, Tribunal arbitral en vertu de l'article XXIX

conforme au Statut et au Règlement du personnel du Secrétariat de l'ONU. Elle n'a pas été en mesure de fournir un numéro de code au Tribunal. En outre, en tant qu'avocate exerçant le droit, elle était autorisée à s'engager dans d'autres activités extérieures.

35. Par conséquent, la requérante ne peut prétendre avec raison qu'elle a le statut de « fonctionnaire » ou de « membre du personnel » du Secrétariat, au sens de l'article 97 de la Charte des Nations Unies, dont l'emploi et les liens contractuels sont définis par une lettre de nomination soumise aux règlements promulgués par l'Assemblée générale, conformément au premier paragraphe de l'Article 101 de la Charte, tel que défini dans la portée et l'objet du Statut et du Règlement du personnel, et être assujettie aux obligations et aux droits fondamentaux évoqués ci-dessus.

36. Pour les raisons qui précèdent, le Tribunal conclut que le conseil affecté par le Greffier du TPIR pour représenter une personne accusée ne jouit pas du statut de fonctionnaire de l'ONU au sens de l'article 3 du Statut du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies. Par conséquent, le Tribunal conclut que les conseils de la défense du TPIR ne relèvent pas de sa compétence *ratione personae*.

Conclusion

37. Cette requête n'est donc pas recevable *ratione personae*.

(Signé) Juge Vinod Boolell

Ainsi jugé le 24 septembre 2010

Enregistré au Greffe le 24 septembre 2010

(Signé) Jean-Pelé Fomété, Greffier,

Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, Nairobi