



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

Cas n° : UNDT/GVA/2010/078

Jugement n° : UNDT/2011/028

Date : 2 février 2011

Français

Original : anglais

Devant : Juge Thomas Laker

Greffé : Genève

Greffier : Víctor Rodríguez

LARKIN

contre

SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE
L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT

Conseil pour le requérant :

Aucun

Conseil pour le défendeur :

Stephen Margetts, Section du droit administratif du Bureau
de la gestion des ressources humaines, Secrétariat de l'ONU

Introduction

1. Par une requête déposée le 28 mars 2010 et enregistrée sous l'affaire n° UNDT/GVA/2010/078, le requérant a contesté la décision du chef du Bureau d'aide juridique au personnel (« BAJP »), Bureau de l'administration de la justice, Secrétariat de l'ONU, de ne pas divulguer un conflit d'intérêt dont le requérant prétend avoir eu connaissance en novembre 2009.

Rappel des faits

2. Le requérant est entré au service de l'Organisation des Nations Unies en septembre 2006, en qualité d'assistant financier au bureau de Londres du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (« HCR »). Son engagement de durée déterminée à la classe G-6 a été prolongé deux fois, en décembre 2006 et en mars 2007. En avril 2007, on lui a accordé un engagement pour une période de stage d'une durée de six mois en tant qu'assistant administratif et financier. Ce contrat a été renouvelé une fois jusqu'au 30 novembre 2007, date à laquelle le requérant a cessé ses fonctions.

3. Le requérant a contesté officiellement le non-renouvellement de son engagement et d'autres décisions connexes. Les quatre affaires ainsi portées devant le Tribunal ont été tranchées par les jugements UNDT/2010/108 et UNDT/2010/109, datés des 22 et 23 juin 2010, respectivement.

4. Le 22 juillet 2009, le requérant a sollicité l'aide du BAJP dans le cadre de la procédure engagée devant le Tribunal. Une juriste de ce Bureau a été chargée de s'occuper de l'une de ses affaires le 30 juillet 2009. Elle a établi un projet de requête qu'elle a présenté au requérant, qui y a opposé des objections par un courriel daté du 8 septembre 2009 et a demandé son remplacement par un autre conseil.

5. Le même jour, le chef du BAJP a téléphoné au requérant pour discuter de la situation. À la suite de cette conversation, ce fonctionnaire lui a adressé par courriel un Formulaire de consentement à être représenté en justice par le Bureau d'aide juridique au personnel. Le requérant a retourné ce formulaire après l'avoir signé le 17 septembre 2009.

6. Le 5 octobre 2009, la juriste du BAJP chargée de conseiller le requérant lui a écrit ce qui suit : « [Le chef du BAJP], qui est un ancien employé du HCR, serait disposé, avec votre accord, à prendre contact avec le HCR pour négocier et régler certains des problèmes. Merci de nous faire savoir si cette suggestion vous agréée ». Le délai de dépôt de la requête concernant l'affaire en question a été prorogé jusqu'au 6 octobre 2009.

7. Les jours suivants, le chef du BAJP a essayé de contacter le requérant, par courriel et par téléphone, pour donner une suite à la proposition susvisée. Le 19 novembre 2009, la juriste du BAJP dont il a été question plus haut a écrit au requérant pour lui demander de prendre contact avec le Bureau et lui a dit que s'il ne le faisait pas, il serait présumé qu'il n'avait plus besoin de l'aide de celui-ci, qui cesserait alors de le représenter.

8. Le 4 décembre 2009, le requérant a répondu en critiquant vivement la façon dont le BAJP le représentait. Il a indiqué que le mémoire établi par le BAJP concernant la première de ses affaires était insatisfaisant et s'est plaint de ce que le chef du Bureau lui avait dit que s'il n'était pas d'accord, le BAJP refuserait de le représenter. Il a également indiqué qu'en ce qui concerne sa deuxième affaire, la « décision d'abandonner l'affaire [était] un sabotage délibéré ». Il a ajouté que le Bureau avait refusé sans raisons convaincantes de le représenter dans une autre affaire. De plus, il a accusé le chef du BAJP d'avoir « dissimulé son lien avec le HCR lorsqu'il [lui] avait téléphoné au sujet de la première affaire ».

9. Le 18 décembre 2009, le requérant a adressé une demande de contrôle hiérarchique au Groupe du contrôle hiérarchique (« GCH ») du Secrétariat de l'ONU concernant « la manière dont le Bureau d'aide juridique au personnel avait traité [son] affaire contre le HCR ». Par lettre datée du 28 décembre 2009, le GCH a répondu que, puisqu'il était fonctionnaire du HCR, le requérant devait adresser sa demande au Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés et qu'en tout état de cause, le GCH n'était pas compétent pour évaluer la question.

10. Le requérant a déposé sa requête auprès du greffe de New York du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies le 28 mars 2010. Elle a été transmise le lendemain au greffe de Genève du Tribunal.

11. Le défendeur a déposé sa réplique le 29 avril 2010. D'autres échanges ont eu lieu par la suite.

12. Une audience sur la présente affaire a été tenue le 19 novembre 2010.

Arguments des parties

13. Les principaux arguments du requérant sont les suivants :

a. En réponse aux questions soulevées par le défendeur au sujet de la recevabilité,

i. Le Tribunal a indiqué clairement, dans l'ordonnance *Worsley* n° 79 (GVA/2010), que le BAJP, tout en exerçant ses fonctions au quotidien de façon autonome, n'est pas vraiment indépendant du Secrétaire général;

ii. Sur la base du jugement n° 1875 rendu dans l'affaire *Natarajan (n° 2)* (1999) par le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail, il n'est pas nécessaire qu'une décision administrative causant un préjudice au requérant ait été prise pour que la responsabilité de l'Organisation soit engagée. Il suffit qu'un préjudice ait été causé au fonctionnaire.

b. En ce qui concerne le fond de l'affaire,

i. Les conseils sont tenus de divulguer des conflits d'intérêts. Le chef du BAJP a décidé de ne pas le faire. Le requérant ne se souvient pas avoir entendu le chef du Bureau lui dire qu'il avait exercé des fonctions au HCR;

ii. Le service fourni au requérant par le BAJP a été si « affligeant » que le niveau de son engagement ne peut qu'être mis en doute. Entre autres choses, le conseil du requérant ignorait qu'il présentait non pas une affaire, mais trois; à plusieurs reprises, elle n'a pas tenu compte de ses instructions et demandes; elle a manqué de diligence en ce qui concerne les délais à respecter, et le requérant a été obligé d'approuver le texte d'une requête qui ne le

satisfaisait pas, sous la menace de ne plus être représenté proférée une heure avant l'expiration du délai de dépôt de l'une de ses requêtes;

iii. Le chef du BAJP a adressé au HCR une lettre dans laquelle il lui « demandait son aide » quelques jours avant sa conversation téléphonique avec le requérant, ce dont celui-ci ne s'est avisé qu'à la fin de novembre 2009. Cela est pire que la non-divulgence des fonctions antérieurement exercées par le chef du BAJP;

iv. S'agissant de l'argument du défendeur concernant l'existence d'un abus de procédure, l'accusation de faute professionnelle portée par le requérant contre les responsables du BAJP devant le Tribunal est fondée. « Le conflit d'intérêt est manifeste et la qualité désastreuse des conseils juridiques fournis est imputable au manque de volonté découlant dudit conflit ».

14. Au vu de ce qui précède, le requérant demande :
- a. Une indemnisation pour le préjudice causé à ses affaires;
 - b. Une indemnisation pour le stress et la souffrance morale qu'il a éprouvés;
 - c. Une ordonnance exigeant du BAJP qu'il s'engage solennellement à ne pas communiquer au HCR des informations que le requérant lui aura fournies en considérant qu'elles ont un caractère confidentiel et sont protégées par le secret professionnel.
15. Les principaux arguments du défendeur sont les suivants :
- a. Au sujet de la recevabilité,
 - i. Le BAJP jouit d'une indépendance opérationnelle, conformément aux sections pertinentes de la circulaire ST/SGB/2010/3, ce qui veut dire qu'il ne fait pas partie de la structure hiérarchique de l'Administration dans l'exercice de ses fonctions principales. Il n'est pas possible d'introduire un recours

contre le Secrétaire général pour des actions ou omissions sur lesquelles il n'a aucune prise;

ii. L'activité du BAJP consiste à fournir une aide juridique; il ne prend aucune décision administrative. De par la nature de sa mission, il joue un rôle d'intermédiaire et n'est pas une instance décisionnelle. Les plaintes pour comportement préjudiciable ou dommageable ne découlant pas d'une décision administrative ne relèvent pas de la compétence du Tribunal, conformément à l'alinéa a) du paragraphe 1) de l'article 2 de son Statut;

iii. En l'espèce, le requérant caractérise le comportement qu'il conteste comme une décision implicite de ne pas l'informer d'un éventuel conflit d'intérêt. « Convenablement qualifié, ce comportement ne découle pas d'une décision administrative, mais d'une ligne de conduite en vertu de laquelle le BAJP aurait agi d'une façon inappropriée en le représentant alors même que pouvait exister un conflit d'intérêt »;

iv. Comme il a été reconnu dans *Syed* UNDT/2009/93, le requérant avait le droit de demander l'aide du BAJP. Il est également admis que ce dernier est tenu d'agir de bonne foi. Toutefois, il ne découle pas de ce qui précède que le requérant peut saisir le Tribunal. La question déterminante est celle de savoir si le requérant est en mesure d'identifier une décision administrative ayant directement porté préjudice à ses droits;

v. La requête se situe en dehors du champ d'application de l'alinéa a) du paragraphe 1) de l'article 2 du Statut du Tribunal, selon lequel le Tribunal du contentieux administratif a compétence pour « les décisions administratives influant sur les droits énoncés dans les contrats et les conditions d'emploi des fonctionnaires ». « Cet alinéa ne prévoit pas une compétence générale en ce qui concerne les 'comportements préjudiciables ou dommageables' ». Il s'ensuit que la requête n'est pas recevable.

- b. Au sujet du fond de l'affaire,
- i. Les allégations factuelles faites dans la requête sont rejetées. Le requérant a été pleinement informé du statut du chef du BAJP;
 - ii. Il n'existe pas de conflit d'intérêt découlant du statut antérieur du chef du BAJP, et on ne devrait même pas avoir l'impression qu'un tel conflit existe. Il incombe au chef du BAJP de préserver son indépendance vis-à-vis de l'Administration. « La nature même de l'Organisation exige que les individus agissent dans le cadre de départements et de groupes de travail distincts et exécutent les mandats respectifs de ces départements ou groupes de travail »;
 - iii. Aux termes du paragraphe 6 de l'article 10 du Statut du Tribunal, « (q)uand le Tribunal constate qu'une partie a manifestement abusé de la procédure devant lui, il peut la condamner aux dépens ». Une accusation à l'emporte-pièce de faute professionnelle proférée dans une requête introduite devant le Tribunal du contentieux administratif contre un fonctionnaire de l'ONU sans preuves à l'appui peut être considérée comme un abus de procédure. En conséquence, le Tribunal pourrait avoir des raisons de condamner le requérant aux dépens.

16. Au vu de ce qui précède, le défendeur demande au Tribunal de rejeter la requête.

Considérants

17. La présente requête soulève un certain nombre de questions en matière de recevabilité. Premièrement, le défendeur affirme que les actions et omissions du BAJP ne peuvent pas être attribuées au Secrétaire général, qui est l'unique défendeur possible devant le Tribunal du contentieux administratif. Du fait de son indépendance au sein de l'Organisation, le Secrétaire général ne peut pas dicter son comportement au BAJP ni lui faire faire machine arrière, et les fonctionnaires

du BAJP ne peuvent pas être tenus pour responsables de ce comportement. Cela étant, le Tribunal a déjà indiqué clairement, pour les organes dotés d'un statut indépendant en général et le BAJP en particulier, que ces organes sont intégrés à la structure de l'Organisation et que, s'ils ne peuvent pas recevoir d'instructions de leur hiérarchie en ce qui concerne l'accomplissement de la mission qui leur a été confiée, ils ne sont pas entièrement indépendants du pouvoir du Secrétaire général (voir *Worsley* UNDT/2011/024, *Kunanayakam* UNDT/2011/006, *Comerford-Verzuu* UNDT/2011/005, ordonnance *Worsley* n° 79 (GVA/2010)). En particulier, dans *Worsley* UNDT/2011/024, le Tribunal a jugé que :

Le BSJP jouit d'une indépendance fonctionnelle ou opérationnelle, en ce sens qu'il ne reçoit pas d'instructions de sa hiérarchie lorsqu'il fournit des conseils aux fonctionnaires ou représente leurs intérêts, tout en demeurant administrativement subordonné au Secrétaire général.

18. Le Tribunal ayant en conséquence conclu que les décisions du BAJP pouvaient être en principe contestées devant lui, la question suivante qui se pose est celle de savoir si, en l'espèce, la décision peut être considérée comme une décision *administrative*. La compétence *ratione materiae* du Tribunal est strictement limitée à l'examen des décisions administratives, conformément au paragraphe 1 de l'article 2 de son Statut, qui dispose notamment ce qui suit :

Le Tribunal du contentieux administratif ... est compétent pour connaître des requêtes introduites par toute personne ... contre le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies ... pour contester une *décision administrative* en invoquant l'inobservation de ses conditions d'emploi ou de son contrat de travail ... (c'est nous qui soulignons)

19. En outre, les *travaux préparatoires* du Tribunal du contentieux administratif montrent qu'il avait été initialement proposé d'étendre la compétence du Tribunal au « comportement préjudiciable ou dommageable » (voir A/61/205 et A/62/294). Cette proposition a été rejetée à dessein par l'Assemblée générale.

20. Au final, le Tribunal n'a pas compétence pour examiner la légalité d'actes autres que des décisions administratives. C'est à d'autres instances appropriées qu'il convient de s'adresser pour obtenir réparation au titre d'infractions résultant d'actions ou de comportements différents.

21. La jurisprudence pertinente a défini comme suit la « décision administrative » aux fins d'une contestation officielle d'une décision de ce type :

Une « décision administrative » s'entend d'une décision unilatérale prise par l'administration dans un cas donné (acte administratif donné) précis, qui produit des effets juridiques directs sur l'ordre juridique. (Jugement du Tribunal administratif des Nations Unies n° 1157, *Andronov* (2003), repris notamment dans *Tabari* 2010-UNAT-030 et *Schook* 2010-UNAT-013, et *Planas* UNDT/2009/086, *Larkin* UNDT/2010/108, *Elasoud* UNDT/2010/111, *Buscaglia* UNDT/2010/112)

22. Dans la présente affaire, alors que la demande de contrôle hiérarchique du 18 décembre 2009 évoque d'une manière vague « la manière dont le Bureau de l'aide juridique au personnel a traité l'affaire opposant [le requérant] au HCR », qui ne saurait aucunement constituer une décision, la requête indique avec précision qu'elle se propose de contester la « décision [du] Bureau d'aide juridique au personnel de ne pas divulguer un conflit d'intérêt ». Assurément, le requérant, lorsque le Tribunal l'a interrogé spécifiquement à ce sujet, a confirmé à l'audience que la décision litigieuse était celle de ne pas divulguer le conflit d'intérêt découlant du fait que le chef du BAJP entretenait des liens étroits avec le HCR, où il avait exercé des fonctions avant d'occuper son poste actuel.

23. Il n'est pas certain, c'est le moins que l'on puisse dire, que ce type d'omission soit une décision produisant des effets juridiques directs, comme le requiert la définition devenue classique susmentionnée.

24. Troisièmement, en admettant que l'omission susvisée puisse être interprétée comme une décision administrative, le délai prescrit aurait dû être respecté pour que la requête soit recevable. En vertu des alinéas a) et c) de la disposition 11.2 du Règlement du personnel, tout fonctionnaire souhaitant contester une décision administrative doit dans un premier temps présenter une demande de contrôle hiérarchique dans les 60 jours qui suivent la date à laquelle cette décision lui a été notifiée. Le requérant n'a envoyé sa demande de contrôle hiérarchique que le 18 décembre 2009, alors qu'il avait reçu le 5 octobre 2009 un courriel indiquant que le chef du BAJP était un ancien fonctionnaire du HCR; en d'autres termes, sa demande a été faite environ deux semaines après l'expiration du délai prescrit et, par conséquent, il est forclus. Même s'il affirme n'avoir pris connaissance de la nature de la relation entre le chef du BAJP et l'administration

du HCR que le 22 novembre 2009, au moment où il dit avoir appris de sources extérieures que « non seulement [le chef du BAJP] entretenait des liens d'amitié avec [les] adversaires [du requérant] [mais] il les avait en fait suppliés d'appuyer délibérément son bureau », il n'en reste pas moins que le requérant a appris l'existence du lien entre le chef du BAJP et le HCR le 5 octobre 2009. Dans la mesure où le requérant a eu connaissance de ce fait essentiel – dans son esprit – dès le mois d'octobre, il est sans intérêt de se demander à quel moment il a conçu l'idée que ce lien pourrait être assimilé à un conflit d'intérêt.

25. Il convient de rappeler que le délai prescrit pour contester une décision court à compter du moment où le fonctionnaire concerné prend connaissance de la décision en question et que ledit délai doit être strictement respecté (voir par exemple, *Mezoui* 2010-UNAT-043, *Ibrahim* 2010-UNAT-069, *Samardzic et al.* UNDT/2010/019). Dans cette perspective, même si l'exigence de l'existence d'une « décision administrative » était satisfaite, la présente requête devrait être déclarée irrecevable *ratione temporis*.

26. La requête ne peut aboutir pour des raisons tenant à la recevabilité, mais le requérant ne peut, en tout état de cause, qu'être débouté sur le fond. Le conflit d'intérêt présumé n'existe pas. Pour un avocat, il n'y a rien d'inhabituel à remplir différents rôles dans le cours de sa carrière professionnelle. Le fait que le chef du BAJP ait exercé des fonctions au HCR dans le passé ne le rend pas nécessairement incapable de s'occuper des affaires de clients qui contestent des décisions du HCR. Naturellement, lorsque, dans une affaire donnée, un avocat a déjà représenté une partie, il ne peut pas, après avoir changé de camp, représenter l'autre partie dans la même affaire sans qu'il y ait conflit d'intérêt.

27. En ce qui concerne les autres griefs concernant le fait que le BAJP a attendu jusqu'à la veille de l'expiration du délai d'introduction de l'une des requêtes, déjà prorogé, pour l'informer que son conseil n'avait pas l'intention d'introduire cette requête, la décision de ne pas engager de procédure est laissée en principe à l'appréciation du BAJP (voir *Worsley* UNDT/2011/024). En l'espèce, toutefois, le requérant en a été informé un jour à peine avant l'expiration du délai en question. Cette façon de procéder soulève la question de sa conformité avec l'obligation du BAJP, telle qu'elle est indiquée dans *Worsley*

UNDT/2011/024, de communiquer dans un délai raisonnable au client concerné sa décision sur le point de savoir s'il envisage de continuer de lui accorder son aide.

28. Une étude attentive des circonstances de l'affaire permet de constater que le requérant avait à sa disposition les mémoires et documents établis par son conseil précédent à des stades antérieurs de la procédure. Qui plus est, il connaissait bien les règles et procédures applicables et, en tout état de cause, la requête devait être présentée dans sa langue maternelle. Au vu des circonstances, le requérant était en mesure d'introduire sa requête lui-même et d'aller jusqu'au bout de la procédure. De fait, il a bel et bien introduit sa requête dans le délai prescrit et a présenté tous les arguments qu'il jugeait utiles; au final, cette situation ne lui a causé aucun préjudice véritable.

29. Compte tenu de toutes ces considérations, le Tribunal est porté à croire que les droits du requérant au regard du Statut et du Règlement du personnel n'ont pas été violés. Toutefois, dans le cas présent, le BAJP a agi à la limite de l'acceptable. Il s'en est fallu de peu qu'il ne manque à ses obligations essentielles.

30. Le Tribunal rejette la demande du défendeur tendant à ce que le requérant soit condamné aux dépens, estimant non remplie la condition énoncée au paragraphe 6 de l'article 10 du Statut, qui dispose que la partie doit avoir manifestement abusé de la procédure devant le Tribunal. En l'espèce, le requérant ne va pas jusqu'à critiquer le comportement de l'auteur de la décision litigieuse. Une certaine dose de critiques est presque indissociable d'une procédure de contestation; ces critiques peuvent donc ne pas constituer un abus des procédures qui ont été mises en place précisément en tant que moyens officiels de contestation.

Conclusion

31. Compte tenu de ce qui précède, le Tribunal DÉCIDE :

La requête est rejetée.

Juge Thomas Laker

Ainsi jugé le 2 février 2011

Enregistré au greffe le 2 février 2011

Víctor Rodríguez, Greffier, Tribunal du contentieux administratif
des Nations Unies, Genève