



# Assemblée générale

Distr. générale  
17 août 2020  
Français  
Original : anglais

---

## Soixante-quinzième session

Point 152 de l'ordre du jour provisoire\*

### Administration de la justice à l'Organisation des Nations Unies

## Administration de la justice à l'Organisation des Nations Unies

### Rapport du Secrétaire général

#### Additif

#### Amendement au Règlement de procédure du Tribunal d'appel des Nations Unies

1. Les amendements au Règlement de procédure du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, adoptés par les juges du Tribunal en séance plénière le 8 juin 2020 et soumis par le Tribunal du contentieux administratif à l'Assemblée générale pour approbation, figurent dans le rapport du Secrétaire général sur l'administration de la justice aux Nations Unies (A/75/162) (par. 104-106 et annexe II).

2. Dans le présent additif à ce rapport, le Secrétaire général présente des observations sur les amendements au Règlement de procédure, établis par les services juridiques chargés de représenter le Secrétaire général devant le Tribunal d'appel des Nations Unies et le Tribunal du contentieux administratif (voir annexe I (A)) et par le Bureau de l'aide juridique au personnel (voir annexe I (B)).

**3. Le Secrétaire général demande à l'Assemblée générale d'examiner ces observations avant de décider d'approuver ou non les amendements au Règlement de procédure adoptés par le Tribunal du contentieux administratif.**

#### Orientations judiciaires du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies

4. Le Secrétaire général saisit cette occasion pour informer l'Assemblée générale que, le 13 mai 2020, le Tribunal du contentieux administratif a révisé les orientations judiciaires initialement adoptées en 2017<sup>1</sup>. Comme demandé par l'Assemblée au

---

\* A/75/150.

<sup>1</sup> D'éventuelles incohérences dans les orientations judiciaires initiales, et l'absence de consultations avant leur adoption ont été soulevées dans le rapport du Conseil de justice interne A/73/218, paragraphe 23.



paragraphe 31 de la résolution [74/258](#), le Secrétaire général indique qu'elles sont disponibles sur le site web du système de justice interne <sup>2</sup>. Le Bureau de l'administration de la justice reste à la disposition de l'Assemblée pour lui fournir de plus amples informations, à sa demande.

---

<sup>2</sup> Voir [www.un.org/en/internaljustice/undt/key-documents.shtml](http://www.un.org/en/internaljustice/undt/key-documents.shtml).

**Annexe I A)****Commentaires sur les amendements apportés au Règlement de procédure du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies par les services juridiques chargés de représenter le Secrétaire général devant le Tribunal d'appel des Nations Unies et le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies**

1. Le paragraphe 1 de l'article 7 du Statut du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, tel qu'adopté par l'Assemblée générale, prévoit que « le Tribunal arrête son propre règlement de procédure, qui est soumis à l'approbation de l'Assemblée générale ».

2. L'Assemblée générale a d'abord approuvé le Règlement de procédure du Tribunal du contentieux administratif dans sa résolution 64/119, après son adoption par les juges du Tribunal en séance plénière. Depuis lors, les juges du Tribunal n'ont adopté qu'un seul amendement au Règlement de procédure. Cet amendement avait pour but d'augmenter le nombre de réunions plénières par an que les juges du Tribunal tiendraient. Le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires a recommandé de ne pas approuver cet amendement et, dans sa résolution 67/241, l'Assemblée générale a fait sienne la recommandation du Comité consultatif. L'amendement au Règlement de procédure adopté par les juges du Tribunal n'a donc pas été approuvé par l'Assemblée.

3. Les propositions actuelles d'amendements au Règlement de procédure du Tribunal, que les juges du Tribunal ont adoptées et soumises à l'Assemblée générale pour approbation dans le rapport du Secrétaire général (A/75/162, annexe II), en modifient 25 des 38 articles. Les services juridiques chargés de représenter le Secrétaire général n'ont pas de commentaire à faire sur la majorité des amendements adoptés.

4. Ils sont toutefois préoccupés par le fait que certains d'entre eux sont incompatibles avec le Statut du Tribunal du contentieux administratif, tel qu'adopté par l'Assemblée générale ; sont incompatibles avec la jurisprudence du Tribunal d'appel des Nations Unies ; peuvent rendre la procédure formelle d'administration de la justice moins efficace, ce qui peut entraîner des litiges inutiles et des dépenses supplémentaires pour l'Organisation ; et ont des incidences sur le rôle du Secrétaire général en ce qui concerne le maintien des privilèges et immunités des Nations Unies, dont le Tribunal d'appel a déjà décidé qu'il n'était pas un sujet correctement traité par le Tribunal du contentieux administratif.

5. D'une manière générale, les services juridiques chargés de représenter le Secrétaire général notent qu'à plusieurs endroits, les amendements proposés au Règlement de procédure du Tribunal du contentieux administratif vont au-delà de la portée de l'article 7.2 de son Statut du et visent à codifier des principes de droit et d'autres questions qui peuvent être mieux traitées par le développement de la jurisprudence. Ils sont tout particulièrement préoccupés par les amendements suivants :

a) L'ajout du paragraphe 1 de l'article 10bis pourrait renverser la charge de la preuve de sorte qu'au lieu qu'un fonctionnaire soit tenu de prouver ses affirmations, c'est plutôt l'Administration qui pourrait être appelée à les réfuter. En conséquence, cet amendement renverserait la présomption de régularité telle qu'établie par la

jurisprudence du Tribunal d'appel, estimant que les actes officiels de l'Organisation sont présumés licites sauf preuve du contraire. Le renversement de la présomption de régularité obligerait l'Administration à demander des ressources supplémentaires pour prouver la légalité de ses décisions administratives dans chaque affaire portée devant le Tribunal du contentieux administratif. Cela entraînerait en outre des besoins financiers supplémentaires pour l'Organisation, car le renversement de la charge de la preuve pourrait obliger l'Administration à examiner chacune des allégations factuelles faites par le fonctionnaire, même si ces allégations ne sont pas pertinentes ;

b) L'amendement au paragraphe 2 de l'article 18 est incompatible avec le Statut du Tribunal du contentieux administratif et la jurisprudence du Tribunal d'appel. L'amendement confond la compétence du Tribunal du contentieux administratif pour procéder au contrôle juridictionnel des décisions disciplinaires du Secrétaire général avec les fonctions d'un tribunal pénal ;

c) L'ajout du paragraphe 3 de l'article 19bis qui permet de renvoyer des conseils aux barreaux nationaux, est susceptible d'empiéter sur le rôle du Secrétaire général en ce qui concerne le maintien des privilèges et immunités des Nations Unies.

6. Lorsque de vives préoccupations ont été recensées, comme indiqué dans le tableau ci-dessous, les services juridiques chargés de représenter le Secrétaire général demanderaient instamment à l'Assemblée générale de ne pas approuver les amendements proposés aux articles 7 (3), 7 (4), 10bis (1), 10bis (2), 11, 17 (6), 18 (2), 19bis (3) et 22 (1).

## Article 7. Délais pour l'introduction des requêtes

3. ~~Lorsque les parties ont tenté de régler leur différend par la médiation, la requête est recevable si elle est introduite dans les 90 jours calendaires de l'échéance de la médiation.~~ **Un délai pertinent pour la recevabilité d'une demande est déclenché par la réception d'une communication transmise par courrier électronique ; en l'absence d'accusé de réception électronique, il sera considéré que la communication a été remise au plus tard le jour civil suivant l'envoi.**

4. ~~Lorsqu'une requête est introduite pour obtenir l'exécution d'un accord résultant d'une médiation, elle est recevable si elle est introduite dans les 90 jours calendaires de l'expiration du délai indiqué dans l'accord de médiation pour son exécution ou, lorsque l'accord de médiation est muet sur ce point, à l'expiration d'un délai de 30 jours calendaires à compter de la date de sa signature.~~ **Une demande de suspension ou de dérogation aux délais légaux faite en vertu de l'article 8.3 du statut peut être accordée lorsque les conditions ci-dessous sont cumulativement remplies :**

- a) Le retard a été causé par des circonstances exceptionnelles ;
- b) Le retard n'est pas imputable à une négligence du requérant ;
- c) Le requérant a déposé la demande à la première occasion raisonnable.

Cet amendement a pour effet de prolonger le délai de dépôt des requêtes auprès du Tribunal du contentieux administratif d'une manière qui n'est pas conforme au Statut du Tribunal.

Le Statut du Tribunal du contentieux administratif prévoit que les requêtes ne sont recevables que si elles sont déposées dans des délais précis. En créant une présomption que les communications envoyées par l'Administration par courrier électronique sont reçues le jour civil suivant, l'amendement prolonge effectivement le délai de dépôt des requêtes auprès du Tribunal.

La prolongation du délai de dépôt des requêtes au-delà des délais spécifiques fixés dans le statut du Tribunal est incompatible avec le Statut de ce dernier.

Les litiges qui peuvent survenir concernant la date de réception des documents doivent être résolus par l'évaluation des preuves. Le fait de se fier aux reçus de livraison produits par le système de courrier électronique ne constitue pas une base solide pour déterminer la date de réception, car la transmission d'un reçu est contrôlée par le destinataire, qui a la possibilité de désactiver la fonction de réception.

Les services juridiques chargés de représenter le Secrétaire général sont très préoccupés par cette proposition d'amendement.

Le Tribunal d'appel a interprété le paragraphe 3 de l'article 8 du Statut du Tribunal du contentieux administratif comme exigeant que le dépôt d'une demande de prorogation de délai soit effectué avant l'expiration de ce délai (arrêt n° 2017-UNAT-731 (*Nikwigize c. Secrétaire général*), par. 20). Comme il s'agit de l'interprétation du Statut du Tribunal du contentieux administratif qui fait autorité, elle ne peut être annulée par le Règlement de procédure, qui est subordonné à ce Statut.

Les services juridiques représentant le Secrétaire général sont très préoccupés par cette proposition d'amendement.

**Article 10bis. Pièces de procédure**

**1. La réponse prend position, de manière précise et complète, sur les faits invoqués par le requérant, propose tous les moyens de défense en fait et en droit et indique spécifiquement les faits contestés et les moyens de les prouver, s'ils sont connus.**

Un principe fondamental du droit veut que la charge de la preuve des éléments d'une requête incombe au requérant. Cette charge n'est déplacée que lorsque le requérant a réussi à faire valoir ses arguments et que le défendeur cherche à faire valoir une défense affirmative. Ce n'est que dans ce cas que le défendeur doit alors supporter la charge de prouver que la défense affirmative s'applique. Cet amendement inverserait la charge de la preuve.

L'amendement introduit des exigences de plaidoirie qui sont incompatibles avec la jurisprudence établie du Tribunal d'appel, qui énonce clairement une présomption de régularité pour les actes officiels<sup>a</sup>. Conformément au principe selon lequel le requérant doit prouver sa demande, la jurisprudence du Tribunal d'appel fait peser sur le requérant la charge de la preuve pour démontrer l'illégalité d'une décision administrative contestée (sauf pour les décisions imposant une mesure disciplinaire)<sup>b</sup>. En conséquence, l'amendement empiète sur l'obligation du Tribunal de faire supporter à un requérant la charge de la preuve pour chaque élément de sa requête, même par un refus général. Dans ce contexte, il convient de noter que le Tribunal d'appel a estimé que le Tribunal du contentieux administratif procède à un contrôle juridictionnel et n'est pas un organe d'enquête (arrêt n° 2018-UNAT-873 (*Belkhabbaz c. Secrétaire général*), paragraphes 62 et 63).

L'approbation de l'amendement par l'Assemblée générale aurait des incidences considérables sur les ressources nécessaires à l'Organisation pour représenter de manière appropriée le Secrétaire général devant le Tribunal du contentieux administratif. Les bureaux représentant le Secrétaire général dans l'ensemble du système ne disposent pas des ressources nécessaires pour enquêter et répondre à toutes les allégations factuelles qui sont formulées dans une demande dans un délai limité de 30 jours. L'approbation de cet amendement par l'Assemblée nécessitera des ressources supplémentaires, notamment des postes supplémentaires de juristes. Dans le même ordre d'idées, il faudrait adopter des mesures analogues en matière de personnel au sein des bureaux qui fournissent aux conseils du défendeur les instructions factuelles qui constituent la base des décisions administratives contestées. Ces bureaux ne sont actuellement pas dotés des ressources requises pour examiner les allégations factuelles qui dépassent le cadre de la décision contestée et y répondre.

En outre, afin de promouvoir la rapidité et l'efficacité du processus judiciaire, le Tribunal a fixé des limites à la longueur des pages des conclusions des parties. Cet amendement, qui augmenterait considérablement les questions que les défendeurs devraient aborder dans leur réponse, leur laisserait très peu de place, voire aucune, pour présenter leur propre argumentation juridique dans leurs observations. À l'inverse, si, à la suite de cet amendement, les limitations de la durée des plaidoiries devaient être levées, cela nuirait à la capacité du système d'administration de la justice de régler les affaires de manière rapide. L'amendement peut donc entraîner une augmentation des coûts supportés par les États Membres pour financer le système d'administration de la justice.

Les services juridiques chargés de représenter le Secrétaire général sont très préoccupés par cette proposition d'amendement.

Par ailleurs, si l'Assemblée générale approuve la modification du paragraphe 1 de l'article 10bis, le Statut du Tribunal du contentieux administratif devrait être modifié pour permettre au défendeur de déposer sa réponse dans un délai de 60 jours civils, au lieu du délai actuel de 30 jours civils. Un tel amendement serait nécessaire pour atténuer tout effet négatif sur la capacité de l'administration de fournir une réponse complète aux demandes continues dans une requête. Dans ce contexte, il convient de noter qu'un requérant dispose de 60 jours calendaires pour déposer une demande de contrôle hiérarchique à compter de la notification d'une décision administrative et de 90 jours calendaires pour introduire une requête devant le Tribunal du contentieux administratif après réception du résultat du contrôle hiérarchique. Le Statut du Tribunal n'aborde pas actuellement la question du délai de réponse qui n'est pour l'heure prévu que dans son Règlement de procédure.

**2. Le Tribunal peut ordonner que chaque partie présente, dans un délai déterminé, les arguments et moyens de preuve qui sont devenus nécessaires en relation avec les conclusions de la partie adverse, avec indication des faits précis pour lesquels la preuve est demandée, sous peine de se voir interdire de faire valoir ces éléments ultérieurement au cours de la procédure.**

La formulation de cet amendement est vague voire trop large. Si certaines juridictions nationales ont des règles empêchant à des degrés divers l'utilisation de preuves non divulguées pour faire valoir des droits, ces règles définissent soigneusement les circonstances dans lesquelles elles s'appliquent.

La formulation ambiguë de la disposition proposée pourrait être utilisée pour empêcher l'avancement des arguments dans les cas où la production de preuves par une partie n'est pas requise (par exemple, si on lui demande de démontrer un fait négatif). La disposition ignore également

---

#### Article 11. Mise en cause d'une partie

Le Tribunal peut à tout moment, à la demande d'une partie ou d'office, ~~mettre une tierce partie en cause s'il considère qu'un intérêt légitime de cette tierce partie peut être affecté par l'issue de l'instance.~~ **inviter une tierce partie à présenter des observations lorsqu'il l'estime utile.**

les limites auxquelles les parties peuvent se heurter pour obtenir des preuves.

Si les bureaux représentant le Secrétaire général reconnaissent l'importance de la production de preuves par les parties adverses, la sévérité de la sanction de l'estoppel, associée à l'imprécision de la formulation, entraverait le règlement efficace des affaires.

Les services juridiques chargés de représenter le Secrétaire général sont très préoccupés par cette proposition d'amendement.

---

Une partie qui n'est déjà pas partie à la procédure peut demander l'autorisation de présenter des observations soit en tant que partie intervenante, soit en qualité d'amicus curiae. En vertu du paragraphe 3 de l'article 2 du Statut du Tribunal du contentieux administratif, un mémoire en qualité d'amicus curiae ne peut être déposé que par une association du personnel et non par un tiers.

L'amendement proposé semble répondre à la situation des mémoires en qualité d'amicus curiae et permet à tout tiers jugé utile par le Tribunal de déposer des observations. Tel qu'il est rédigé, l'amendement proposé dépasse les paramètres du Statut du Tribunal du contentieux administratif et tout changement en ce sens nécessiterait une modification préalable de ce dernier.

Les bureaux juridiques représentant le Secrétaire général sont très préoccupés par cette proposition d'amendement.

---

#### Article 17. Auditions des témoins et des experts

6. Le Tribunal ~~décide si la présence d'un témoin ou d'un expert est nécessaire à l'audience et détermine par quels moyens satisfaire à cette exigence. Les dépositions peuvent être recueillies par vidéoconférence, téléphone ou autre moyen électronique.,~~ **sur consultation des parties, peut décider de recevoir des preuves d'experts présentées par écrit, sans faire témoigner l'expert.**

Il est important que les parties aient la possibilité de vérifier le témoignage de tout témoin, expert ou autre, que ce témoignage soit oral ou écrit.

L'amendement proposé, tel que rédigé, stipule qu'un expert peut fournir des preuves par écrit sans être appelé à témoigner. Cela peut être interprété comme permettant au Tribunal de « renoncer » au contre-interrogatoire des témoins experts par une partie adverse, malgré les objections et les souhaits de cette partie de tester la déposition du témoin expert, parce que l'amendement proposé ne contient aucune disposition exigeant que si une preuve d'expert est présentée par écrit, la partie adverse ait la possibilité de la tester.

## Article 18. Éléments de preuve

~~2 Le Tribunal peut ordonner aux parties de produire des éléments de preuve à tout moment et exiger de toute personne qu'elle produise les documents ou fournisse les informations qui lui semblent nécessaires au déroulement rapide et équitable de l'instance. Il incombe au requérant de prouver l'illégalité de la décision attaquée. Dans les cas impliquant des mesures disciplinaires, cependant, le requérant est présumé innocent. Pour décider si l'affaire dont il est saisi a été prouvée selon les normes requises, le Tribunal évalue les preuves conformément à la logique et à l'expérience commune. La limitation de la libre évaluation des preuves ne peut résulter que des résolutions de l'Assemblée générale.~~

Les services juridiques chargés de représenter le Secrétaire général sont très préoccupés par cette proposition d'amendement, telle qu'elle est actuellement libellée.

Lorsque le Secrétaire général prend une décision administrative pour imposer une sanction disciplinaire, cette décision est fondée sur la constatation qu'un membre du personnel a commis une faute. La détermination de la faute d'un fonctionnaire et la décision d'imposer des mesures disciplinaires sont des procédures administratives engagées par le Secrétaire général conformément au Statut et au Règlement du personnel des Nations Unies et aux textes administratifs applicables. La compétence du Tribunal du contentieux administratif, telle que définie dans son Statut, est de contrôler la légalité d'une décision administrative. Dans le cas d'une décision administrative d'imposer une mesure disciplinaire, le Tribunal d'appel a jugé que le Tribunal du contentieux administratif doit réexaminer la décision pour déterminer si les faits sur lesquels la sanction est fondée ont été établis, si les faits établis sont qualifiés de faute, si la sanction est proportionnée à l'infraction et si les droits du fonctionnaire à une procédure régulière ont été respectés. Ni le Statut et le Règlement du personnel, ni le Statut du Tribunal du contentieux administratif ne lui confèrent le pouvoir de mener un procès pénal.

Par conséquent, l'amendement proposé, qui obligerait l'Organisation à prouver la « culpabilité » d'un fonctionnaire, qui est présumé « innocent », au lieu d'exiger que le fonctionnaire démontre que la décision administrative était entachée d'irrégularités, ne relève pas du mandat du Tribunal du contentieux administratif.

En effet, le Tribunal d'appel a estimé qu'il n'appartient pas au Tribunal du contentieux administratif de se substituer au Secrétaire général en tant que décideur<sup>c</sup>. Le Tribunal du contentieux administratif contrôle judiciairement le caractère raisonnable de la décision, par exemple s'il y a eu suffisamment de preuves devant le décideur pour permettre de conclure à une faute. Autoriser le Tribunal du contentieux à remplacer la décision du Secrétaire général rendrait la procédure disciplinaire inutile, ce qui créerait des retards et entraverait les efforts que déploie l'Organisation pour amener les responsables à rendre des comptes.

Le Statut du Tribunal du contentieux administratif ne contient pas de dispositions sur la manière dont le Tribunal évalue les preuves qui lui sont

soumises. Bien que celui-ci n'interdise pas spécifiquement la recevabilité de certains types de preuves, ces limitations à la recevabilité des preuves ne sont pas fixées par la seule Assemblée générale, mais également par l'interprétation du Statut du Tribunal du contentieux administratif par le Tribunal d'appel. Ainsi, prévoir dans le Règlement de procédure que les limites à l'évaluation des preuves par le Tribunal du contentieux administratif sont fixées uniquement par l'Assemblée générale dépasse clairement la compétence du Tribunal, qui est soumis à l'interprétation de son mandat par le Tribunal d'appel.

Les bureaux juridiques représentant le Secrétaire général sont très préoccupés par cette proposition d'amendement.

#### **Article 19bis. Abus de procédure**

**3. Lorsqu'un abus de procédure manifeste ou habituel est commis par le représentant d'une partie, le Tribunal saisi de l'affaire peut refuser l'audience jusqu'à ce que des modifications soient apportées pour purger cet abus à sa satisfaction. Il peut également saisir un barreau ou le Secrétaire général, selon le cas.**

L'article 7 du Statut du Tribunal du contentieux administratif ne confère pas à ce dernier le pouvoir d'adopter des règles qui sont contraires au droit d'une partie de désigner un conseil juridique. Il n'est donc pas certain que le Tribunal puisse adopter une règle qui, en substance, obligerait une partie à changer de conseil si le Tribunal estime que le conseil a habituellement abusé de la procédure.

Les conseils qui sont membres du personnel, qu'ils soient affectés au Bureau de l'aide juridique au personnel ou qu'ils agissent pour le compte du Secrétaire général, ne peuvent être déferés qu'au Secrétaire général. En effet, ces fonctionnaires sont sous l'autorité exclusive du Secrétaire général pour toutes les actions entreprises dans l'exercice de leurs fonctions officielles conformément à la Charte des Nations Unies et au Statut et au Règlement du personnel.

Le renvoi à « un barreau » n'est pas non plus une solution appropriée du point de vue des privilèges et immunités des Nations Unies. Un tel renvoi peut être considéré comme une renonciation implicite à cesdits privilèges et immunités, étant donné que les juges du Tribunal du contentieux administratif et/ou d'autres membres du personnel des Nations Unies seraient tenus de participer en tant que témoins à des procédures disciplinaires ou autres devant un barreau. En outre, une telle saisine relève de l'autorité du Secrétaire général et ne doit pas être effectuée directement par les juges du Tribunal du contentieux administratif. En revanche, conformément au Statut du Tribunal, ses juges peuvent renvoyer l'affaire au Secrétaire général pour qu'il prenne éventuellement des mesures visant à faire respecter le principe.

Article 22. Intervention d'une personne non partie à l'instance

1. ~~Toute personne qui peut saisir le Tribunal en vertu du paragraphe 4 de l'article 2 du statut~~ **Un fonctionnaire, un ancien fonctionnaire ou une personne représentant la succession d'un ancien fonctionnaire** peut à tout moment demander à intervenir, au moyen d'un formulaire qui sera établi par le greffier, au motif qu'elle est titulaire d'un ~~droit susceptible d'être affecté par le jugement que doit rendre le Tribunal du contentieux administratif.~~ **intérêt légitime dans la procédure. Le Tribunal peut également, de sa propre initiative, inviter cette personne à intervenir**

Les entités juridiques représentant le Secrétaire général sont très préoccupés par cette proposition d'amendement.

Tel que rédigé, il n'est pas clair si l'amendement concerne l'intervention au titre du paragraphe 4 de l'article 2 ou de l'alinéa d) du paragraphe 2 de l'article 7, ou des deux, du Statut du Tribunal du contentieux administratif. Les deux articles utilisent le terme « intervention » pour désigner des processus procéduraux distincts.

L'amendement peut être lu comme élargissant les motifs pour lesquels un individu peut intervenir dans une procédure au-delà de ce qui est prévu par le Statut du Tribunal en vertu du paragraphe 4 de l'article 2, puisque le fait d'avoir un « intérêt légitime dans la procédure » peut être lu comme étant plus large que le droit de « faire appel de la même décision administrative ».

D'autre part, l'amendement peut restreindre la capacité d'une personne qui n'est pas partie à une affaire d'intervenir dans une procédure en vertu de l'alinéa d) du paragraphe 2 de l'article 7 du Statut si ses droits peuvent être affectés par un jugement mais qu'elle n'est pas un « fonctionnaire, un ancien fonctionnaire ou une personne représentant la succession d'un ancien fonctionnaire ».

Le Règlement de procédure du Tribunal du contentieux administratif en matière d'intervention doit être rédigé de manière à être conforme aux paramètres définis dans son Statut.

En conséquence, les bureaux juridiques représentant le Secrétaire général ont de sérieuses préoccupations au sujet de cette proposition d'amendement.

Les services juridiques chargés de représenter le Secrétaire général ne sont pas opposés, en soi, à l'élargissement du droit d'intervention dans une procédure devant le Tribunal du contentieux administratif aux personnes qui ont un intérêt légitime dans la procédure. Toutefois, une telle modification devrait être traitée par l'Assemblée générale sous la forme d'un amendement au Statut du Tribunal, et non à son Règlement de procédure subordonné.

(Voir notes page suivante)

(Suite des notes du tableau)

- <sup>a</sup> Voir, par exemple, l'arrêt n° 2011-UNAT-122 (*Rolland c. Secrétaire général*), paragraphe 26, qui dispose que « [I]es actes officiels sont toujours présumés avoir été accomplis régulièrement. C'est ce qu'on appelle une présomption de régularité. Cette présomption est toutefois réfragable. » Dans l'arrêt n° 2017-UNAT-747 (*Ngokeng c. Secrétaire général*), paragraphes 33 et 34, il a été jugé qu'« un candidat qui conteste le refus de promotion doit donc prouver qu'il existe des motifs de révision appropriés pour réfuter la présomption de régularité et annuler la décision. ... une fois la présomption établie, la réfutation de celle-ci ne devrait avoir lieu que lorsque des preuves claires et convaincantes établissent qu'une irrégularité était hautement probable ».
- <sup>b</sup> Voir, par exemple, l'arrêt n° 2018-UNAT-821 (*Haydar c. Secrétaire général*), paragraphes 12 et 13, qui stipule qu'« il incombe à un requérant d'établir que la décision administrative en question n'était pas conforme aux termes de son engagement ou de son contrat de travail » ; Jugement n° 2010-UNAT-021 (*Asaad c. Commissaire général de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA)*), paragraphe 10, indiquant que « la charge de la preuve d'une motivation inappropriée incombe au fonctionnaire qui conteste la décision » ; Arrêt n° 2010-UNAT-081 (*Azzouni c. Secrétaire général*), paragraphe 35, jugeant que « lorsqu'un fonctionnaire allègue une discrimination, il lui incombe de prouver, sur la base d'une prépondérance de preuves, qu'il y a eu discrimination » ; et arrêt n° 2015-UNAT-506 (*Nwuke c. Secrétaire général*), paragraphes 48 et 49, déclarant que « la charge de la preuve de motifs répréhensibles, tels que l'abus d'autorité, la discrimination, les représailles ou le harcèlement, incombe à la personne qui fait l'allégation ».
- <sup>c</sup> Voir, par exemple, l'arrêt n° 2010-UNAT-022 (*Abu Hamda c. Commissaire général de l'UNRWA*).

## Annexe I B)

### **Commentaires du Bureau de l'aide juridique au personnel sur l'amendement au Règlement de procédure du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies**

1. Le Bureau de l'aide juridique au personnel partage la préoccupation de l'Assemblée générale concernant le nombre de requêtes en instance devant le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies (résolution [73/276](#), par. 21) et se félicite des mesures visant à accélérer le traitement des affaires qui sont conformes aux principes sur lesquels repose l'administration de la justice à l'ONU, à savoir l'accès au système interne d'administration de la justice pour tous les fonctionnaires, y compris les justiciables décidant de plaider eux-mêmes leur cause (résolution [73/276](#), par. 4 et 27) ; l'importance qu'il y a à voir le système se prononcer en toute transparence, et à amener plus strictement les responsables à répondre de leurs actions ; (résolution [61/261](#), par. 6) ; et la conformité avec les principes de la légalité et du respect des formes régulières (résolution [73/276](#), par. 6). L'état de droit et les garanties prévues par la loi englobent les règles fondamentales de la justice naturelle, notamment un préavis suffisant et un procès équitable, ainsi que des principes accessoires tels que l'égalité des armes et le droit à une représentation effective.

2. Dans ce contexte, le Bureau s'inquiète du fait que les modifications proposées au Règlement de procédure du Tribunal du contentieux administratif sont particulièrement restrictives pour les requérants (c'est-à-dire le personnel) et modifieront donc l'équilibre des pouvoirs voulu par l'Assemblée générale en fixant les paramètres du système de justice interne (résolution [73/276](#), par. 5). S'il est approuvé, l'amendement au Règlement de procédure aura un effet préjudiciable sur l'accès à la justice et l'efficacité globale du Tribunal du contentieux administratif en tant que source potentielle de recours pour les membres du personnel qui ne peuvent pas contester autrement des décisions illégales affectant leurs conditions d'emploi.

3. En outre, si le Bureau partage l'engagement de l'Assemblée générale en faveur d'une plus grande utilisation de ses services par le personnel, en tant que défenseur du personnel dans le système de justice interne, il est particulièrement préoccupé par le fait que les modifications restrictives et les nouvelles dispositions toucheront surtout les justiciables qui défendent leur propre cause. La majorité des appelants devant le Tribunal du contentieux administratif continuent d'assurer leur propre représentation (voir le rapport du Conseil de justice interne sur l'administration de la justice à l'Organisation des Nations Unies ([A/72/210](#)), par. 34). Si l'Assemblée s'est déclarée préoccupée par cette proportion élevée, elle a également salué les mesures visant à rendre le système de justice interne plus accessible aux plaideurs non représentés, notamment par la création de boîtes à outils pour les requérants non assistés par un conseil. Plus récemment, l'Assemblée a « encouragé le Secrétaire général à continuer de fournir aux requérants qui se représentent eux-mêmes, une assistance et à les aider à mieux comprendre le système et à mieux l'utiliser » (résolution [74/258](#), par. 25). Selon le Bureau, de nombreux amendements proposés vont précisément dans la direction opposée.

4. Le Bureau apprécie que l'Assemblée générale, conformément aux recommandations du Conseil de justice interne, ait souligné que le Tribunal du contentieux administratif doit améliorer l'efficacité administrative, notamment en rationalisant et en harmonisant son approche de la gestion des affaires. Toutefois, comme l'illustrent les commentaires du Bureau ci-dessous, les conséquences des

modifications proposées pèsent de manière disproportionnée sur les requérants. Selon le Bureau, certaines des propositions n'ont aucun fondement dans le Statut du Tribunal du contentieux administratif et dépassent donc les compétences du Tribunal. Certaines autres propositions donneraient au Tribunal du contentieux administratif un pouvoir discrétionnaire presque illimité pour rejeter sommairement des affaires ou pour déclarer des affaires prêtes à être jugées avec peu ou pas de production de preuves. À cet égard, le Bureau souligne la nature unique du système de tribunaux à deux niveaux des Nations Unies établi par la résolution [61/261](#) par rapport aux autres tribunaux administratifs internationaux, et la responsabilité inhérente du Tribunal du contentieux administratif, en tant que tribunal de première instance dans un tel système, de permettre la collecte de preuves adéquates et d'assurer une enquête complète et exhaustive.

## Article 4. Lieu d'exercice des fonctions

1. Les juges du Tribunal exercent leurs fonctions à New York, Genève et Nairobi ~~respectivement~~. **Le Tribunal détermine le lieu de dépôt des requêtes dans une directive pratique.** Le Tribunal peut toutefois décider de tenir des sessions dans d'autres lieux d'affectation selon que de besoin.

**2. Une partie peut demander un changement de lieu lorsque l'intérêt de la justice l'exige.**

**3. Un changement de lieu peut être décidé par le président du Tribunal du contentieux administratif lorsque l'intérêt de la justice l'exige, au cas par cas ou en raison de la nécessité d'équilibrer la charge de travail entre les sièges du Tribunal. Un changement de lieu concernant une affaire déjà attribuée à un juge nécessite son consentement.**

## Article 6. Introduction des instances

1. Les requêtes sont introduites auprès d'un des greffes du Tribunal ~~en fonction de la proximité géographique et de toutes autres considérations matérielles pertinentes~~. **selon le lieu déterminé dans la directive pratique. Le dépôt erroné dans un siège du Tribunal autre que celui déterminé dans la directive pratique n'affecte pas la recevabilité de la requête.**

~~2. Le Tribunal affecte les affaires au greffe approprié. Les parties peuvent demander le changement du lieu de jugement de l'affaire. [Supprimé.]~~

En ce qui concerne le paragraphe 3 de l'article 4, le Bureau estime que l'équité procédurale exige que les parties - et en particulier le requérant - soient averties et aient la possibilité de soulever des objections avant un changement de lieu d'exercice effectué sur décision du président du tribunal du contentieux administratif.

Le Bureau soutient que le fait de permettre des changements de lieu d'exercice de sa propre initiative, sans donner aux parties une possibilité préalable d'être entendues, est en soi incompatible avec les intérêts de la justice. Une telle pratique pourrait notamment affecter les requérants qui ont fait appel à un conseil externe basé sur le lieu d'origine ou à proximité.

La formulation ajoutée (« Un dépôt erroné ... n'affecte pas la recevabilité de la demande ») est ambiguë. L'expression « n'affecte pas » pourrait s'entendre comme signifiant qu'une demande déposée en temps utile est recevable même si elle a été déposée dans un lieu inapproprié, ou comme une nullité juridique qui ne porte pas atteinte au délai applicable.

En supposant que cette dernière interprétation soit voulue, le libellé ajouté est contraire aux considérations d'accès à la justice. Cet ajout et la suppression du paragraphe 2 de l'article 6, se combinent pour transférer aux requérants la responsabilité du dépôt au greffe approprié, et augmentent ainsi le risque de vices de procédure.

Dans l'affaire n° UNDT/NY/2018/037, ordonnance n° 177 (NY/2018) (*Cox c. Secrétaire général*), le Tribunal a reconnu que l'impératif d'un « accès approprié à la justice » justifiait l'examen d'une demande de sursis à exécution déposée au greffe de New York après les heures de travail au lieu approprié, le greffe de Nairobi. Comme l'a noté le Tribunal, ces considérations d'accès à la justice sont particulièrement aiguës lorsque le requérant demande une mesure de type Villamorán (suspension de la décision en attendant que le Tribunal statue sur une demande de sursis à exécution ; voir l'arrêt n° 2011-UNAT-160 (*Villamorán c. Secrétaire général*)).

Le Bureau demande instamment que la formulation ajoutée à l'article 6 soit remplacée par celle codifiant la décision dans l'ordonnance n° 177 (NY/2018).

## Article 7. Délais pour l'introduction des requêtes

~~3. les parties ont tenté de régler leur différend par la médiation, la requête est recevable si elle est introduite dans les 90 jours calendaires de l'échéance de la médiation.~~ **Un délai pertinent pour la recevabilité d'une demande est déclenché par la réception d'une communication transmise par courrier électronique ; en l'absence d'accusé de réception électronique, il sera considéré que la communication a été remise au plus tard le jour civil suivant l'envoi.**

Le Bureau demande instamment la suppression du nouveau paragraphe 3 de l'article 7. Une présomption de réception un jour calendaire après l'envoi est tout simplement incompatible avec les réalités du service des Nations Unies, en particulier hors du Siège. Les fonctions de nombreux membres du personnel ne nécessitent pas l'utilisation quotidienne du courrier électronique. Dans certains cas, l'utilisation régulière du courrier électronique peut ne pas être possible, comme dans le cas du personnel travaillant dans des missions éloignées sur le terrain. En outre, le Règlement de procédure ne devrait pas pénaliser, par l'établissement de normes rigides et claires, les membres du personnel qui ne s'occupent pas de manière appropriée des questions liées au travail, y compris du courrier électronique (qu'il soit adressé à leur compte aux Nations Unies ou à leur compte privé), pendant leur congé. À cet égard, la règle énoncée à l'article 7, paragraphe 3, est incompatible avec les pratiques établies des Nations Unies, telles que la désignation de responsables pendant que les fonctionnaires sont en congé. Elle est également incompatible avec la pratique passée du Tribunal. Par exemple, dans l'affaire n° UNDT/NY/2018/026, ordonnance n° 113 (NY/2018) (*Pena Correa c. Secrétaire général*), le Tribunal a estimé que le requérant avait fait preuve d'urgence bien qu'il n'ait lu l'avis de non-renouvellement de son contrat que trois semaines après son envoi, au retour de son congé annuel et à la suite d'une migration des systèmes de messagerie électronique.

En outre, l'expression « au plus tard » compromettrait l'objectif déclaré de l'amendement, à savoir une plus grande certitude, tout en limitant inutilement et imprudemment le pouvoir discrétionnaire du Tribunal de faire des exceptions à la règle (si elle est adoptée) dans l'intérêt de la justice.

## Article 8. Requêtes

2. La requête doit contenir les informations suivantes :

- a) Le nom complet, la date de naissance et la nationalité du requérant ;
- b) La situation statutaire du requérant (y compris son numéro de code ONU et le département, le bureau et la section qui l'emploient) ou, si la requête est introduite par un ayant droit, son lien avec le fonctionnaire ;
- c) Le nom du représentant du requérant devant le Tribunal (avec copie de sa désignation) ;

Le Bureau demande instamment la suppression de la modification proposée à l'alinéa e) du paragraphe 2 de l'article 8. Le Bureau s'oppose vigoureusement à la suggestion du Tribunal du contentieux administratif selon laquelle les exigences plus strictes en matière de plaidoirie proposées ici sont « de nature rudimentaire », et qu'en raison des délais « généreux » pour le dépôt des demandes d'évaluation de la gestion et des demandes au Tribunal du contentieux administratif, ces exigences sont facilement satisfaites « que le requérant soit ou non assisté d'un conseil ».

Le Tribunal du contentieux administratif a souvent observé les difficultés rencontrées par les parties non assistées par un conseil pour représenter la

- d) L'adresse à laquelle les documents doivent être communiqués ;
- e) **Indication précise de la décision contestée, y compris la date et le lieu où elle, le cas échéant, a été prise (avec copie de la décision, si elle est écrite) ;**
- f) Les mesures et dédommagements demandés ;
- g) Les pièces justificatives (annexées et numérotées, avec indication de celles qui ont été traduites).

décision contestée, comme dans le jugement n° UNDT/2020/031 (*Teklie c. Secrétaire général*), paragraphe 35 (« [l]e Tribunal observe que la requérante, qui se représente elle-même, éprouve des difficultés à exposer sa cause dans les formes normalisées prescrites »). C'est à juste titre que l'article 8 du Statut du Tribunal du contentieux administratif n'établit pas de norme de plaidoirie parmi les conditions de recevabilité : l'Assemblée générale entendait que les fonctionnaires, qu'ils soient représentés ou non, aient librement accès à un recours judiciaire. Il est essentiel que tant qu'il n'y aura pas de mécanisme de recouvrement des coûts, le système de justice interne continuera à compter un nombre important de justiciables privés de conseil.

Le Bureau considère que la jurisprudence des tribunaux, qui est pleine de pièges procéduraux opaques concernant ce qui constitue une décision administrative susceptible de recours, est incompatible avec le texte sans équivoque du Statut du Tribunal du contentieux administratif. L'inscription dans le Règlement de procédure de l'exigence d'une « indication spécifique » de la décision contestée s'écarte encore davantage de ce que l'Assemblée générale avait prévu dans la conception du système de justice interne.

Les problèmes soulevés par le Tribunal – à savoir que l'identification des décisions contestées prend du temps et donne souvent lieu à des recours – pourraient tout aussi bien être réglés en adoptant une norme de plaidoirie plus libérale pour les requêtes. Une telle norme servirait mieux les considérations d'équité procédurale, y compris l'égalité des armes eu égard à l'équilibre des pouvoirs entre l'administration et les différents membres du personnel. La nécessité d'assurer l'égalité des armes est précisément ce qui a poussé l'Assemblée générale à réformer le système de justice interne (voir résolution 61/261, préambule).

**5. Le requérant ne peut pas demander une mesure de redressement qui n'est pas énoncée dans la requête initiale, sauf si les faits à la base de cette requête sont survenus après la présentation de la requête initiale.**

Le Bureau demande instamment la suppression du nouveau paragraphe 5 de l'article 8. Comme on l'a déjà observé, cette disposition sera particulièrement préjudiciable aux plaideurs qui se font assister par un conseil après avoir déposé la demande initiale pro se.

Le Bureau ne partage pas l'opinion selon laquelle les règles actuelles régissant la modification des demandes sont exploitées pour prolonger le litige même après que le requérant a été indemnisé. En fait, la jurisprudence laisse peu de place à la modification des requêtes,

notamment dans les cas où le contrôle hiérarchique est requis en vertu de l'alinéa c) du paragraphe 1 de l'article 8 du Statut du Tribunal du contentieux administratif. Par exemple, la requérante dans le jugement n° UNDT/2019/135 (*Fosse c. Secrétaire général*) a cherché à réintégrer son ancien poste (c'est-à-dire une exécution forcée) dans la demande de contrôle hiérarchique, qu'elle a déposée avant de solliciter l'aide du Bureau, et dans sa demande initiale au Tribunal du contentieux administratif. Après avoir obtenu un nouveau poste au sein de l'Organisation, elle a demandé l'autorisation de modifier la demande afin d'invoquer le licenciement déguisé et de demander une indemnisation en lieu et place d'une exécution forcée. Le Tribunal a estimé que l'allégation de licenciement déguisé n'était pas recevable *ratione materiae* parce qu'elle n'avait pas été soulevée dans sa demande de contrôle hiérarchique, et a rejeté la demande d'autorisation de modification. Alors qu'une formation divisée du Tribunal d'appel a confirmé la décision du Tribunal du contentieux administratif dans le jugement n° 2020-UNAT-1008, le juge Colgan, dans une opinion dissidente, s'est opposé à l'idée que la requérante était tenue d'entreprendre « un exercice de contrôle hiérarchique de la nouvelle demande et de la demande de dommages et intérêts, qui a fait perdre du temps et a très probablement été futile », pour qu'elles soient recevables (jugement n° 2020-UNAT-1008, opinion dissidente du juge Colgan, par. 6). Le Bureau considère que le nouveau paragraphe 5 de l'article 8, qui renforce encore les motifs de modification, constitue une solution à un problème inexistant.

Concernant les décisions administratives soumises à l'article l'alinéa c) du paragraphe 1 de l'article 8 du Statut, le juge Colgan a déclaré que « je concluais que l'article 8 du Statut du Tribunal du contentieux administratif et le paragraphe 11.2 du Règlement du personnel sont satisfaits si le fonctionnaire identifie pour le contrôle hiérarchique la décision administrative contestée, expose son point de vue sur ce qui ne va pas et indique la suite souhaitée à la plainte » (jugement n° 2020-UNAT-1008, opinion dissidente du juge Colgan, paragraphe 11, non souligné dans le texte). Le Bureau soutient qu'il s'agit d'une norme de plaidoirie appropriée pour les requêtes devant le Tribunal du contentieux administratif, y compris les demandes de dommages et intérêts.

Une norme plus libérale devrait plutôt régir les requêtes initiales devant le Tribunal du contentieux administratif dans les cas où le contrôle hiérarchique n'est pas requis, car ces requêtes ne bénéficieront pas du « mécanisme de filtrage et de correction qu'est le contrôle hiérarchique » (ibid., par. 10).

#### **Article 9bis. Jugements fondés sur des documents**

**Le juge peut procéder au jugement lorsque les conclusions des parties suffisent pour la détermination de l'affaire.**

L'Office demande instamment la suppression du nouvel article 9bis, par lequel le Tribunal du contentieux administratif semble s'arroger la compétence de résoudre sommairement les affaires méritoires impliquant des questions de fait contestées.

Le Bureau soutient que cet article, qui complète plutôt qu'il ne remplace le paragraphe 1 de l'article 16, pourrait bien faire des audiences orales l'exception plutôt que la règle dans les affaires non disciplinaires. Il peut être invoqué pour refuser aux parties la possibilité de déposer des conclusions finales, et ainsi donner à la réponse du défendeur le dernier mot dans une affaire. En outre, le licenciement sommaire dans un système sans dispositions relatives à la communication préalable est disproportionnellement préjudiciable aux requérants, qui n'auront pas accès aux preuves au moment de l'introduction de la requête. En raison des implications en termes de respect des procédures, les renvois sommaires en vertu de cet article donneraient lieu à davantage de recours et à un système de justice interne moins efficace.

Au minimum, l'équité procédurale exige que le Tribunal notifie aux parties son intention de statuer sur la base de documents et leur donne la possibilité de démontrer pourquoi les intérêts de la justice exigent la tenue d'une audience.

Dans la mesure où l'article 9bis est motivé par des considérations d'économie judiciaire, le paragraphe 5 de l'article 18 du Règlement de procédure existant autorise le Tribunal à limiter ou à exclure les preuves, y compris les témoignages oraux, qu'il juge non pertinentes, frivoles ou dépourvues de valeur probante.

À première vue, l'article 9bis pourrait sembler aligner le Tribunal du contentieux sur les autres tribunaux administratifs internationaux, qui « inscrivent » une affaire sur la liste des affaires à trancher lorsque le président du tribunal l'estime suffisamment informé (Règlement du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du travail, article 10(1) ; Règlement du Tribunal administratif de la Banque

mondiale, règle 14 (1)). Les analogies de ce type négligent toutefois les différences structurelles évidentes entre ces tribunaux à un seul niveau, dont les jugements sont définitifs et qui jouent donc un rôle plus inquisitorial dans l'établissement des faits, et le système de justice interne des Nations Unies à double degré, dans lequel l'établissement des faits est de nature plus contradictoire (et va plus loin dans cette direction, comme le montre le nouvel article 10bis) et le Tribunal d'appel accorde une certaine déférence aux décisions du Tribunal du contentieux administratif sur les faits et les questions « mixtes ».

Article 10. Réponse

**3. Le Tribunal peut décider de ne pas demander de réponse lorsque la requête est manifestement irrecevable ou non fondée.**

Le Bureau suggère la suppression du nouveau paragraphe 3 de l'article 10. Comme l'article 9bis, le paragraphe 3 de l'article 10, donnerait au Tribunal du contentieux administratif une fonction de « gardien » qui est familière aux autres tribunaux administratifs internationaux mais qui est incompatible avec l'architecture unique du système de justice interne des Nations Unies et avec les intérêts défendus par l'Assemblée générale dans la réforme du système (voir le commentaire sur l'article 9bis, ci-dessus).

Article 12. Représentation

**3. Lorsqu'une partie est représentée, les documents ne sont signifiés qu'au représentant. Les observations faites par le représentant sont considérées comme ayant été faites par la partie.**

Le Bureau demande instamment la suppression du nouveau paragraphe 3 de l'article 12. Le service à un fonctionnaire représenté, ainsi qu'à son conseil, n'impose aucune charge supplémentaire significative au Greffe (puisque l'adresse électronique du requérant figure sur la demande), alors que la modification proposée crée le risque que ce fonctionnaire subisse un préjudice irréparable du fait d'un oubli administratif de la part de son conseil, sachant que le système ne permet pas à un fonctionnaire de demander des dommages et intérêts contre le Bureau ou un collègue représentant du personnel pour négligence.

Article 13. Sursis à exécution durant le contrôle hiérarchique

1. 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.~~  
**lorsque les conditions énoncées à l'article 2 de son Statut sont remplies.**

2. Le greffier transmet la requête au défendeur **qui peut déposer une réponse.**

Le Bureau demande que l'article 13 codifie la procédure actuelle pour une ordonnance de type Villamoran, selon laquelle l'exécution de la décision peut être suspendue pendant la période nécessaire pour qu'il soit statué sur la requête en sursis à exécution de la décision (voir commentaire de l'article 6, ci-dessus). Actuellement, les membres du personnel n'ont aucune indication manifeste qu'un tel processus est disponible.

Le Bureau note que le Tribunal du contentieux a proposé de codifier dans le Règlement de procédure plusieurs mesures que la jurisprudence a reconnues comme relevant de l'autorité judiciaire inhérente aux tribunaux (par exemple, l'article 19bis proposé). Ces mesures favorisent dans

3. Le Tribunal examine toute requête **de sursis à exécution tendant à obtenir des mesures conservatoires** dans les cinq jours ouvrables de sa signification au défendeur.

4. La décision du Tribunal sur une telle requête est sans appel.

#### Article 16. Audiences

1. Le juge **qui préside** ~~saisi d'~~une affaire peut tenir **une** ~~des~~ audiences.

4. Les parties ou leurs représentants dûment désignés doivent comparaître à l'audience en personne ou, s'ils ne le peuvent pas, par vidéoconférence, téléphone ou tout autre moyen électronique. **Le Tribunal peut toutefois décider de procéder à une audience en l'absence d'une partie ou d'un représentant, à condition qu'ils aient été dûment notifiés.**

l'ensemble l'administration et sont particulièrement préjudiciables aux requérants non assistés par un conseil qui plaident leur propre cause. En suivant ce schéma général et dans un souci d'équité, le Règlement devrait reconnaître un type de réparation qui serait autrement inconnu de la plupart des justiciables qui plaident leur propre cause.

Le Bureau recommande de modifier le paragraphe 1 de l'article 16, afin de préciser que, lorsqu'une affaire est entendue par un collège de trois juges conformément au paragraphe 3 de l'article 5, la décision de tenir une audience est prise à la majorité.

Le Bureau demande instamment la suppression de l'ajout proposé du paragraphe 4 à l'article 16. Bien que le Bureau ne s'oppose pas en principe au placement ici de l'ancien paragraphe 2 de l'article 17, le paragraphe 4 de l'article 16 ne se contente pas de reprendre l'ancien paragraphe 2 de l'article 17. La phrase ajoutée représente plutôt un pouce sur la balance pour déterminer les intérêts de la justice - essentiellement, une présomption qu'une audience dûment notifiée devrait se dérouler sans la présence d'une partie, sauf si celle-ci fait preuve de circonstances exceptionnelles. Une règle qui établit une telle présomption est indûment préjudiciable aux requérants et n'est pas conforme aux intérêts de la justice.

Le Bureau soutient que le Tribunal dispose de mesures moins draconiennes et moins préjudiciables pour éviter qu'un plaideur ne « bloque la procédure » que de convoquer une audience sans sa présence (cf. la possibilité d'estoppel en vertu de l'article 10bis proposé et de tirer des conclusions défavorables de la non-production de preuves en vertu du paragraphe 4 de l'article 18 révisé).

#### Article 18.Éléments de preuve

2. ~~Le Tribunal peut ordonner aux parties de produire des éléments de preuve à tout moment et exiger de toute personne qu'elle produise les documents ou fournisse les informations qui lui semblent nécessaires au déroulement rapide et équitable de l'instance. Il incombe au requérant de prouver l'illégalité de la décision attaquée. Dans les cas impliquant des mesures disciplinaires, cependant, le requérant est présumé innocent. Pour décider si l'affaire dont il est saisi a été prouvée selon les normes requises, le Tribunal évalue les preuves conformément à la logique et à~~

Le Bureau a de sérieuses réserves au sujet de l'amendement proposé au paragraphe 2 de l'article 18 et juge les commentaires explicatifs du Tribunal du contentieux administratif sans objet.

La raison d'être de la codification des charges de la preuve est que « jusqu'à présent, elles ne peuvent être trouvées que dans la jurisprudence ».S'il est possible, dans le Règlement de procédure, de codifier les charges de la preuve créées par la justice, il est tout aussi possible de codifier les normes de preuve établies et créées par la justice, en particulier le principe bien établi selon lequel « lorsque le licenciement est une issue possible, la faute doit être établie par des preuves claires et

**l'expérience commune. La limitation de la libre évaluation des preuves ne peut résulter que des résolutions de l'Assemblée générale.**

convaincantes » (arrêt n° 2011-UNAT-164, *Molari c. Secrétaire général*, par. 30).

Le Bureau fait valoir que, pour un plaideur qui se représente lui-même, le fait d'invoquer la charge de la preuve mais non les normes de preuve peut être une source de confusion. Par exemple, un plaideur contestant une décision de licenciement pourrait comprendre que la « présomption d'innocence », dans le langage du droit pénal, se traduit par une norme de preuve « au-delà de tout doute raisonnable ».

Pour cette raison, et compte tenu de la déclaration du Tribunal d'appel dans l'affaire *Molari c. Secrétaire général* selon laquelle « [l]es affaires disciplinaires ne sont pas pénales » (par. 30), le Bureau recommande de remplacer « présumé innocent » par une formulation non associée au droit pénal qui traduise mieux la notion de répartition des preuves (et correspond donc mieux à la phrase précédente, concernant la charge de la preuve de l'illégalité dans les affaires non disciplinaires) et reflète avec précision la jurisprudence établie : « [l]'Administration a la charge d'établir que la faute alléguée ayant donné lieu à une mesure disciplinaire a été commise à l'encontre d'un fonctionnaire » (arrêt n° 2013-UNAT-364, *Nyambuza c. Secrétaire général*, par. 31).

Le Bureau demande également la suppression de la dernière phrase du nouveau paragraphe 2 de article 18 , à savoir « La limitation de la libre évaluation des preuves ne peut résulter que des résolutions de l'Assemblée générale ».

Une telle déclaration de politique semblerait mal placée dans le Règlement de procédure. En outre, dans ses observations, le Tribunal n'a pas trouvé de fondement dans le Statut du Tribunal – c'est-à-dire dans la volonté exprimée par l'Assemblée générale – pour une telle affirmation. Le pouvoir du Tribunal, en vertu de l'article 9 de son Statut, d'ordonner la production de preuves « s'il le juge nécessaire » ne se traduit pas par une discrétion illimitée dans l'évaluation des preuves. Ce pouvoir discrétionnaire est nécessairement limité par les exigences d'équité et de justice naturelle, qui se traduit notamment par l'obligation pour le Tribunal, en vertu de l'article 11 du Statut, de donner des avis motivés pour ses jugements. Voir l'arrêt n° 2014-UNAT-443 (*Hunt-Matthes c. Secrétaire général*), paragraphes 49 et 50, jugeant que le refus du Tribunal d'autoriser l'Administration à faire citer un témoin « constitue

une violation manifeste des droits de la défense », renvoyant l'affaire pour qu'elle soit entendue de novo devant un nouveau juge, et ajoutant que « le Tribunal a abusivement exercé son pouvoir discrétionnaire en donnant au calendrier de l'affaire la priorité sur le droit du Secrétaire général à un procès équitable. S'il est important de régler rapidement une affaire, cela ne peut jamais remplacer le droit des parties à un procès équitable ».

En outre, si le Tribunal du contentieux administratif reconnaît dans ses commentaires que le Tribunal d'appel est compétent pour déterminer si ses décisions en matière de preuve étaient appropriées dans une affaire donnée, la formulation proposée semble nier que le Tribunal d'appel puisse établir des principes de preuve d'application générale, du moins dans la mesure où ils limiteraient la « libre évolution des preuves » du Tribunal du contentieux administratif. Dans un système de tribunaux hiérarchiques et de précédents contraignants, cela ne peut tout simplement pas être le cas. La déférence traditionnelle du Tribunal d'appel envers le Tribunal du contentieux administratif sur les questions de preuve n'est pas sans limites (voir l'arrêt n° 2016-UNAT-668, *Onifade c. Secrétaire général*, paragraphe 41). Nonobstant cette retenue, la compétence expresse du Tribunal d'appel pour corriger les erreurs matérielles de procédure (alinéa d) article 2), du Statut du Tribunal d'appel) implique nécessairement le droit de fixer des normes de preuve, dont le respect est une condition de la régularité de la procédure.

~~4. Le Tribunal peut, à la demande de l'une ou l'autre partie, ordonner des mesures visant à préserver la confidentialité des éléments de preuve lorsque des impératifs de sécurité ou d'autres circonstances exceptionnelles le justifient. Une partie souhaitant produire des éléments de preuve qui sont en la possession de la partie adverse ou de toute autre entité peut, dans sa requête initiale ou à la première possibilité de procédure, demander au Tribunal d'en ordonner la production. Le Tribunal peut tirer des conclusions défavorables du refus de divulguer un document, notamment que, dans l'ensemble des circonstances, il peut considérer comme prouvés les faits allégués par la partie adverse.~~

En ce qui concerne le paragraphe 4 de l'article 18, le Bureau demande instamment que l'expression « à tout stade de la procédure » soit rétablie et que son remplacement, « à la première occasion de la procédure », soit supprimé.

Comme les preuves documentaires sont presque toujours en possession de l'Administration plutôt que du requérant, la limitation de la disponibilité de la production de documents se fait presque exclusivement au détriment des requérants, et aura un effet particulier sur les plaideurs non assistés par un conseil, qui souvent ignorent totalement le pouvoir du Tribunal d'ordonner la divulgation et peuvent ignorer les documents en possession du défendeur qui font partie intégrante de l'affaire.

Le Tribunal du contentieux administratif ne formule aucun commentaire pour justifier ce changement. Si la justification de plusieurs des

amendements proposés est d'éviter les litiges sur des questions de procédure, la modification du paragraphe 4 de l'article 18, crée un nouveau piège procédural pour les requérants et ne manquera pas d'entraîner des litiges – et donc des retards – sur le moment où la « première occasion procédurale » se présente en ce qui concerne une demande particulière de production de documents. Ce risque est aigu compte tenu de l'invocation souvent large de la confidentialité par l'administration.

Tout gain d'efficacité résultant du changement proposé est clairement contrebalancé par son atteinte aux principes de transparence et d'égalité des armes.

### **Article 19 bis. Abus de procédure**

- 1. Quand le Tribunal constate qu'une partie a manifestement abusé de la procédure devant lui, il peut la condamner aux dépens, conformément à l'article 10.6 de son statut**
- 2. Le Tribunal peut ne pas tenir compte des conclusions qui sont tardives, non pertinentes, frivoles, répétitives ou qui dépassent la limite de pages allouées.**
- 3. Lorsqu'un abus de procédure manifeste ou habituel est commis par le représentant d'une partie, le tribunal saisi de l'affaire peut refuser l'audience jusqu'à ce que des modifications soient apportées pour purger cet abus à sa satisfaction. Il peut également saisir un barreau ou le Secrétaire général, selon le cas.**

Le Bureau demande instamment la suppression du nouvel article 19bis dans son intégralité.

Les paragraphes 1 et 2 de l'article 19 bis sont d'autres ajouts qui visent uniquement les plaideurs qui se représentent eux-mêmes et qui sont susceptibles de refroidir leur accès à la justice. Ils constituent une réaffirmation inutile du pouvoir inhérent du Tribunal, comme toute autorité judiciaire, de contrôler son rôle. Bien que les conseils puissent trouver ces dispositions peu remarquables, l'Assemblée générale a chargé le Secrétaire général de rendre le système de justice interne plus accessible aux justiciables non assistés par un conseil (voir le commentaire sur l'article 8, ci-dessus). Le fait d'inscrire dans le règlement de procédure la menace d'une responsabilité pour les coûts de l'administration, tout en laissant cette responsabilité à déterminer sur la base de normes créées par la justice, n'est pas conforme à l'instruction de l'Assemblée.

En outre, une requête dépassant la limite de pages allouée introduite par un requérant qui défend sa cause (ou un représentant n'ayant pas d'expérience dans la pratique des tribunaux des Nations Unies) serait probablement le résultat d'une inadvertance que d'un abus de procédure. Bien que les requêtes trop longues puissent valablement ne pas être prises en compte, les associer à des tactiques de contentieux vexatoires comme abus de procédure risque également de refroidir l'accès à la justice.

Le Bureau considère que le paragraphe 3 de l'article 19bis excède les pouvoirs conférés dans le Statut du Tribunal du contentieux administratif. Le paragraphe 6 de l'article 10 du Statut autorise le Tribunal à accorder

des dépens pour abus de procédure à l'encontre des parties uniquement. Bien que le Tribunal invoque dans ses commentaires des pouvoirs judiciaires inhérents, il ne cite aucun précédent où les dépens ont été attribués à un conseil. Le Bureau n'a connaissance que d'un seul arrêt du Tribunal du contentieux administratif accordant des dépens à un conseil pour abus de procédure, l'arrêt n° UNDT/2013/084 (*Hunt-Matthes c. Secrétaire général*). Le Tribunal du contentieux administratif n'y a cité aucune autorité, statutaire ou judiciaire, pour son pouvoir d'évaluer les coûts contre les conseils, et le Tribunal d'appel a annulé le jugement dans son intégralité dans le jugement n° 2014-UNAT-443. Au-delà de la question de l'autorité du Tribunal du contentieux administratif, l'attribution des dépens à l'encontre des conseils serait particulièrement dissuasive pour les conseils extérieurs et porterait atteinte au principe de représentation effective.