



Assemblée générale

Distr. générale
12 août 2013
Français
Original : anglais

Soixante-huitième session

Point 145 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 Conseil de justice interne

I. Introduction

1. Le présent rapport est le premier du deuxième Conseil de justice interne, dont la composition définitive n'a été arrêtée que le 18 avril 2013 (on trouvera dans la section III un résumé des causes de ce retard et des recommandations tendant à prévenir une telle situation dans l'avenir). Le mandat des membres du Conseil expirera le 12 novembre 2016.

2. Conformément à la résolution [62/228](#) de l'Assemblée générale, le Conseil est composé de cinq membres, à savoir deux éminents juristes externes (nommés l'un par le personnel et l'autre par l'Administration), un représentant du personnel, un représentant de l'Administration et un éminent juriste choisi par les quatre autres membres pour présider le Conseil. Les personnes appelées à siéger au Conseil sont officiellement nommées par le Secrétaire général.

3. Le Conseil est actuellement composé de Sinha Basnayake (Sri Lanka, nommé par l'Administration) et Victoria Phillips (Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, nommée par le personnel), juristes externes, ainsi que de Carmen Artigas (Uruguay, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes), représentante du personnel, et Anthony J. Miller (Australie, ancien membre du Bureau des affaires juridiques), représentant de l'Administration, et est présidé par Ian Binnie, ancien juge de la Cour suprême du Canada.

4. Le Conseil a tenu, le 29 avril 2013, une conférence téléphonique préparatoire à l'établissement du présent rapport. Par la suite, il a procédé à l'essentiel des préparatifs par courrier électronique. Il s'est réuni à New York du 15 au 17 mai 2013; ses membres ont par ailleurs à cette occasion contacté par téléphone ou rencontré diverses parties prenantes, notamment : les présidents et plusieurs juges

* [A/68/150](#).



du Tribunal du contentieux administratif et du Tribunal d'appel des Nations Unies; le Directeur exécutif et des représentants du Bureau de l'administration de la justice; le Greffier en chef et les greffiers du Tribunal du contentieux administratif et du Tribunal d'appel; le Chef et des représentants du Bureau de l'aide juridique au personnel; le Chef du Groupe du contrôle hiérarchique; des représentants du Syndicat du personnel de l'ONU à New York et du syndicat représentant le personnel du Programme des Nations Unies pour le développement, du Fonds des Nations Unies pour la population, du Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets et de l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes; des représentants du Bureau de la gestion des ressources humaines, du Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité et du Bureau des affaires juridiques; et un conseil extérieur représentant le personnel devant les deux Tribunaux. Le Conseil a rencontré les juges du Tribunal d'appel le 21 juin 2013 et achevé son rapport grâce à des courriers électroniques et à une réunion tenue à New York les 25 et 26 juillet 2013 (à laquelle deux membres ont participé par téléconférence).

5. En raison du retard pris dans la nomination de ses membres, le Conseil a dû essentiellement s'acquitter des seules tâches qui lui ont été expressément confiées par l'Assemblée générale dans sa résolution [67/241](#), si bien qu'il traitera plus généralement de sa place dans le système formel d'administration de la justice à l'occasion de ses rapports futurs (on trouvera les recommandations relatives au programme de travail à long terme du Conseil dans la section X).

II. Rôle du Conseil : mandat général et mandats spécifiques

6. Pour les nouveaux membres, il s'agissait en tout premier lieu de saisir la mission que l'Assemblée générale avait assignée au Conseil. À cet égard, on a jugé utile d'établir une distinction entre le mandat général du Conseil et tels ou tels mandats que l'Assemblée lui confiait ponctuellement, son mandat général et ses objectifs devant régir l'exécution de chaque tâche spécifique.

A. Mandat général

7. Par sa résolution [62/228](#), l'Assemblée générale a institué le Conseil de justice interne, soulignant au paragraphe 35 que cette mesure pouvait contribuer à garantir l'indépendance, le professionnalisme et la responsabilisation du système d'administration de la justice. Elle a de nouveau rappelé cette vocation dans ses résolutions [65/251](#) (par. 52), [66/237](#) (par. 45) et [67/241](#) (par. 57). Dans l'exercice de son mandat général, le Conseil établit chaque année un rapport sur le système d'administration de la justice et établit des listes de candidats au poste de juge. Depuis sa soixante-sixième session, l'Assemblée générale demande au Conseil de présenter les vues du Tribunal du contentieux administratif et du Tribunal d'appel dans ses rapports annuels (voir la résolution [66/237](#), par. 45). En conséquence, on trouvera aux annexes I et II au présent rapport les vues du Tribunal d'appel et du Tribunal du contentieux administratif.

8. Le Conseil considère que donner tels avis qu'il jugerait nécessaires sur la manière de renforcer la contribution qu'il apporte au système, comme l'Assemblée

l'a invité à le faire au paragraphe 52 de sa résolution [65/251](#), constitue un volet essentiel de son mandat.

B. Mandats spécifiques

9. L'Assemblée générale a prié le Conseil de s'acquitter, outre son mandat général, de toute une série de fonctions spécifiques qui varient d'une année à l'autre.

10. Les mesures que le Conseil a prises pour remédier aux problèmes soulevés dans la résolution [67/241](#) ou s'acquitter du mandat général que l'Assemblée générale lui a confié sont exposées dans les sections III à X du présent rapport. La section XI comporte un résumé des recommandations que le Conseil a formulées à l'intention de l'Assemblée dans le corps du rapport.

C. Rôle des représentants

11. Le Conseil entend, dans le cadre du programme de travail qui lui a été recommandé, revoir ses fonctions et responsabilités (voir sect. X). À ce stade, il souhaite toutefois s'arrêter sur le rôle de ses membres, en particulier des représentants du personnel et de l'Administration.

12. L'Assemblée générale a souligné à maintes reprises que le Conseil avait pour mission de concourir à garantir l'indépendance, le professionnalisme et la responsabilisation du système d'administration de la justice, dont il fait partie intégrante. Cette exigence s'impose également au Conseil lui-même, qui compte parmi ses membres un représentant du personnel et un représentant de l'Administration. En conséquence, le Conseil considère que, même si le paragraphe 36 de la résolution [62/228](#) dispose que l'Administration et le personnel proposent chacun au Secrétaire général un candidat destiné à siéger au Conseil comme « représentant », il est évident que tous les membres du Conseil – Président, juristes externes et représentants – doivent s'acquitter des fonctions qui leur ont été confiées par l'Assemblée en toute indépendance, quelle que soit l'entité qui les a nommés et sans subir l'influence de toute autre source interne ou externe à l'ONU.

13. Le Conseil prie l'Assemblée générale de confirmer que le terme « représentant » n'implique nullement que l'intéressé doit se conduire en défenseur ou conseiller du personnel ou de l'Administration ou obéir à tout mandat autre que celui arrêté par l'Assemblée, mais signifie simplement que l'Administration ou le personnel, selon le cas, peuvent proposer tels candidats qu'ils estiment aptes à aider le Conseil à s'acquitter de son mandat en mettant à son service leurs qualifications et l'expérience qu'ils ont acquises au sein du système des Nations Unies. Souvent, les représentants sont ou ont été au service d'une organisation appliquant le régime commun des Nations Unies, ce qui aide parfois le Conseil à mieux appréhender le contexte de certaines questions dont il est saisi.

D. Évaluation indépendante intermédiaire du système

14. Le Conseil constate que, comme on pouvait s'y attendre, presque toutes les parties prenantes ont des suggestions à faire pour améliorer le système

d'administration de la justice, qui est encore relativement récent. L'amélioration du système étant de fait une entreprise permanente, le présent rapport contient des recommandations à ce sujet (voir sect. XI).

15. Le Conseil relève qu'au paragraphe 12 de son rapport du 25 octobre 2012 (A/67/547), le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires s'est dit convaincu qu'une évaluation indépendante intermédiaire de tous les aspects du système qui étaient en place était désormais requise pour faire le point sur la direction générale du système et veiller à ce qu'il réponde aux principes directeurs énoncés au paragraphe 4 de la résolution 61/261.

16. Au paragraphe 19 de sa résolution 67/241, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général de lui présenter, à sa soixante-huitième session, une proposition sur les modalités d'exécution d'une telle évaluation indépendante.

17. Le Conseil se félicite de cette initiative et sera heureux de coopérer pleinement avec l'entité ou les personnes auxquelles l'Assemblée générale confiera cette tâche.

III. Retards intervenus dans la nomination des membres du Conseil

A. Historique

18. Au paragraphe 56 de sa résolution 67/241, l'Assemblée générale a noté avec préoccupation que la sélection des nouveaux membres du Conseil de justice interne avait pris du retard, constaté que, le Conseil n'étant pas opérationnel, les mécanismes de contrôle de la partie formelle du système d'administration de la justice étaient compromis, prié le Secrétaire général de continuer à l'informer des progrès accomplis pour ce qui était de pourvoir les postes encore vacants et prié le Conseil de formuler des recommandations et de lui faire rapport sur les enseignements tirés de cette situation. La présente section fait suite à cette demande.

19. La composition du Conseil résulte du paragraphe 36 de la résolution 62/228, auquel l'Assemblée générale a décidé d'instituer le 1^{er} mars 2008 au plus tard un conseil de justice interne composé de cinq membres, à savoir un représentant du personnel, un représentant de l'administration, deux éminents juristes externes, nommés l'un par le personnel et l'autre par l'administration, et un autre éminent juriste choisi d'un commun accord par les quatre autres membres pour présider le Conseil.

20. Le Secrétaire général a nommé les quatre premiers membres du Conseil en mars 2008, et la Présidente, Catherine O'Regan, en mai 2008, pour un mandat de quatre ans prenant fin en mai 2012.

B. Procédure administrative de nomination des nouveaux membres du Conseil

21. Le 9 mars 2012, le Bureau de l'administration de la justice a écrit au Président du Comité Administration-personnel pour lui demander de lui communiquer le nom des candidats à un siège au Conseil choisis par le personnel. Il a adressé une lettre similaire au Secrétaire général adjoint à la gestion. Le Président du Comité a par la

suite précisé que la personne à contacter à ce sujet était le Vice-Président, de sorte que, le 28 mars 2012, le Bureau a demandé au Vice-Président de lui communiquer le nom du candidat retenu par le personnel.

22. Le 10 mai 2012, le Président du Comité a indiqué au Bureau que le personnel avait nommé Michael Adams, juge à la Cour suprême de Nouvelle-Galles du Sud (Australie), juriste externe, et Carmen Artigas, de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes, représentante du personnel. Michael Adams avait été élu par l'Assemblée générale juge *ad litem* du Tribunal du contentieux administratif le 31 mars 2009 pour un mandat d'un an à compter du 1^{er} juillet 2009, qui avait donc pris fin le 30 juin 2010.

23. Par mémorandum daté du 16 mai 2012, l'Administrateur chargé du Département de la gestion a informé le Bureau que l'Administration avait nommé Sinha Basnayake juriste externe et Frank Eppert représentant de l'Administration.

24. La procédure par laquelle la composition du Conseil est arrêtée a suscité un différend d'ordre juridique. En effet, de l'avis du personnel, le fait que tous les membres soient nommés par le Secrétaire général pouvait être source de conflit d'intérêt, sachant que celui-ci ne nommerait pas une personne chargée de faire rapport à l'Assemblée générale concernant un système d'administration de la justice dans lequel il était le défendeur à l'occasion d'actions introduites par le personnel.

25. À l'appui de cette thèse, le personnel a fait valoir qu'il résulte du paragraphe 36 de la résolution [A/62/228](#), que les membres du Conseil étaient nommés par les parties, sans qu'il soit fait mention du Secrétaire général. Il estimait par conséquent que le paragraphe 6 de l'article 4 du Statut du Tribunal du contentieux administratif n'était ni pertinent ni applicable en l'espèce¹. Partant de cette position et estimant que l'Assemblée devait donner des indications supplémentaires pour que le Conseil puisse fonctionner plus efficacement, le personnel a présenté au Comité Administration-personnel un projet de mandat, que celui-ci a examiné à sa première session, tenue du 15 au 21 juin 2012 à Arusha (République-Unie de Tanzanie), à laquelle il a été décidé que le personnel communiquerait son projet de mandat au Conseil lorsque la composition définitive en aurait été arrêtée.

26. Le 31 mai 2012, le Secrétaire général a reconduit le mandat des membres siégeant alors au Conseil jusqu'au 30 juin 2012, en attendant que les nouveaux membres soient nommés. Le personnel a par la suite informé le Bureau qu'il ne souhaitait pas voir proroger le mandat des membres du Conseil qu'il avait nommés.

27. Le 23 juillet 2012, le Bureau a fait savoir au Président du Comité qu'il avait été informé que M. Adams ayant été juge au Tribunal du contentieux administratif du 1^{er} juillet 2009 au 30 juin 2010, le Secrétaire général avait estimé que sa nomination au Conseil serait contraire aux dispositions du paragraphe 6 de l'article 4 du Statut du Tribunal, et que le personnel avait donc été prié de désigner un autre candidat comme éminent juriste externe.

¹ Aux termes du paragraphe 6 de l'article 4 du Statut du Tribunal du contentieux administratif, « un juge du Tribunal ne peut être nommé à un poste non judiciaire dans le système des Nations Unies pendant cinq ans après avoir cessé ses fonctions ». Le paragraphe 6 de l'article 3 du Statut du Tribunal d'appel est libellé en des termes analogues.

28. Ce retard risquant de nuire au bon fonctionnement du système d'administration de la justice, le personnel, tout en se déclarant résolu à œuvrer à arrêter le mandat du Conseil, et notamment à préciser la nature de sa composition, décidera par la suite de nommer un autre juriste externe.

29. Le 26 septembre 2012, le Bureau a été informé que le personnel avait décidé de nommer Victoria Phillips aux fonctions d'éminent juriste externe. Le 19 octobre 2012, le Bureau a fait parvenir la documentation provisoire relative à cette nomination au Secrétaire général aux fins d'examen.

30. Le 13 novembre 2012, le Chef de Cabinet a informé le Bureau que le Secrétaire général avait approuvé la nomination des candidats proposés par le personnel et l'Administration et signé les lettres de nomination correspondantes, lesquelles avaient été publiées le jour même.

31. La première tâche du Conseil a été de nommer un éminent juriste aux fonctions de président. Après avoir cherché des candidats qualifiés², les membres sont convenus de demander à Ian Binnie, ancien juge à la Cour suprême du Canada, d'assurer la présidence du Conseil.

32. M. Binnie a été nommé par le Secrétaire général en avril 2013.

33. Après la désignation du Président, Frank Eppert, qui quittait l'Organisation des Nations Unies pour prendre sa retraite, a démissionné du Conseil, si bien qu'un nouveau représentant de l'Administration, Anthony J. Miller, a été proposé comme candidat et nommé.

C. Recommandations et enseignements

34. Le Conseil estime que la procédure de nomination a été lancée trop tard, la recherche de candidats ayant débuté en mars alors que le nouveau Conseil devait commencer ses travaux en juin.

35. On n'aurait pu prévoir le différend qui est survenu, ni qu'il faudrait plus de deux mois, du 10 mai au 23 juillet, pour le régler. Il n'est pas question ici de critiquer qui que ce soit. Avec le recul, il semble toutefois que si l'on avait disposé de plus de temps pour la recherche de candidats, en la lançant par exemple six mois avant l'expiration du mandat des membres du premier Conseil, on aurait pu régler le différend relatif aux nominations plus tôt, sans qu'il soit nécessaire de proroger le mandat desdits membres.

36. Par ailleurs, un certain laps de temps s'est écoulé entre le moment où le personnel a pris contact avec la deuxième candidate qu'il a choisie et celui où elle a accepté sa nomination. Avocate en exercice travaillant en partenariat, celle-ci a en effet dû obtenir de ses partenaires qu'ils consentent à la laisser assumer des fonctions externes, ce qui a pris un peu de temps. Sachant que cette situation est susceptible de se reproduire, il serait bon de se ménager, à l'occasion de la

² Des conférences téléphoniques ont tout d'abord eu lieu le 13 décembre 2012 et les 4 et 11 janvier 2013. Le Conseil a ensuite pris contact avec plusieurs candidats et conduit des entretiens par visioconférence les 1^{er} mars et 2 avril. Les 28 février, 6 mars et 3 avril, il a également tenu des audioconférences concernant le processus de sélection et son programme de travail.

procédure de sélection de nouveaux membres du Conseil, une plage pour prendre en compte les différends et les retards imprévus.

37. Le Conseil recommande par conséquent que la procédure de nomination des prochains membres du Conseil soit lancée le 1^{er} mai 2016 au plus tard.

IV. Tribunal du contentieux administratif et Tribunal d'appel

A. Généralités

38. Les vues exprimées par les deux tribunaux sont exposées en annexe au présent rapport, comme l'Assemblée générale l'a demandé au paragraphe 57 de sa résolution 67/241. En outre, comme il est dit plus haut, le Conseil s'est entretenu en mai avec les présidents et les juges des deux tribunaux ainsi qu'avec les juges du Tribunal d'appel, à leur demande, le 21 juin 2013.

39. Par égard pour l'indépendance des tribunaux, le Conseil s'abstiendra de tout commentaire sur ces vues, qui sont reproduites telles quelles. Il s'autorisera cependant certaines observations d'ordre général touchant des questions juridiques de fond qui intéressent aussi bien les tribunaux que les parties et leurs conseils.

40. On sait que l'Organisation des Nations Unies connaît de sérieuses difficultés budgétaires, devant arbitrer entre de multiples sollicitations en présence de ressources limitées. Néanmoins, le Conseil convient avec les intervenants dans le système interne d'administration de la justice, en particulier les juges et les greffiers du Tribunal du contentieux, qu'un investissement relativement modeste dans les éléments d'infrastructure dont il est question ci-après permettrait de gagner sensiblement en efficacité, de raccourcir les délais, de rapprocher la justice du justiciable et de rentabiliser rapidement l'investissement initial en faisant l'économie du temps et des fonds consacrés aux audiences qui n'aboutissent pas. Par suite de l'échec d'une visioconférence entraînant l'interruption de l'audience, par exemple, on doit la reprogrammer, les parties devant sacrifier du temps à s'y préparer de nouveau, les juges la préparer une fois de plus, ce qui est source de retard évitable dans le traitement de la cause et de frustration.

B. Technologies de l'information

41. Le Conseil note que le Tribunal du contentieux siège dans trois lieux d'affectation dotés chacun d'un greffe propre. Du fait de l'éloignement, les voyages sont coûteux, le décalage horaire entre lieux d'affectation rendant toutes les consultations difficiles. Il est donc capital de doter le Tribunal d'un système efficace de visioconférence, en particulier pour permettre au juge d'entendre les témoins et les conseils en leurs arguments, ce qui est fondamental aux yeux des juges. Le Conseil a cependant été informé qu'il est difficile d'aménager un tel système à Nairobi pour des raisons d'ordre technique; on doit se procurer tous les équipements et systèmes informatiques auprès de fournisseurs locaux et les connexions à Internet posent problème. L'Organisation cherche à résoudre ces problèmes avec les fournisseurs. De plus, les témoins se trouvent souvent dans des lieux très reculés où les communications par téléphone portable sont difficiles. Chaque fois que l'on perd

la connexion sans pouvoir la rétablir rapidement, on doit reporter l'audience, ce qui risque d'entraîner un retard considérable parce que d'autres audiences auront déjà été prévues par le greffe. Le Conseil a été informé que ce genre de retards dans le traitement des affaires étaient chroniques à Nairobi.

42. Le Conseil a été informé que dans nombre de localités éloignées des grands lieux d'affectation, les requérants n'avaient guère accès à l'outil informatique, devant donc déposer leur requête sur papier, notamment et, souvent, à Nairobi (nombre de ces lieux d'affectation étant en effet situés en Afrique). Le greffe de Nairobi doit ainsi télécharger tous ces documents dans le système de gestion des affaires (voir par. 45 à 47).

43. En outre, du fait de l'austérité budgétaire, les juges et greffiers du Tribunal du contentieux administratif ne tiennent plus de réunion annuelle comme par le passé, d'où encore l'impérieuse nécessité de doter le Tribunal de systèmes de visioconférence fiables.

44. Le Conseil salue les efforts déployés pour régler ces questions; en effet, il estime primordial d'investir dans les infrastructures nécessaires au bon fonctionnement des rouages de l'administration de la justice.

C. Système de gestion des affaires

45. Les deux greffes et leur personnel se préoccupent par ailleurs de la viabilité et l'expansion du système de gestion des affaires, désormais doté d'un mécanisme électronique de dépôt, venu faciliter le dépôt des écritures et la communication entre les tribunaux et les parties qui coexiste avec le système de dépôt classique pour les justiciables privés d'accès à l'outil informatique. Toutes ces pièces doivent ensuite être téléchargées, ce qui prend beaucoup de temps dans tous les greffes et peut être source de contretemps et de retards, surtout à Nairobi.

46. Le système de gestion des affaires doit également être constamment mis à jour pour fonctionner dans divers environnements numériques dans le monde entier (de manière à en garantir l'accès partout). En outre, il faut l'affiner sans cesse pour lui permettre de fournir automatiquement des statistiques complètes et totalement fiables, comme l'Assemblée générale l'a demandé, l'idée étant qu'il puisse renseigner précisément l'action du système judiciaire.

47. Par conséquent, le Conseil recommande, dès que le budget le permettra, d'investir dans la mise à jour du système de gestion des affaires de manière à renforcer l'efficacité du système d'administration de la justice dans son ensemble.

D. Moteur de recherche électronique

48. Avoir facilement accès à la jurisprudence des tribunaux est essentiel pour tous ceux qui concourent à l'œuvre de justice. Le moteur de recherche du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail (Triblex) permet à tout usager de se renseigner promptement et précisément sur l'état du droit sur telle ou telle matière. Rudimentaire, le moteur de recherche actuellement accessible sur les sites Web des deux tribunaux des Nations Unies se résume à une fonction de recherche par mot-clef qui rend les recherches longues et problématiques. De l'avis

du Conseil, il est capital d'investir dans un moteur de recherche efficace pour pourvoir au bon déroulement de l'entreprise d'administration de la justice.

E. Représentation de l'Administration en matière disciplinaire

49. Le Conseil a été informé en mai par les juges du Tribunal du contentieux de Nairobi que l'ensemble du contentieux disciplinaire était traité au Siège, ce qui en rendait le traitement plus difficile que si le défendeur était représenté localement. La difficulté tient essentiellement en ceci que, à cause du décalage horaire, l'audience commence à une heure tardive à Nairobi et, si elle dure plus de trois ou quatre heures, le personnel sur place doit rester jusque tard dans la soirée, ce qui n'est pas sans poser des problèmes de sécurité et peut occasionner des dépenses supplémentaires.

50. Ayant demandé des précisions aux représentants du Bureau de la gestion des ressources humaines, le Conseil a été informé que seules les affaires non disciplinaires peuvent être traitées localement à Nairobi parce que les ressources affectées à la matière disciplinaire viennent de l'enveloppe du Bureau réservée aux postes du Siège, cependant que celles consacrées à la représentation locale en d'autres matières sont prévues dans le budget de Nairobi et qu'en outre, le Secrétaire général n'est pas habilité à transférer de poste à Nairobi.

51. De l'avis du Conseil, il n'est ni efficace ni pratique d'empêcher les juristes de l'Administration à Nairobi jugés compétents pour traiter la matière non disciplinaire sur place d'intervenir dans le contentieux disciplinaire. S'il comprend qu'il faille parfois, en présence de certaines affaires très importantes, disciplinaires ou non, affecter un juriste expérimenté du Siège dans un autre lieu d'affectation, le Conseil considère qu'en règle générale, les représentants de l'Administration en poste au siège du Tribunal du contentieux devraient traiter de l'ensemble du contentieux sur place. Le Tribunal a informé le Conseil que ses travaux s'en trouveraient facilités.

52. Le Conseil recommande à l'Assemblée générale d'opérer les ajustements budgétaires nécessaires pour permettre aux défendeurs d'être représentés dans la ville où siège le Tribunal en matière disciplinaire.

F. Statut juridique des juges

53. Le cadre juridique de tout examen du statut actuel des juges découle des paragraphes 2 et 3 du Règlement régissant le statut et les droits et obligations élémentaires des personnalités au service de l'ONU non fonctionnaires du Secrétariat et des experts en mission (ST/SGB/2002/9), d'où il résulte que les personnes qui exercent des fonctions au service de l'Organisation pourraient être considérées comme des fonctionnaires en vertu de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies (Convention générale) ou d'autres personnes qui sont décrites comme suit :

« 2. L'ONU fait aussi appel à des personnalités qui exercent des fonctions à temps complet à la tête de ses organes délibérants mais qui ne sont pas membres de son personnel. Par exemple, l'article 13 du Statut du Corps commun d'inspection (approuvé par l'Assemblée générale dans sa résolution 31/192 du 22 décembre 1976) dispose que les inspecteurs ont la qualité de

fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies, mais ne sont pas considérés comme faisant partie du personnel du Secrétariat. Par ailleurs, conformément à la section 17 de l'article V de la Convention générale, le Secrétaire général a établi et soumis à l'Assemblée générale des propositions dans lesquelles il a demandé que les privilèges et immunités visés aux articles V et VII de la Convention générale soient accordés à un certain nombre de personnes qui, sans être membres du personnel, occupent des postes déterminés au sein de l'Organisation. Il s'agit de présidents ou de vice-présidents d'organes des Nations Unies qui exercent leurs fonctions à temps complet, ou quasiment, au service de l'Organisation (par exemple, le Président du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires et le Président et le Vice-Président de la Commission de la fonction publique internationale). Ces personnes ne constituent pas une catégorie distincte au regard de la Convention générale, mais le Secrétaire général communique leur nom au pays hôte au même titre que celui des fonctionnaires du Secrétariat qui sont membres du personnel. L'Assemblée générale a désigné jusqu'à présent les intéressés par des expressions signifiant qu'il s'agit de personnalités exerçant des activités au service de l'Organisation sans être fonctionnaires du Secrétariat.

3. Les experts en mission peuvent être engagés au moyen d'un contrat appelé "contrat de louage de services", qui énonce leurs conditions d'emploi et les tâches qu'ils ont à accomplir. D'autres personnes peuvent avoir le statut d'expert en mission, bien qu'elles ne soient pas titulaires d'un contrat de louage de services, si elles ont été nommées par un organe des Nations Unies pour s'acquitter d'une mission ou exercer une fonction pour le compte de l'Organisation (par exemple, les rapporteurs de la Commission des droits de l'homme, les rapporteurs ou les membres de la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme, et les membres de la Commission du droit international).³ »

54. Le précédent Conseil avait été d'avis que la conduite des juges devait être régie par le Code de déontologie des juges, alors en cours de finalisation, et non par le Règlement (voir [A/67/98](#), par. 38). Le Conseil note que l'Assemblée générale, ayant déterminé le champ d'application du Code de déontologie, il est donc clair que ce code régira la conduite des juges (voir résolution [66/237](#), par. 44).

55. Le Conseil considère que, comme les juges s'interrogent de longue date sur leur statut juridique, le temps est venu de s'arrêter sur la question et de voir comment le statut du juge jouerait dans la pratique, sachant que la question pourrait susciter quelques contestations dans l'hypothèse que telle partie mécontente de l'issue de sa cause attaquerait un juge du Tribunal devant une juridiction nationale pour son rôle dans telle ou telle décision.

³ Le Règlement a été adopté par l'Assemblée générale dans sa résolution [56/280](#) du 27 mars 2002, le commentaire ayant été établi par le Secrétariat. Les privilèges et immunités des experts résultent de la section 22 de la Convention générale, consacrée à leur immunité fonctionnelle qui porte que les experts jouissent d'une « immunité de toute juridiction en ce qui concerne les actes accomplis par eux au cours de leurs missions (y compris leurs paroles et écrits). Cette immunité continuera à leur être accordée même après que ces personnes auront cessé de remplir des missions pour l'Organisation des Nations Unies ».

Statut actuel des juges des tribunaux

56. Les Statuts du Tribunal du contentieux administratif et du Tribunal d'appel sont muets sur le statut juridique des juges. Ce statut découle des recommandations du Secrétaire général tendant à voir accorder aux juges du Tribunal du contentieux administratif le statut de non-fonctionnaire au service de l'Organisation afin de préserver leur indépendance vis-à-vis du Secrétariat (voir [A/63/314](#), par. 83). Le même paragraphe envisage uniquement le cas des juges du Tribunal d'appel siégeant à temps partiel et leur rémunération à ce titre⁴. Ce régime de rémunération rappelle celui généralement accordé (sous forme d'indemnité journalière de subsistance et d'honoraires) aux personnes chargées par l'Assemblée générale de fonctions à temps partiel, qui jouissent du statut d'expert en mission (voir [ST/SGB/107/Rev.6](#)). L'Assemblée a approuvé ces recommandations au paragraphe 30 de sa résolution [63/253](#). Ainsi, les juges du Tribunal du contentieux administratif, y compris les juges à temps partiel, sont considérés comme des personnalités exerçant des activités au service de l'Organisation sans être fonctionnaires du Secrétariat, les juges du Tribunal d'appel ayant qualité d'experts en mission.

Questions découlant du statut actuel des juges

57. L'Assemblée générale a précisé qu'en soi, le statut du juge ne déterminera pas ses conditions d'emploi. Ainsi, au paragraphe 39 de sa résolution [67/241](#), elle a rappelé avoir décidé aux paragraphes 30 et 31 de sa résolution [63/253](#) que les conditions d'emploi des juges du Tribunal du contentieux administratif et du Tribunal d'appel seraient différentes de celles des titulaires des autres postes judiciaires du système des Nations Unies

58. Or, c'est la différence de statut juridique entre les juges des deux tribunaux, et non le fait que leurs conditions d'emploi diffèrent, qui pose problème, et ce, pour diverses raisons.

59. Premièrement, le statut juridique des juges dépend des fonctions qui leur sont assignées et non de leur régime de rémunération. Par exemple, certains fonctionnaires ayant rang de secrétaire général adjoint reçoivent une rémunération symbolique de 1 dollar par an lorsqu'ils sont engagés sur la base des services effectifs (voir [A/66/380](#), par. 36 à 38); les conditions d'emploi d'autres fonctionnaires relevant de la section 19 de la Convention générale⁵ sont déterminées séparément, même si ces fonctionnaires ont tous le même statut juridique au regard de cette section (voir [A/65/676](#) et [A/65/767](#)); les autres juges siégeant à temps partiel ou à titre temporaire ont le statut de non-fonctionnaires au service de l'Organisation et sont engagés conformément à la section 19; ainsi des juges du Mécanisme international exerçant les fonctions résiduelles des tribunaux pénaux (voir art. 29 du Statut du Mécanisme).

⁴ Ce paragraphe se lit comme suit : « Le Secrétaire général a également l'intention de verser des honoraires aux juges du Tribunal d'appel pour chaque décision rendue, honoraires qui seraient calculés selon le barème appliqué aux juges du Tribunal administratif de l'OIT : les présidents de chambre recevraient 2 400 dollars par décision rendue et les autres juges 600 dollars. »

⁵ Selon la section 19, « outre les privilèges et immunités prévus à la section 18, le Secrétaire général et tous les sous-secrétaires généraux, tant en ce qui les concerne qu'en ce qui concerne leurs conjoints et enfants mineurs, jouiront des privilèges, immunités, exemptions et facilités, accordés, conformément au droit international, aux envoyés diplomatiques ».

60. Deuxièmement, la mission confiée aux juges de trancher les différends d'ordre juridique entre le Secrétaire général et le personnel est par essence la même, quel que soit le temps qui lui est consacré, la seule différence au regard du droit tenant au fait que les décisions du Tribunal du contentieux administratif sont susceptibles de recours devant le Tribunal d'appel qui est compétent en la matière. D'un point de vue fonctionnel, il est donc anormal qu'ils jouissent d'un statut juridique et d'immunités différents.

61. Troisièmement, d'autres personnes chargées par l'Organisation des Nations Unies de statuer sur les différends jouissent du statut juridique d'envoyés diplomatiques en vertu de la section 19 de la Convention générale (voir A/66/158, par. 22, et A/65/304, par. 35).

62. Enfin, il ressort de l'avis consultatif de la Cour internationale de Justice concernant le différend relatif à l'immunité de juridiction d'un rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme⁶ que, si une partie mécontente saisissait une juridiction interne au motif que tel juge n'avait pas agi dans l'exercice de ses fonctions officielles, cette juridiction interne pourrait se déclarer compétente pour trancher cette question initiale, étant donné que, sans être décisif, l'avis du Secrétaire général mérite le plus grand poids. En outre, les États hésitent parfois à intervenir en faveur de l'Organisation parce que la question de savoir si tel fonctionnaire agit dans l'exercice de ses fonctions officielles est une question de fait que doit trancher le Secrétaire général. En revanche, si les juges jouissaient du statut juridique d'envoyés diplomatiques au sens de la section 19 de la Convention générale, l'ONU en aviserait la mission permanente de l'État concerné et demanderait à cet État d'informer le tribunal du simple fait que le fonctionnaire en question avait la qualité d'envoyé diplomatique en vertu de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, qui énumère en son article 31 quelques exceptions claires à l'immunité (essentiellement les actions concernant les biens fonciers, les successions et les activités professionnelles ou commerciales).

Recommandations

63. Le Conseil recommande vivement d'accorder aux juges des deux tribunaux, siégeant à temps plein ou à temps partiel, les privilèges et immunités résultant de la section 19 de la Convention générale, de sorte qu'ils bénéficient de l'immunité accordée aux envoyés diplomatiques lorsqu'ils exercent des fonctions judiciaires au nom de l'Organisation des Nations Unies, et puissent ainsi invoquer leur immunité s'ils sont attaqués en justice. À elle seule, cette disposition n'affecte pas leurs émoluments, l'Assemblée générale ayant décidé qu'il s'agit là d'une question

⁶ *Différend relatif à l'immunité de juridiction d'un rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme, avis consultatif, CIJ, Recueil 1999*, p. 62. La Cour fait remarquer que, « lorsque les tribunaux nationaux sont saisis d'une affaire mettant en cause l'immunité d'un agent de l'Organisation des Nations Unies, il échet de leur notifier immédiatement toute conclusion du Secrétaire général concernant cette immunité », et note que « cette conclusion et les documents dans lesquels elle s'exprime créent une présomption. Une telle présomption ne peut être écartée que pour les motifs les plus impérieux et les tribunaux nationaux doivent donc lui accorder le plus grand poids » (par. 61). La Cour poursuit en indiquant que lorsqu'un tribunal national ne statue pas *in limine litis*, il ne respecte pas « un principe de droit procédural généralement reconnu » (par. 63) et ce manquement est attribuable à l'État Membre concerné étant donné que « le comportement d'un organe de l'État est considéré comme un fait de cet État » (par. 62).

distincte. Ces immunités ne joueraient évidemment qu'à raison de leurs fonctions officielles. À d'autres égards, l'immunité serait levée. La protection couvrant ces activités officielles serait également accordée aux juges à temps partiel dans l'exercice de leurs fonctions officielles, même s'ils étaient actionnés en justice alors qu'ils n'exerçaient pas de fonctions judiciaires pour le compte l'Organisation (voir [ST/SGB/2002/9](#), commentaire de l'alinéa c) de l'article 1).

64. Le Conseil recommande également de consacrer expressément le statut diplomatique des juges dans les Statuts des tribunaux. Il estime qu'en cas de nécessité, il serait plus facile d'invoquer l'immunité d'un juge, dès lors qu'elle aura été clairement stipulée dans un texte consacré aux seuls tribunaux, à leurs pouvoirs et responsabilités, c'est-à-dire leurs statuts. À l'heure actuelle, il serait assez difficile pour un tribunal interne d'établir le statut et l'immunité des juges, ce qui conduirait à interroger et expliquer en détail toute une série de documents de l'Organisation des Nations Unies émanant de diverses sources dans l'Organisation, sans parler du risque réel d'erreur et de graves conséquences pour le juge concerné⁷.

65. Reste à savoir si les juges devraient avoir rang de sous-secrétaire général ou de secrétaire général adjoint et, partant, s'il faudrait établir une distinction entre la qualité de juge d'instance et celle de juge d'appel. S'il s'agit là d'une décision de principe du ressort de l'Assemblée générale, le Conseil considère que l'Assemblée pose de plus strictes conditions d'admission à la fonction de juge du Tribunal d'appel (voir sect. IV), ces derniers devraient prétendre à un rang plus élevé. Suivant cette logique de l'Assemblée générale, le Conseil estime que le rang indiqué par les juges du Tribunal d'appel serait celui de secrétaire général adjoint, ceux du Tribunal du contentieux administratif devant avoir rang de sous-secrétaire général.

66. Enfin, tout en notant qu'il revient à la Cinquième Commission de trancher la question des conditions d'emploi, qui relève de la politique financière, le Conseil recommande que les juges puissent voyager en classe affaires, privilège qui avait été accordé aux membres du Tribunal administratif des Nations Unies par l'Assemblée générale (voir [ST/SGB/107/Rev.6](#), annexe III). De l'avis du Conseil, ce serait là une mesure équitable, les qualifications requises des juges des deux tribunaux étant plus élevées que celles exigées des membres du Tribunal administratif des Nations Unies et les juges justifiant des qualifications requises sont généralement d'un certain âge. Le voyage en classe économique n'est pas propice au travail productif en cours de vol, surtout sur des documents sensibles ou confidentiels et, rendu à destination, le juge est d'autant moins prêt à se mettre immédiatement au travail. Pour toutes ces

⁷ Le point de départ serait la décision de l'Assemblée générale au paragraphe 30 de sa résolution 63/253, mais cette résolution mentionne en termes généraux l'approbation des propositions avancées par le Secrétaire général dans son rapport ([A/63/314](#)). Ce rapport évoque la question au paragraphe 83, mais, à l'évidence, ce paragraphe ne parle que du seul statut des juges du Tribunal du contentieux administratif, qui sont considérés comme non-fonctionnaires au service de l'Organisation. Il n'envisage pas le statut des juges du Tribunal d'appel en tant qu'experts en mission. Pour quiconque connaît le régime de rémunération des experts, il ne fait aucun doute que les juges du Tribunal d'appel sont des experts en mission (voir par exemple les précédents rapports du Conseil, mentionnés ci-dessus, et le Règlement régissant le statut et les droits et obligations élémentaires des personnalités au service de l'ONU non fonctionnaires du Secrétariat et des experts en mission) mais expliquer tout cela à un tribunal national et chercher à le convaincre que les juges du Tribunal d'appel jouissent de l'immunité des experts en mission pourrait s'avérer malaisé, les Statuts étant muets sur la question.

raisons, le Conseil demande à l'Assemblée de permettre aux juges des deux tribunaux de voyager en classe affaires.

67. Depuis qu'ils ont pris leur place de pièce maîtresse du système judiciaire interne, il y a quatre ans, les juges ont gagné l'admiration des requérants et du Secrétaire général en disant le droit en toute impartialité. Ils exercent leur mission complexe et difficile, toujours en public et sous surveillance permanente, et doivent régler leur vie professionnelle et personnelle en conséquence. La justice est une valeur prisée de toutes les sociétés, car elle est signe d'intégrité et de légitimité. En outre, ces deux dernières décennies, l'Organisation des Nations Unies a vivement œuvré à l'avènement de l'état de droit dans les pays où sont présentes des missions politiques et des missions de maintien de la paix des Nations Unies. Le Conseil estime que ce ne serait pas trop demander de l'Assemblée générale qu'elle distingue ceux qui disent le droit et concourent à asseoir la légalité en son sein en leur accordant le statut qui sied à leur qualité sous l'empire de la section 19 de la Convention générale.

V. Conditions d'admission à la fonction de juge du Tribunal d'appel

68. Au paragraphe 40 de sa résolution [67/241](#), l'Assemblée générale a souligné qu'il importe de recruter les candidats qui soient le mieux à même de faire du Tribunal d'appel un modèle d'excellence judiciaire et, se référant au paragraphe 35 du rapport du Conseil, a invité celui-ci à détailler plus avant les recommandations qu'il y formule concernant les qualifications requises des juges du Tribunal. La présente section fait suite à cette invitation.

A. Conditions

69. Par sa résolution [61/261](#), l'Assemblée a institué un nouveau système d'administration de la justice indépendant, transparent, professionnalisé, doté de ressources suffisantes et décentralisé, qui obéit aux règles applicables du droit international, ainsi qu'aux principes de la légalité et du respect des formes régulières, et permet de faire respecter les droits et obligations du fonctionnaire et d'amener responsables et fonctionnaires à répondre également de leurs actions. Elle a adopté le Statut du Tribunal du contentieux et celui du Tribunal d'appel dans sa résolution [63/253](#). Les deux juridictions ont commencé leurs travaux le 1^{er} juillet 2009.

70. Le Tribunal d'appel a pour mission de rendre des arrêts dûment motivés, qui viennent non seulement trancher tel ou tel cas d'espèce mais également dégager une jurisprudence. Autrement dit, elle a pour vocation de dire le droit et d'être une voie de réformation; les juges qui le composent doivent ainsi être choisis en conséquence.

71. Les conditions d'admission à la fonction de juge au Tribunal d'appel sont énumérées à l'article 3 de son statut :

- « 1. Le Tribunal d'appel se compose de sept juges.
2. Les juges sont nommés par l'Assemblée générale sur la recommandation du Conseil de justice interne conformément à la résolution 62/228 de l'Assemblée. Ils sont tous de nationalité différente et sont nommés eu égard aux principes de la répartition géographique et de l'équilibre entre les effectifs des deux sexes.
3. Pour pouvoir être nommé juge, il faut :
- a) Jouir de la plus haute considération morale; et
 - b) Justifier d'au moins 15 années d'expérience judiciaire en droit administratif, ou d'une expérience équivalente acquise dans une ou plusieurs juridictions nationales⁸. »

B. Mission du Tribunal d'appel

72. Dans l'exercice de leur redoutable mission, les juges du Tribunal d'appel (et du Tribunal du contentieux) doivent interpréter et appliquer toute une série de sources de droit, dont la Charte des Nations Unies, les résolutions de l'Assemblée générale, les principes généraux du droit, les principes du droit des droits de l'homme, du droit administratif, du droit du travail et du droit des contrats, diverses conventions internationales et textes fondamentaux relatifs aux droits de l'homme, et les normes internationales du travail. Dans la pratique, ils invoquent souvent la jurisprudence d'autres tribunaux de même nature ayant eu à connaître d'affaires semblables (notamment le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail et le Tribunal administratif de la Banque mondiale), ainsi que la jurisprudence de juridictions internes appliquant les principes internationaux⁹. Les juges du Tribunal du contentieux administratif, de par la nature de leur mission, s'intéressent en général principalement aux faits de l'espèce et à leur qualification juridique, les juges du Tribunal d'appel étant censés dégager une jurisprudence onusienne constante. Le juge d'appel doit envisager le litige plus largement, devant résoudre les éventuelles contradictions entre divers règles et principes en présence. La décision d'appel dépasse par sa portée l'espèce considérée. Il est donc essentiel que tout candidat à la fonction de juge du Tribunal d'appel justifie d'une solide

⁸ À comparer avec les conditions d'admission à la fonction de juge du Tribunal du contentieux, énumérées à l'article 4 de son statut :

- « 1. Le Tribunal se compose de trois juges à temps complet et de deux juges à mi-temps.
2. Les juges sont nommés par l'Assemblée générale sur la recommandation du Conseil de justice interne conformément à la résolution 62/228 de l'Assemblée. Ils sont tous de nationalité différente et sont nommés eu égard aux principes de la répartition géographique et de l'équilibre entre les effectifs des deux sexes.
3. Pour pouvoir être nommé juge, il faut :
- a) Jouir de la plus haute considération morale; et
 - b) Justifier d'au moins 10 ans d'expérience judiciaire en droit administratif, ou d'une expérience équivalente acquise dans une ou plusieurs juridictions nationales. »

⁹ Pour une vue d'ensemble, voir Memooda Ebrahim-Carstens, « The United Nations Dispute Tribunal: significant trends, challenges and landmark decisions », document préparé pour l'Organisation des États américains/American Society of International Law, Washington, 7 février 2013.

formation en droit privé et en droit international, et spécialement en droit administratif et en droit du travail.

C. Le candidat doit jouir de la plus haute considération morale

73. Le juge du Tribunal d'appel doit avant tout être capable de statuer sur tel ou tel litige en toute indépendance, impartialité et intégrité (voir l'alinéa a) du paragraphe 3 de l'article 36 du Statut de Rome de la Cour pénale internationale). Le juge doit être honnête, de bonne moralité et de bonne réputation. Sa conduite et sa réputation doivent être irréprochables aux yeux de tout observateur raisonnable.

74. L'exigence faite au juge de justifier de la « plus haute considération morale » trouve son fondement dans ceci que toute partie à un litige tire de l'article 10 de la Déclaration universelle des droits de l'homme le droit d'être entendue par « un tribunal indépendant et impartial » :

« Toute personne a droit, en pleine égalité, à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal indépendant et impartial, qui décidera, soit de ses droits et obligations, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle¹⁰. »

75. Les qualités morales que le juge doit posséder sont énumérées par l'Institut des droits de l'homme de l'Association internationale du barreau dans sa résolution sur les principes déontologiques applicables à la nomination des juges au sein des juridictions internationales, adoptée le 31 octobre 2011¹¹. Le Conseil souscrit à la définition donnée par l'Association et à la valeur attachée à ses qualités qui correspondent, à ses yeux, à cette « plus haute considération morale » exigée de tout candidat au Tribunal d'appel. En résumé, le candidat doit, à en juger par sa carrière et sa vie privée, montrer qu'il sera apte à s'acquitter de sa mission au Tribunal en observant les principes suivants :

a) **Indépendance.** Le juge fait respecter le principe d'indépendance de la justice et l'incarne dans sa personne. Il est indépendant vis-à-vis des parties au litige, n'a aucun intérêt dans l'issue de l'affaire et statue sur les faits de l'espèce sans se laisser influencer ni convaincre par toute partie extérieure (gouvernements, organisations internationales, fonctionnaires, etc.);

b) **Impartialité.** Le juge est et est regardé comme impartial dans la conduite de l'instance et dans ses décisions au fond. Il démontre l'aptitude à exercer sa fonction de magistrat sans parti pris ni préjugé et sans donner l'impression d'en avoir;

¹⁰ Voir, sur la même question, les critères dégagés par le Groupe judiciaire sur le renforcement de l'intégrité de la justice lors de sa réunion à Bangalore (Inde) en février 2001. Le Projet de Bangalore sur un code de déontologie judiciaire a été examiné en 2002 par un groupe de travail du Conseil consultatif de juges européens, avant d'être modifié et soumis à un nouvel examen lors d'une réunion de haut niveau tenue en novembre 2002 au Palais de la Paix à La Haye. Il s'agissait à cette occasion de recueillir l'adhésion des juges de *common law*, de la tradition civiste et des autres traditions juridiques aux concepts et principes proposés dans le projet. Toutes ces rencontres ont permis d'arrêter le texte des Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire, dont la Commission des droits de l'homme a pris note dans sa résolution 2003/43.

¹¹ Accessible à l'adresse suivante : www.ibanet.org/Article/Detail.aspx?ArticleUid=A428D839-07C9-4933-BBEC-755D72EBA6C4.

c) **Respect des convenances.** Le juge adopte et manifeste une conduite irréprochable, tant dans sa vie professionnelle que privée, afin de préserver la dignité de sa fonction, de projeter l'image d'une justice indépendante et de la garantir dans les faits. Ses relations professionnelles ou personnelles n'exercent aucune influence induue, et n'en donnent pas l'apparence, sur les actes qu'il accomplit dans l'exercice de sa fonction. Il s'interdit d'user de sa qualité pour favoriser ses intérêts personnels et d'en donner l'impression;

d) **Respect du principe d'égalité de traitement.** Le juge traite également toutes les personnes qui comparaissent devant lui – parties, défenseurs, témoins ou fonctionnaires –, afin de rendre dans les affaires dont il est saisi une décision qui soit et soit regardée comme équitable. L'existence ou la suspicion de parti pris ou de préjugé à l'égard de toute personne ou de tout groupe ne sauraient être tolérées dans l'exercice de la fonction de juge.

76. De l'avis du Conseil, l'exigence « de la plus haute considération morale » s'entend de toutes les qualités morales énumérées ci-dessus; l'Assemblée générale devrait dès lors y souscrire.

D. Le candidat doit justifier d'au moins 15 années d'expérience judiciaire

77. L'expression « expérience judiciaire » ne doit pas être entendue au sens strict comme visant la seule expérience juridictionnelle (c'est-à-dire au sein d'institutions judiciaires d'un système hiérarchisé dont les membres sont nommés par l'État pour régler les litiges en appliquant les règles du droit à chaque espèce), dans la mesure où, dans certains pays, les relations du travail, y compris le droit du travail, sont principalement du ressort des tribunaux administratifs, lesquels relèvent davantage de l'exécutif que du pouvoir judiciaire, et dont les membres, formés en droit, sont parfois parmi les meilleurs spécialistes des matières relevant de la compétence du Tribunal d'appel. L'expérience de ces personnes est précieuse pour le Tribunal. Il est à noter qu'elles sont parfois plus disponibles que les juges à temps plein pour participer aux sessions annuelles du Tribunal, qui ont duré deux à trois semaines lors des trois dernières années.

Il n'est pas nécessaire que l'expérience judiciaire soit continue

78. Le Conseil a considéré par le passé qu'il fallait justifier de 15 années d'expérience judiciaire à temps plein, ce qui a eu pour effet d'éliminer des candidats qui, par ailleurs parfaitement qualifiés et très compétents, étaient juges à temps partiel. Outre leurs fonctions de juge, pour la plupart, ces candidats enseignaient le droit ou exerçaient une profession juridique. Sans être continue, leur expérience cumulée pouvait parfois être égale ou supérieure à 15 ans. Le Conseil estime désormais qu'une expérience cumulée de 15 années suffirait.

Niveau d'expérience

79. Le Statut du Tribunal d'appel ne précise pas à quel degré de juridiction l'expérience doit avoir été acquise. Rien n'exclut en principe que les candidats puissent justifier d'une expérience de juge d'instance ou d'appel statuant sur des affaires simples mais, dans la pratique, le Conseil ne recommande pas de tels candidats pour nomination. Selon lui, le candidat doit justifier d'au moins 5 des

15 années d'expérience requises, d'appel ou de cassation. Une telle condition permettrait d'écartier les candidats sans expérience, ou presque, en matière d'appel. Tout juge du Tribunal doit posséder les qualifications juridiques requises pour exercer les plus hautes fonctions judiciaires dans son pays d'origine. Il doit en outre justifier de l'expérience nécessaire (notamment en matière d'analyse et de rédaction juridiques) pour traiter le type d'affaires du ressort du Tribunal.

80. L'on pourrait exiger des candidats qu'ils justifient d'une expérience de 15 années accomplies au sein de hautes juridictions, mais l'on oublierait alors que les juges ne sont souvent promus au sein de ces juridictions – ou qu'ils y sont nommés après avoir occupé des fonctions dans les juridictions administratives spécialisées – qu'en fin de carrière, et donc qu'ils y passent rarement 15 années accomplies avant d'atteindre l'âge de la retraite. De plus, une telle exigence pourrait favoriser les candidats originaires de pays où l'on devient juge dès la fin de ses études, au détriment de ceux venant de pays où les juges sont recrutés parmi les professionnels du droit.

81. Selon le Conseil, il suffira d'exiger que 5 au moins des 15 années d'expérience judiciaire que doivent justifier les candidats aient été passées au sein d'une juridiction d'appel aux compétences étendues.

Domaine de compétence

Droit du travail ou équivalent

82. La *common law* établit une distinction entre le « droit administratif », visé à l'alinéa b) du paragraphe 3 de l'article 3 du Statut du Tribunal d'appel, et le « droit du travail ». Dans de nombreux pays de tradition civiliste, les deux droits sont non seulement distincts mais ressortissent à des juridictions différentes. Il n'en reste pas moins que, pour le Tribunal, les juges et praticiens du droit du travail sont également des candidats dignes d'intérêt. Par exemple, certains des meilleurs candidats sont issus des juridictions du droit de travail des États-Unis d'Amérique. Le Conseil recommande donc de retenir expressément le droit du travail comme autre domaine de compétence possible et de modifier le Statut du Tribunal en conséquence.

Établissements universitaires

83. À l'heure actuelle, seule l'expérience de juge est prise en considération. Or, le Tribunal statuant à la fois en droit et en fait, la présence parmi les sept juges d'une ou peut-être deux personnes (mais pas plus) dotées d'une solide expérience universitaire dans un domaine du droit intéressant le Tribunal pourrait être utile. Les universitaires spécialistes des relations du travail qui siègent comme arbitres en tirent souvent une grande expérience pratique. L'un des juges du Tribunal a fait observer au Conseil que la nomination de personnes ayant une expérience universitaire plutôt que de praticien ou de juge à temps complet pourrait nuire à la collégialité du Tribunal. Cela n'a toutefois pas été le cas dans les juridictions d'appel dont il est fait mention ci-après. Par ailleurs, selon le Conseil, l'objection est de peu de poids au regard du bénéfice que le Tribunal en retirerait dans ses travaux si l'on retenait le ou les bons candidats.

84. Parmi les membres actuels de la Cour suprême des États-Unis, Antonin Scalia a été professeur à la University of Virginia (1967-1971) et à la University of

Chicago (1977-1982), ainsi que professeur invité à la Georgetown University et à la Stanford University; Anthony Kennedy a été professeur de droit constitutionnel à la McGeorge School of Law de la University of the Pacific (1965-1988); Ruth Bader Ginsburg a été professeur de droit à la Rutgers University (1963-1972) et à la Columbia University in the City of New York (1972-1980); enfin, Elena Kagan a été professeur à la University of Chicago et à la Harvard University.

85. Au Royaume-Uni, lord Goff était un universitaire de renom avant d'être nommé à la Chambre des Lords (autrefois la plus haute juridiction du pays, remplacée aujourd'hui dans ce rôle par la Cour suprême), tout comme lord Hoffmann et la baronne Hale, celle-ci étant à l'heure actuelle Vice-Présidente de la Cour suprême.

86. Au Canada, l'actuelle juge en chef, Beverley McLachlin, a enseigné le droit à la University of British Columbia en début de carrière. Parmi les autres membres récents de la Cour suprême du Canada, Louise Arbour (devenue par la suite Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme), Frank Iacobucci et Michel Bastarache ont été avant leur nomination professeurs de droit durant toute ou partie de leur carrière.

87. Tous ces juges ont exercé en outre diverses activités hors de l'université.

88. Il convient de noter que, s'il est vrai que le Tribunal d'appel tient des audiences, celles-ci sont consacrées à l'examen des moyens et n'exigent pas des juges une expérience particulière en matière de procédure. De ce fait, les universitaires n'interviendraient pas en dehors de leur domaine de compétence.

89. Le Conseil recommande donc de modifier les conditions d'admission prévues au Statut à l'effet d'y viser l'expérience universitaire dans un domaine du droit intéressant le Tribunal, dès lors qu'elle est complétée d'une expérience pratique de l'arbitrage ou son équivalent, à prendre en compte dans le calcul des 15 années d'expérience, pourvu que 5 au moins des 15 années, l'aient été au sein d'une juridiction d'appel aux compétences étendues.

Juridictions internationales

90. Le Statut du Tribunal d'appel exige des candidats une expérience au sein d'une ou plusieurs juridictions nationales, ce qui exclut de fait l'expérience acquise au sein d'une juridiction internationale. Toutefois, on relèvera que le droit appliqué par le Tribunal du contentieux administratif et le Tribunal d'appel est souvent appelé « droit administratif international ». L'expérience acquise au sein de certaines juridictions internationales, par exemple la Cour interaméricaine des droits de l'homme, la Cour européenne des droits de l'homme ou la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, pourrait donc présenter un intérêt. Le Conseil recommande d'élargir les conditions prévues au Statut à l'effet d'y viser l'expérience acquise au sein des juridictions internationales, laissant le soin au Conseil, au moment du choix des candidats à présenter à l'Assemblée générale, de déterminer quel type d'expérience au sein de telle ou telle juridiction internationale peut présenter un intérêt pour les travaux du Tribunal.

E. Conditions supplémentaires

91. Le Conseil recommande d'exiger de tous les juges qu'ils maîtrisent couramment au moins l'une des langues de travail du Tribunal d'appel, tant à l'oral qu'à l'écrit, et qu'ils soient, au moment de leur nomination, dans un état de santé compatible avec l'exercice efficace de leurs fonctions pendant toute la durée de leur mandat. Par ailleurs, si plusieurs candidats satisfont également à toutes les conditions d'admission à la fonction de juge, il pourra être tenu compte d'un critère de diversité pour les départager, si cela est jugé approprié et raisonnable.

VI. Abus de procédure

A. Introduction

92. Au paragraphe 42 de sa résolution 67/241, l'Assemblée générale a « estim[é] qu'il import[ait] de prendre des mesures efficaces pour empêcher les plaintes futiles, encourag[é] les juges à faire pleinement usage des mesures déjà à leur disposition et invit[é] le Conseil à lui faire part de ses vues sur les options envisageables en la matière ». La présente section fait suite à cette invitation.

93. Le Conseil relève qu'au paragraphe 30 de sa résolution 66/237 l'Assemblée générale a demandé « aux deux Tribunaux de revoir leurs règles de procédure relatives au rejet de recours manifestement irrecevables ».

94. Le Conseil envisagera ici les deux résolutions sous la rubrique générale de l'« abus de procédure », d'une part parce que les « plaintes futiles¹² » et les « recours manifestement irrecevables » sont deux formes d'abus de procédure¹³, et d'autre part parce que selon les statuts des Tribunaux, lorsque « une partie a manifestement abusé de la procédure devant lui, [le Tribunal] peut la condamner aux dépens » (par. 6 de l'article 10 du statut du Tribunal du contentieux administratif et par. 2 de l'article 9 du statut du Tribunal d'appel). Les atteintes à la procédure comme l'outrage à magistrat et le faux témoignage, souvent passibles de sanctions pénales en droit interne, relèvent également de l'« abus de procédure » devant les Tribunaux des Nations Unies, en vertu de l'interprétation qu'ils font de la résolution 63/253 de l'Assemblée générale d'où il résulte qu'ils n'ont pas d'autres pouvoirs que ceux qu'ils tirent de leurs statuts respectifs¹⁴.

95. Sur le même sujet, le Conseil relève également que le Tribunal du contentieux administratif a diffusé le texte informel de propositions de modifications à son

¹² L'adjectif « futile » peut caractériser aussi bien telle requête et ses prétentions que telle réponse et les moyens de défense à l'appui.

¹³ Dans les systèmes de *common law*, l'abus de procédures s'entend de toutes actions futiles, dilatoires ou diffamatoires ou mal fondées en fait ou en droit. Dans les systèmes de tradition civiliste, sont abusives les actions cachant des arrières pensées, l'abus de droit, les actions de mauvaise foi, dilatoires ou mal fondées en fait ou en droit. Voir Michele Taruffo (éd.), *Abuse of Procedural Rights: Comparative Standards of Procedural Fairness*, La Haye, Kluwer Law International, 1999.

¹⁴ Résolutions 66/237, par. 9, et 67/241, par. 5. Il ressort toutefois de certaines décisions que les Tribunaux semblent reconnaître n'avoir de pouvoir propres ou implicites que dans de rares circonstances, notamment en cas d'outrage à magistrat [voir *Igbinedion* (UNDT/NBI/2011/023)].

règlement de procédure. Ce texte est toujours en discussion au sein du Tribunal mais, dans la mesure où il envisage la question de l'abus de procédure dont l'Assemblée générale a confié l'examen au Conseil, ce dernier entend y faire des observations qui pourront d'ailleurs aider le Tribunal à revoir son règlement de procédure. Les propositions avancées dans le texte en question tendent à habiliter le Tribunal à :

« a) Rejeter ou modifier, en tout ou en partie, toute requête ou réponse qu'il jugerait futile, dilatoire, manifestement irrecevable ou déraisonnable, ou comme n'ayant aucune chance raisonnable de prospérer;

b) Rejeter, en tout ou en partie, toute requête ou réponse, dès lors qu'il jugerait que le requérant ou le défendeur, ou le représentant de l'un ou de l'autre, obéit à quelque motif abusif, dilatoire ou déraisonnable, ou diffamatoire ou injurieux. »

96. Ces projets de dispositions semblent inspirés, du moins en partie, des paragraphes des résolutions de l'Assemblée générale mentionnés. Ils tendent tous à prévenir l'« abus de procédure », dont ils décrivent diverses formes. Le paragraphe a) s'intéresse à l'abus de procédure devant le Tribunal du contentieux administratif, le paragraphe b) envisageant le comportement abusif des parties.

97. Le Conseil convient qu'on ne saurait rejeter une requête valable au motif qu'elle est mal formée, si elle est présentée par un requérant qui ne bénéficie pas d'aide juridique et se défend seul en justice, ou quand la défaillance est imputable au conseil. Le Conseil estime d'ailleurs que la prévention des abus de procédure passe par l'adoption d'un code de déontologie à l'intention de tous les conseils, afin que ceux-ci soient avertis des règles de conduite à observer.

98. La procédure devant le Tribunal du contentieux administratif est accusatoire : les parties au litige présentent chacune ses arguments, le juge ayant un rôle d'observateur impartial. En vertu du Code de déontologie judiciaire adopté par l'Assemblée générale dans sa résolution 66/106, il incombe toutefois au juge de conduire l'instance de manière équitable. Il s'ensuit que le juge peut demander aux parties d'agir dans le respect de l'équité, même quand la partie victime de l'abus de procédure n'invoque pas ce moyen.

99. Avant de saisir l'Assemblée générale de ses propositions pour prévenir les actions abusives, le Conseil estime utile de passer en revue certaines décisions de jurisprudence, afin de donner un aperçu de l'interprétation que les Tribunaux ont donné de l'« abus de procédure ». Sont retenues ici les seules affaires à l'occasion desquelles l'« abus de procédure » a fait l'objet d'un examen approfondi¹⁵. Dans de nombreuses espèces, les allégations d'abus de procédure ont été rejetées sans débat.

B. Interprétation de l'« abus de procédure »

Abus de procédure

100. Dans un certain nombre d'affaires, il a été jugé que la demande d'une partie, quoique respectant formellement le règlement de procédure, constituait un abus de

¹⁵ Pour chaque espèce, le Tribunal du contentieux vise à la fois la référence de l'affaire et le numéro du jugement. Seule la référence des affaires est indiquée ici.

la procédure établie par le Tribunal pour trancher les affaires en toute célérité et efficacité. Il ressort de la jurisprudence que les actions d'« abus de procédure » intentées contre le défendeur ont prospéré à peu près autant de fois que celles engagées contre le requérant.

101. Dans une affaire, le Tribunal du contentieux a jugé que les demandes fréquentes de suspension de procédure tendant à voir régler le différend par la voie non formelle, sans qu'aucun progrès n'ait apparemment été fait ou porté à sa connaissance, n'avaient pas servi la cause de la justice, avaient encombré le rôle du Tribunal et constituaient un abus de procédure¹⁶.

102. Dans une autre espèce, le Tribunal a jugé que le simple fait de demander une nouvelle prorogation du délai pour l'introduction d'une requête le jour d'échéance de la prorogation précédente, sans qu'ait été établie une quelconque volonté de se conformer au délai prorogé antérieurement, qualifiait l'abus de procédure¹⁷.

103. Dans une affaire concernant une procédure de recrutement, la requérante s'était portée candidate au poste à pourvoir, avant l'annulation de la procédure et le réaffichage du poste. Tout en se portant de nouveau candidate, la requérante a contesté l'annulation de la première procédure, mais a demandé au Tribunal du contentieux de surseoir à statuer en attendant l'issue de la seconde procédure de recrutement. Le Tribunal a jugé que, tout en postulant le poste, la requérante utilisait sa demande de sursis à statuer comme menace sur l'administration, ce qui constituait un abus de procédure¹⁸.

104. Dans une affaire relevant de l'ancien système de justice interne, la requérante contestait son licenciement devant la Commission paritaire de recours (CPR). Cette dernière a jugé que le licenciement de la requérante avait été régulier mais, certains de ses droits n'ayant pas été respectés, a recommandé sa réintégration ou le versement d'une indemnité égale à un an de traitement. Le défendeur a informé la requérante qu'il acceptait les conclusions de la Commission, mais qu'il ne verserait qu'une indemnité égale à trois mois de traitement. Par la suite, le défendeur est revenu sur sa reconnaissance de responsabilité aux motifs que la procédure se déroulait désormais sous l'empire d'un nouveau système de justice et que, au moment de sa reconnaissance de responsabilité, il n'avait pas tous les éléments du dossier en sa possession. Le Tribunal du contentieux a jugé que cette rétractation était sans fondement, qu'elle avait obligé la requérante à se pourvoir de nouveau en justice, avait été source de perte de temps et de ressources et constituait un abus de procédure¹⁹.

105. À l'occasion d'une autre affaire, le défendeur, après que son témoin principal a été interrogé, contre-interrogé puis réinterrogé, a déposé une requête tendant à voir entendre le témoin de nouveau, au motif que certaines questions posées lors du contre-interrogatoire l'avaient troublé et surpris. Le Tribunal du contentieux a jugé qu'il n'existait en l'espèce aucune des circonstances exceptionnelles de nature à

¹⁶ *Solloway* (UNDT/NBI/2011/029, par. 9 et 10). L'affaire a été rayée du rôle du Tribunal, avec la faculté pour le requérant de la rétablir sur autorisation du Tribunal. Le requérant n'a pas été condamné aux dépens.

¹⁷ *Macharia* (UNDT/NBI/2009/43), jugement confirmé en appel (2010-UNAT-015). Le Tribunal du contentieux administratif a ordonné que l'affaire soit rayée du rôle. Le requérant n'a pas été condamné aux dépens.

¹⁸ *Hussein* (UNDT/NBI/2009/010, par. 4), jugement confirmé en appel (2010-UNAT-006).

¹⁹ *Mistral Al-Kidwa* (UNDT/NY/2010/053, par. 43, 44, 84 et 85).

justifier une nouvelle comparution du témoin et que la requête du défendeur constituait un abus de procédure²⁰.

106. Dans l'un de ses arrêts, le Tribunal d'appel a jugé irrecevable une requête qui n'avait pas été déposée dans les délais et qui était, en tout état de cause, dénuée de fondement. Par la suite, l'appelante a demandé la « reconsidération » de l'arrêt, au motif que la méthode suivie par le Tribunal d'appel pour calculer les délais n'était pas semblable à celle adoptée par l'ancien Tribunal administratif des Nations Unies. Le Tribunal d'appel a jugé que l'arrêt était revêtu de l'autorité de la chose jugée, qu'il était insusceptible d'appel et que, par conséquent, la demande de « reconsidération » constituait un usage abusif de la procédure d'appel²¹.

107. Dans une autre affaire encore, le Tribunal du contentieux a jugé que la requérante avait usé de nombreuses manœuvres qui, sans présenter aucune utilité réelle pour la défense de ses droits, avaient engendré des coûts supplémentaires à la charge du défendeur et constitué un abus de procédure de nature à justifier une ordonnance de dépens²². Le Tribunal d'appel a jugé que l'abus de procédure avait été le fait du représentant de la requérante et que, par conséquent, celle-ci ne pouvait être condamnée aux dépens²³.

Comportement abusif

108. Constituait un abus de procédure le fait par le requérant de présenter, lors d'une audition par téléconférence, le témoignage de deux personnes dont on établira par la suite qu'elles s'étaient présentées sous une fausse identité et avaient livré un faux témoignage²⁴.

109. Lors d'une affaire entendue à Genève par le Tribunal du contentieux, le requérant a déposé une requête en récusation du juge saisi et, sa requête ayant été rejetée, a demandé le dépaysement de l'affaire motif pris de la partialité du greffier du Tribunal. Le requérant ayant décrit le greffier en des termes injurieux et diffamatoires, sa requête a été rejetée comme qualifiant l'abus de procédure par le Tribunal²⁵.

110. Dans une affaire à l'occasion de laquelle le Tribunal du contentieux ayant fait droit à la demande de mesures conservatoires déposée par le requérant, le défendeur a saisi le Tribunal d'une requête en réexamen de son ordonnance, le Tribunal a jugé que les arguments du défendeur à l'appui de sa requête étaient sans intérêt ni fondement et visaient uniquement à dépeindre le requérant sous des traits négatifs,

²⁰ *Tadonki* (UNDT/NBI/2009/36, par. 58 et 325).

²¹ *El-Khatib* (UNAT-2010-034).

²² *Mezoui* (UNDT/GVA/2009/60, par. 78).

²³ *Mezoui* (2012-UNAT-220, par. 49). Cette affaire est examinée plus avant aux paragraphes 131 à 133 ci-après.

²⁴ *Bagula* (UNDT/NBI/2010/31/UNAT/1689, par. 46, 47, 50, 51 et 52). Le requérant a été licencié sans préavis. Le Tribunal a ordonné à l'Administration de déduire de son solde de tout compte les sommes acquises frauduleusement.

²⁵ *Ishak* (UNDT/GVA/2009/66, par. 38, 39 et 50). Jugement confirmé en appel (2011-UNAT-152). L'ancien Tribunal administratif des Nations Unies avait également jugé dans l'affaire *Fayache* que des allégations injurieuses et abusives portées dans le cadre d'une procédure pouvaient qualifier l'abus de procédure (AT/DEC/1200, par. IV).

alors même qu'un tel procédé est irrecevable, et qu'elle qualifiait l'abus de procédure²⁶.

111. À l'occasion de la même affaire, le défendeur a accusé en cours d'instance le requérant de harcèlement sexuel. Le Tribunal du contentieux a jugé que cette allégation n'avait fait l'objet d'aucune enquête selon les textes de l'Organisation et n'avaient nullement pesé sur la décision de mettre fin aux fonctions du requérant. De plus, le défendeur n'a produit aucune preuve permettant ne serait-ce que de soupçonner que le requérant ait pu se livrer à de tels actes à l'endroit de quiconque. Le Tribunal a qualifié ces allégations d'abus de procédure²⁷.

Affaires où l'abus de procédure n'a pas été retenu

112. Le Tribunal du contentieux a déclaré expressément que certains types d'actes ou d'actions ne caractérisaient pas l'« abus de procédure ».

113. Il a jugé dans une affaire que les conclusions présentées par le défendeur, ne sortant pas du cadre de la défense légitime de ses intérêts, ne constituaient pas un abus de procédure²⁸.

114. Dans une autre affaire, il s'est avéré à la clôture des débats que l'un des témoins du défendeur avait fait un faux témoignage. Le Tribunal du contentieux a considéré que le témoin avait trompé non seulement le Tribunal, l'ancienne Commission paritaire de recours et l'ancien Comité paritaire de discipline mais également le conseil du défendeur²⁹ et a jugé que, rien ne permettant d'établir que les représentants du défendeur savaient ou auraient pu raisonnablement savoir qu'il s'agissait d'un faux témoignage, l'abus de procédure n'était pas caractérisé³⁰.

115. Dans une affaire à l'occasion de laquelle le défendeur n'avait réglé que tardivement la somme de 259,90 dollars dont il était redevable, sans acquitter les intérêts qui avaient couru sur une période d'environ 18 mois, le requérant ayant introduit une requête en paiement de ces intérêts (calculés sur la valeur du taux de base américain majoré de 5 %), entre autres prétentions, le Tribunal du contentieux a jugé que la requête ne constituait pas un abus de procédure, quand bien même le différend aurait pu être réglé à l'amiable³¹.

116. Dans une autre affaire, le Tribunal du contentieux a jugé que le fait par le conseil du requérant d'avoir omis de bonne foi d'accomplir un acte de procédure obligatoire, sans la moindre intention dilatoire ou de détourner la procédure, ne justifiait pas de rendre une ordonnance de dépens³².

²⁶ *Tadonki* (UNDT/NBI/2009/36, par. 56 et 326).

²⁷ Ibid. (UNDT/NBI/2009/36, par. 321 à 324). Jugement en appel.

²⁸ *McKay* (UNDT/GVA/2010/103, par. 72), jugement confirmé en appel (UNAT-2012-314).

²⁹ *Bridgeman* (UNDT/NY/2010/052, par. 15).

³⁰ Ibid. (UNDT/NY/2010/052, par. 28 et 29).

³¹ *Tolstopiatov* (UNDT/NY/2011/059, par. 24 à 26).

³² *Ba* (UNDT/NBI/2012/17, par. 32).

C. Réflexions sur la jurisprudence

117. L'un des principaux objectifs du nouveau système de justice étant d'éviter les lenteurs de l'ancien système³³, une approche efficace et efficiente de la procédure, conforme à la jurisprudence des Tribunaux, pourrait se présenter comme suit :

« Les abus de procédure englobent les entorses flagrantes aux règles de procédure et les fautes commises à l'occasion d'une action par ailleurs régulière, notamment :

- a) Tout acte de procédure accompli par une partie en cours d'instance qui constitue une atteinte flagrante à l'équité vis-à-vis de la partie adverse;
- b) Relever une prétention ou un moyen de défense dénué de tout fondement en droit ou en fait ou de toute existence plausible;
- c) Retarder la procédure sans justification, intentionnellement ou par négligence grave;
- d) Méconnaître délibérément les formes et délais prescrits pour la conduite de l'instance devant le Tribunal du contentieux administratif ou le Tribunal d'appel;
- e) Tenter délibérément d'empêcher les Tribunaux d'établir leurs conclusions en matière de responsabilité. »

118. Il ressort de la jurisprudence que, malgré l'absence de définition de l'« abus de procédure », les juges ne semblent toutefois avoir eu aucune peine à distinguer entre ce qui relève de l'usage souple de la procédure, nécessaire à la reconnaissance de droits légitimes, et ce qui constitue des manœuvres inacceptables pour tenter de l'emporter.

119. Définir l'« abus de procédure » de façon plus précise et complète pourrait certes être une aide pour les parties qui se défendent seules³⁴ et ont parfois du mal à en comprendre le sens³⁵, et aurait également l'avantage d'éviter d'élargir outre mesure la portée du concept. Toutefois, tenter de définir une notion aussi floue présente un danger : le tribunal pourrait se trouver empêché d'agir dans les cas de figure qui n'auraient pas été prévus par le texte ou que le législateur n'aurait simplement pas envisagé.

120. En définitive, le Conseil estime qu'il vaut mieux s'abstenir de dégager une définition exhaustive du concept, tout en permettant aux juges de continuer à l'interpréter à la lumière de leur expérience. Toutefois, au cas où les Tribunaux

³³ L'Assemblée générale a souligné qu'il importait de doter l'Organisation d'un système d'administration de la justice efficace et efficient qui permette d'amener les fonctionnaires et l'Organisation à répondre de leurs actions conformément aux résolutions et aux textes applicables (résolution 61/261, par. 8 du préambule; résolution 62/228, par. 3 du préambule; résolution 66/237, par. 8).

³⁴ De juillet 2010 à juin 2011, 43 % des requérants se sont présentés devant le Tribunal du contentieux administratif sans être assisté d'un conseil; de juillet à décembre 2011, ils ont été 40 % à le faire, et de janvier à décembre 2012, 40 %.

³⁵ On a fait observer qu'« il est également troublant de constater que la futilité, comme la beauté, se trouve souvent dans l'œil de celui qui observe ». Warren Freedman, *Frivolous Lawsuits and Frivolous Defenses: Unjustifiable Litigation* (New York, Quorum Book, 1987), p. 13.

souhaiteraient disposer d'une définition, celle proposée au paragraphe 117 pourrait convenir.

D. Solutions

121. Le Conseil a été invité à proposer ses solutions pour limiter les abus de procédure. En voici quelques-unes.

Solution I : *Quieta non movere*

122. Cette solution – maintenir les choses en l'état – présente des inconvénients majeurs. Dans la plupart des cas, les parties ne connaissent pas la procédure et abandonnent la conduite de l'instance à leurs conseils. À l'heure actuelle, les Tribunaux ne sont pas habilités à imposer des sanctions aux conseils qui enfreignent la déontologie judiciaire. En outre, la condamnation aux dépens peut être prononcée contre les seules parties, à l'exclusion de leurs conseils, et elle n'intervient d'ailleurs qu'à la clôture des débats : l'abus de procédure peut donc persister jusqu'à ce stade et ses effets néfastes se prolonger bien au-delà. De plus, les dépens consistent en général surtout dans les frais de justice. S'il convient que les Tribunaux conservent la faculté de condamner aux dépens la partie qui commet un abus de procédure, il reste qu'ils n'ont pas le pouvoir de condamner aux dépens le conseil fautif.

123. Le Conseil ne recommande pas cette solution.

Solution II : rejet des prétentions abusives

124. Dans de nombreux pays, le principal moyen de remédier à l'abus de procédure est de rejeter la demande ou la réponse de la partie en cause, soit que la demande ou la réponse est simplement dénuée de fondement en droit, soit qu'il est manifeste que les faits invoqués n'existent pas ou sont impossibles à prouver. Dans l'un et l'autre cas, le tribunal doit être en mesure de protéger l'intégrité de la procédure en rejetant les prétentions abusives.

*Rejeter ou modifier, en tout ou en partie, toute requête ou réponse jugée futile, dilatoire ou manifestement irrecevable*³⁶

125. Sont futiles les requêtes manifestement irrecevables et les actions en réparation dérisoires ou absurdes, par exemple quand le requérant demande 1 dollar de dommages et intérêts ou à se voir attribuer un bureau en bois plutôt qu'en fer. Sont dilatoires, outre les précédentes, les requêtes visant à harceler le tribunal ou la partie adverse – les actions à répétition fondées sur le même motif ou les actions à caractère injurieux à l'égard des tribunaux ou de la partie adverse. Sont manifestement irrecevables, en tout ou en partie, les requêtes qui ne sont pas recevables par les tribunaux en vertu du droit applicable, par exemple les requêtes, réponses, conclusions, mémoires ou pièces déposés en dehors des délais, les actions en réparation que les tribunaux ne sont pas habilités à satisfaire, les requêtes tirées

³⁶ Élément de la proposition du Tribunal du contentieux administratif [par. a)]. De par son statut, le Tribunal du contentieux administratif est habilité à établir ses propres règles de procédure en matière de renvoi sans préavis et en toutes autres matières relatives au fonctionnement du Tribunal (alinéas h) et l) du paragraphe 2 de l'article 7).

de griefs qui ne relèvent pas de la compétence des tribunaux, et les requêtes formées par des personnes sans qualité pour agir.

126. Le Tribunal du contentieux propose que son règlement de procédure habilite le juge à rejeter toutes actions abusives, mais seulement après qu'il a informé la partie concernée par écrit de l'ordonnance ou du jugement envisagé et lui a ménagé la possibilité de le convaincre de ne pas statuer en ce sens. Par ailleurs, pour défendre ses droits, la partie concernée a toujours la faculté de saisir le Tribunal d'appel en cas d'erreur de droit du Tribunal du contentieux administratif³⁷ (par exemple, il qualifie mal les faits l'autorisant à conclure à l'existence d'une « procédure manifestement déraisonnable ») ou commet une erreur de fait entraînant un jugement manifestement déraisonnable³⁸ (par exemple, quand il établit les faits constituant la « procédure manifestement déraisonnable »). Le Conseil souscrit à cette proposition.

*Rejeter ou modifier, en tout ou en partie, toute requête ou réponse jugée manifestement déraisonnable ou comme n'ayant aucune chance raisonnable de prospérer*³⁹

127. Le Tribunal du contentieux est à juste titre prudent quand il conclut ainsi les avis pouvant légitimement diverger quant à savoir ce qu'est une requête ou une réponse manifestement déraisonnable ou ayant une chance raisonnable de prospérer. Il est toutefois sans doute un petit nombre de cas où le Tribunal peut considérer que ces conditions sont remplies de façon claire et convaincante⁴⁰ (par exemple, quand les pièces justificatives annexées à la requête ou à la réponse en application de l'alinéa g) du paragraphe 2 de l'article 8 et du paragraphe 1 de l'article 10 du Règlement de procédure n'appuient en rien les prétentions ou moyens de défense des parties, ou quand la partie concernée ne peut citer aucun témoin crédible en sa faveur, ou quand il apparaît, au début ou en cours d'instance, que l'action n'ayant aucune chance de prospérer) le rejet est justifié. Sous réserve qu'elle soit ainsi circonscrite, le Conseil souscrit à cette proposition⁴¹.

*Rejeter, en tout ou en partie, toute requête ou réponse dès lors que le requérant ou le défendeur, ou le représentant de l'un ou de l'autre, agit de manière abusive, dilatoire ou déraisonnable, ou se livre à des imputations diffamatoires ou injurieuses*⁴²

128. Les parties ont selon l'usage une certaine latitude pour saisir le Tribunal du contentieux. Toutefois, si le Conseil convient que le Tribunal peut rejeter toute demande dès lors qu'il est établi de façon claire et convaincante que la partie demanderesse agit de manière abusive ou dilatoire, il est moins enclin à souscrire à

³⁷ Alinéa c) du paragraphe 1 de l'article 2 du Statut du Tribunal d'appel.

³⁸ Alinéa e) du paragraphe 1 de l'article 2 du Statut du Tribunal d'appel.

³⁹ Autre élément de la proposition du Tribunal du contentieux administratif [par. a)].

⁴⁰ La norme de preuve établie par le Tribunal d'appel et consacrée par la jurisprudence est la suivante : « Des preuves claires et convaincantes doivent emporter l'adhésion plus fortement que ne le fait la prépondérance des probabilités, mais pas au-delà de tout doute raisonnable – autrement dit : la véracité des faits allégués doit être hautement probable. » Voir *Molari* (UNAT-2010-134, par. 30).

⁴¹ De même, dans toutes les affaires, la partie concernée se verra ménager la faculté de convaincre le juge de ne pas rendre le jugement ou l'ordonnance de rejet et de faire appel.

⁴² Proposition du Tribunal du contentieux administratif, par. b).

l'idée de l'habiliter à rejeter toute action dès lors que la partie agit de manière « déraisonnable, ou se livre à des imputations diffamatoires ou injurieuses ». Les actions à caractère diffamatoire ou injurieux relèvent sans doute des procédures abusives et il serait inutile et redondant de les viser expressément dans le règlement. Quant au pouvoir de rejeter toute action dès lors que le demandeur agit de manière « déraisonnable », la portée en est trop étendue. Le Conseil estime donc qu'il vaut mieux ne pas retenir ces deux motifs.

Solution III : Imposer des règles déontologiques aux représentants des parties

129. L'Assemblée générale a demandé au Secrétaire général d'élaborer un code de déontologie à l'intention des représentants légaux extérieurs à l'Organisation. Elle envisage en outre d'assujettir les conseils extérieurs et les fonctionnaires faisant office de conseil aux mêmes règles de conduite professionnelles⁴³. En organisant la sanction de l'inobservation de ses prescriptions le code viendrait compléter les dispositions visant à prévenir les procédures abusives (voir sect. VII ci-après).

130. Les sanctions à l'encontre des représentants légaux convaincus de faute pourront prendre plusieurs formes. Le conseil fautif pourra notamment voire suspendre son droit d'audience devant les tribunaux jusqu'à réparation de la faute ou (on le verra ci-après) être condamné aux dépens, quelle que soit l'issue de l'affaire.

131. D'après les statuts des deux tribunaux, seules les parties peuvent être condamnées aux dépens en cas d'abus de procédure. Certains pays appliquent cette solution⁴⁴. Ainsi, chaque fois qu'il a condamné aux dépens l'une des parties, le Tribunal du contentieux s'est abstenu de rechercher qui, de la partie ou de son représentant légal, était le véritable responsable de l'abus⁴⁵. Toutefois, dans l'affaire *Mezoui*, l'ordonnance de condamnation aux dépens qu'il a rendue contre la requérante⁴⁶ a été cassée en appel, le Tribunal d'appel ayant jugé que, puisque l'abus de procédure avait résulté des actes commis par le représentant légal de M^{me} Mezoui au cours de l'instance, celle-ci ne pouvait être tenue responsable de la faute commise par son représentant⁴⁷.

⁴³ Le Conseil recommande d'élaborer un seul code de déontologie, qui s'applique aussi bien aux fonctionnaires faisant office de représentant légal qu'aux conseils extérieurs (voir sect. VI ci-après).

⁴⁴ Aussi bien quand il s'agit d'imposer des sanctions pécuniaires que de condamner aux dépens, les systèmes juridiques italiens et français semblent imputer aux seules parties la responsabilité de tout abus de procédure. L'auteur véritable de l'abus, à savoir l'avocat dans la plupart des cas, n'est visé nulle part expressément, ni à l'article 92 du code de procédure civile italien, ni à l'article 32-1 du nouveau Code de procédure civile français. Voir Taruffo, *op. cit.*, p. 124.

⁴⁵ Cette jurisprudence est conforme à la directive pratique adoptée par le Tribunal du contentieux administratif le 27 avril 2012 qui, en son paragraphe 3, porte que « les parties peuvent se défendre en personne devant le Tribunal ou désigner à cette fin un conseil conformément à l'article 12 du règlement de procédure du Tribunal » et que « tous les actes accomplis par le conseil et toutes les conclusions présentées par lui sont réputés être ceux et celles de la partie qui l'a désigné ».

⁴⁶ UNDT/GVA/2009/60, par. 77, 78 et 80.

⁴⁷ 2012-UNAT-220, par. 49.

132. Il résulte de cette décision que, dorénavant, le Tribunal sera conduit à rechercher qui, du client ou de son représentant légal, est responsable de l'abus de procédure.

133. Autre conséquence possible de cette décision, le représentant légal ne pouvant être condamné aux dépens, la partie et son représentant pourraient convenir de stipuler que l'abus de procédure est du seul fait du représentant.

134. Suite aux observations faites au paragraphe 97 en faveur de l'adoption d'un unique code de déontologie à l'intention de tous les conseils, le Conseil recommande d'instituer des sanctions dissuasives à l'encontre des représentants légaux⁴⁸. Ainsi, les tribunaux pourraient être habilités expressément à interdire d'audience les représentants légaux pour une période déterminée et, dans des circonstances exceptionnelles, à condamner personnellement aux dépens le représentant, celui-ci se voyant interdire de plaider devant les tribunaux jusqu'au règlement de la somme.

Solution IV : attribution des dépens à la partie gagnante

135. Dans le droit de nombreux pays, le juge a généralement la faculté de condamner la partie succombante (qu'elle ait commise ou non un abus de procédure) à payer les dépens de la partie gagnante. Une telle sanction conduirait les parties et leurs représentants à prendre soin de n'avancer que des prétentions ou des moyens de défense fondés. Il pourrait également en résulter une diminution du contentieux, les parties se trouvant dissuadées d'introduire des actions en justice inconsistantes⁴⁹.

E. Conclusions

136. Les solutions II, III et IV apparaissent réalistes et n'emportent pas de dépense supplémentaire.

⁴⁸ Certains pays disposent de mesures dissuasives. Au Royaume-Uni, par exemple, une « ordonnance de dépens inutiles » peut être rendue contre les représentants légaux ou autres dont la conduite impropre, déraisonnable ou négligente ou une omission a entraîné des frais à la charge d'une partie. Elle peut être prise à la demande d'une partie à l'encontre de l'avocat de la partie adverse, ou à la demande d'un client insatisfait à l'encontre de son propre avocat (voir Neils Andrews, *English Civil Procedure*, Oxford, Oxford University Press, 2003, sect. VIII, chap. 37, par. 37.73-37.110).

⁴⁹ Une telle sanction pourrait avoir quelque effet dissuasif sur un petit noyau d'esprits procéduriers. Il ressort de l'étude des greffes qu'un petit nombre de requérants ont déposé chacun entre 10 et 18 requêtes. Si certains d'entre eux étaient de bonne foi, d'autres semblaient plus animés par un esprit procédurier que par la volonté de régler leur affaire. Deux requérants ont saisi cinq fois le Tribunal du contentieux administratif, un autre 6 fois, deux autres 10 fois, un autre 21 fois et un autre encore 22 fois. Trois appelants ont saisi 5 fois le Tribunal d'appel, un autre 6 fois, un autre 8 fois et un autre encore 10 fois. Certaines affaires toutefois ont été retirées et d'autres étaient jointes. Le phénomène ne concerne pas le seul système de justice interne des Nations Unies. Quand il enregistre une affaire, le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail indique en intitulé à côté du nom du requérant le nombre total de requêtes déjà formées par lui (par exemple, quand l'affaire est la première présentée par le requérant, elle a pour intitulé : « Affaire X (1) »). Ses recherches ont ainsi conduit le Conseil à l'« Affaire Vollerling (21), Jugement n°2114 ».

VII. Code de déontologie applicable aux conseils extérieurs

137. Au paragraphe 44 de sa résolution 67/241, l'Assemblée générale a souligné que tous ceux qui font office de représentant légal, qu'il s'agisse de fonctionnaires ou de conseils extérieurs, doivent être soumis aux règles déontologiques applicables dans le système des Nations Unies et demandé au Secrétaire général, agissant en consultation avec le Conseil de justice interne et les autres organes compétents, d'élaborer un code de conduite pour les représentants légaux extérieurs à l'Organisation et de lui faire rapport à ce sujet durant la partie principale de sa soixante-huitième session.

138. Le 16 juillet 2013, le Conseil a reçu un premier projet de code de déontologie à l'intention des conseils extérieurs intervenant dans le système d'administration de la justice des Nations Unies, sur lequel il a été invité à se prononcer avant le 22 juillet 2013. Reçues le 25 juillet, les observations de la présidence du Conseil tendent principalement à voir :

- a) Préciser les notions de client et de conseil, ainsi que la portée de la représentation;
- b) Lier les normes prescrites aux conseils aux valeurs fondamentales consacrées par la Charte des Nations Unies et au Statut et Règlement du personnel de l'Organisation des Nations Unies;
- c) Aligner l'obligation de respect du secret professionnel dont le conseil est tenu sur les prescriptions du droit qui régit sa pratique professionnelle d'avocat;
- d) Laisser aux tribunaux le soin d'apprécier si le conseil s'est acquitté de son devoir d'appeler l'attention du tribunal sur toute jurisprudence contraire;
- e) Assujettir le conseil admis à exercer dans une juridiction à toutes règles déontologiques gouvernant l'exercice de sa profession dans ladite juridiction et requérir de lui qu'il fournisse à son client l'adresse de l'organe auprès duquel les manquements à ces règles peuvent être signalés;
- f) Prescrire au conseil de s'engager par écrit à respecter le code de conduite des Nations Unies.

139. Le Conseil tient à souligner qu'il devrait être institué un code de déontologie unique, commun à tous les conseils comparissant devant le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies ou le Tribunal d'appel des Nations Unies : à défaut, soumettre les conseils des deux parties à des règles distinctes, selon que l'un est fonctionnaire et l'autre non, violerait le principe essentiel qui veut que les tribunaux traitent les parties également.

140. Les fonctionnaires qui comparaissent devant les tribunaux des Nations Unies en qualité de conseils, que ce soit pour le compte du Secrétaire général ou pour représenter d'autres fonctionnaires, sont assujettis aux normes de conduite applicables résultant du Statut et Règlement du personnel de l'Organisation des Nations Unies, lesquelles devraient servir de fondement à tout code de déontologie commun à tous les conseils, l'Assemblée générale ayant décidé que tous doivent être soumis aux mêmes règles⁵⁰. Cependant, les rédacteurs du Statut et Règlement

⁵⁰ Au paragraphe 44 de sa résolution 67/241, l'Assemblée générale a souligné que tous ceux qui font office de représentant légal, qu'il s'agisse de fonctionnaires ou de conseils extérieurs,

du personnel de l'Organisation des Nations Unies n'avaient pas envisagé l'hypothèse de fonctionnaires appelés ponctuellement à agir comme auxiliaires des tribunaux des Nations Unies, et il n'est pas toujours aisé d'appliquer les dispositions générales prévues par ces textes aux cas particuliers de conseils qui sont responsables non seulement devant leurs clients mais aussi devant le tribunal, étant donné qu'ils font partie du système officiel d'administration de la justice institué par l'Assemblée générale. D'où l'intérêt d'un code de déontologie réservé aux conseils.

141. Les fautes imputables à des conseils ne constituent pas un problème majeur; toutefois, le Conseil a été informé que le Tribunal du contentieux a par deux fois renvoyé au Secrétaire général des cas de faute présumée imputable à un conseil représentant l'Administration, pour éventuelle sanction disciplinaire; par ailleurs, le Tribunal d'appel a conclu qu'un conseil externe avait également commis une faute. Aussi le Conseil juge-t-il important de donner aux deux tribunaux de par leurs statuts le pouvoir d'interdire à tel ou tel conseil de comparaître devant lui, à titre provisoire ou permanent⁵¹, et en outre de lui faire supporter les frais résultant de toutes infractions au code qu'il aurait commises en connaissance de cause, sous réserve de lui garantir une procédure régulière.

142. Le Conseil admet que certains recours ou certaines instances débouchant sur l'imposition de sanctions devraient sans doute être différents selon que le conseil en cause a qualité de fonctionnaire de l'Organisation ou de personne extérieure à cette dernière. Certaines obligations pourraient différer selon que le conseil externe exerce la profession d'avocat, le rapport entre le Secrétaire général et le fonctionnaire chargé de défendre une décision administrative devant les tribunaux des Nations Unies n'étant pas le même que celui qui lie le conseil à son client. Néanmoins, le Conseil persiste à dire qu'il devrait être institué un seul code de déontologie applicable à tous les conseils et recommande par conséquent que le Secrétaire général élabore un projet de code commun à soumettre à l'examen des parties prenantes et du Conseil en renonçant à proposer des codes de déontologie distincts.

VIII. Financement du Bureau de l'aide juridique au personnel

143. Au paragraphe 48 de sa résolution 67/241, l'Assemblée générale a noté que, dans son rapport sur l'administration de la justice à l'Organisation des Nations Unies, le Secrétaire général propose un certain nombre de formules de financement conjoint du Bureau de l'aide juridique au personnel par l'Organisation et le personnel et, à cet égard, lui a demandé de lui soumettre, pour examen et

doivent être soumis aux règles déontologiques applicables dans le système des Nations Unies et demandé au Secrétaire général, agissant en consultation avec le Conseil de justice interne et les autres organes compétents, d'élaborer un code de conduite pour les représentants légaux extérieurs à l'Organisation et de lui faire rapport à ce sujet durant la partie principale de sa soixante-huitième session.

⁵¹ Dans une lettre en date du 30 décembre 1993, le Tribunal administratif des Nations Unies avait décidé d'interdire à un conseil, pour une période indéfinie, de représenter qui que ce soit, dans le cadre de quelque requête que ce soit, devant lui. Le Tribunal avait déjà mis en garde ce conseil plus d'une fois à propos de sa conduite déplacée.

approbation, la proposition qu'il aura retenue en consultation avec toutes les parties intéressées, y compris le Conseil de justice interne et les représentants du personnel.

144. Au moment de l'établissement du présent rapport, le Conseil avait reçu un document de travail établi sur la question par le Bureau de l'administration de la justice qui analyse les avantages et inconvénients de certaines options, mais n'était pas encore saisi de l'option unique retenue par le Secrétaire général. Il rappelle cependant un certain nombre de principes énoncés par le Conseil précédent :

a) Le Bureau de l'aide juridique au personnel est un véritable atout pour le système de justice, tant de par sa fonction de représentation que de par celle de conseil. Il n'a pas pour vocation de faire œuvre procédurière. Au contraire, le fait de fournir rapidement des conseils juridiques peut permettre de filtrer de façon précoce des recours sans fondement ([A/67/98](#), par. 45 à 48);

b) Le Bureau a pour vocation de remédier aux « fortes disparités existant entre l'aide juridique dont bénéficient les fonctionnaires et les ressources juridiques dont dispose l'Administration, créant une inégalité flagrante des armes » au sein du système de justice interne (*ibid.*, par. 45), avis partagé par le Secrétaire général, l'administration et le personnel⁵².

145. Le Conseil s'attend à recevoir en temps utile les recommandations du Secrétaire général sur le Bureau pour en étudier le contenu; il fera part de ses observations sur ce sujet soit dans son rapport de 2014 soit dans un additif au présent rapport, selon les circonstances.

IX. Bureau de l'administration de la justice

146. Comme il l'a déjà fait dans ses rapports précédents, le Conseil souligne le rôle essentiel du Bureau de l'administration de la justice, organe indépendant ayant vocation à coordonner l'ensemble du système formel d'administration de la justice et à concourir à son fonctionnement équitable, transparent et efficace. Pour ce faire, il fournit un appui fonctionnel, technique et administratif au Tribunal du contentieux administratif et au Tribunal d'appel des Nations Unies par l'intermédiaire de leurs greffes; assiste les fonctionnaires et leurs représentants dans l'introduction de requêtes et de recours par l'intermédiaire du Bureau d'aide juridique au personnel; et apporte son concours au Conseil de justice interne, le cas échéant (voir [ST/SGB/2010/3](#), sect. 2.1). Le Conseil remercie le Bureau pour l'aide qu'il lui a apportée.

⁵² Voir [A/62/294](#), par. 25, et note de bas de page 7 de [A/67/98](#), d'où il ressort ce qui suit : « Dans son rapport sur l'administration de la justice à l'Organisation des Nations Unies, le Secrétaire général a aussi rappelé l'opinion que l'Administration avait émise à la septième session extraordinaire du Comité de coordination entre l'Administration et le personnel (voir [SMCC/SS-VII/2007/2](#)), selon laquelle l'expérience prouve que lorsque des membres du personnel ont recours à un conseil extérieur pour les représenter, le fait que ce dernier n'a pas l'habitude du cadre juridique applicable au système des Nations Unies peut rendre le règlement du litige plus difficile. Par conséquent, l'Administration souhaitait que les ressources juridiques mises à la disposition des membres du personnel soient renforcées et qu'un bureau composé des postes recommandés par le Groupe et devant être pourvus par des juristes qualifiés et expérimentés s'y consacrant à plein temps prenne le relai du Groupe des conseils. »

X. Observations sur l'institution du système formel d'administration de la justice

A. Introduction

147. Le Conseil a pour mission première de garantir l'indépendance, le professionnalisme et la responsabilité du système d'administration de la justice. Pour s'acquitter de cette mission en toute efficacité, il a jugé bon de proposer à l'Assemblée générale un programme de travail à plus long terme, venant s'ajouter à telles ou telles demandes que l'Assemblée pourrait lui adresser chaque année, au vu de l'expérience des années précédentes.

B. Examen du mandat du Conseil

148. Deux syndicats du personnel de l'ONU, lors d'entretiens avec le Conseil, et d'autres syndicats, dans des documents soumis au Comité Administration-personnel, ont également instamment demandé de revoir le mandat du Conseil, notamment en ce qui concerne les qualifications et la nomination de ses membres, la procédure de proposition de candidatures et de nomination (y compris les conditions auxquelles le Secrétaire général peut refuser de nommer un candidat proposé par le personnel ou l'administration) et de réfléchir aux moyens de permettre au Conseil de dialoguer plus efficacement avec les parties prenantes. Le Conseil a été informé que l'administration était favorable à l'examen de cette question mais ne se considérait pas en mesure de parvenir à un accord avec le personnel, le Conseil devant au préalable se pencher sur la question et formuler toutes recommandations utiles à l'Assemblée générale.

149. Voici des années, le Groupe de la refonte du système d'administration de la justice des Nations Unies a recommandé que le Secrétaire général établisse le mandat du Conseil (voir [A/61/815](#), par. 49), et le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires a noté que le rapport du Secrétaire général ([A/62/294](#)) faisant suite à celui du Groupe de la refonte semblait limiter le rôle du Conseil à l'établissement de listes de candidats pour la sélection des juges, et estimé qu'il faudrait mieux préciser les autres attributions de cet organe (voir [A/62/7/Add.7](#), par. 57).

150. Dans le mémorandum qu'ils ont adressé à l'Assemblée générale en 2012, les juges du Tribunal du contentieux administratif observaient que « les fonctions et responsabilités du Conseil de justice interne, du Bureau de l'administration de la justice et du Tribunal du contentieux administratif sont actuellement mal délimitées, ce qui compromet l'indépendance de la magistrature demandée par l'Assemblée générale dans sa résolution [63/253](#) » (voir [A/67/98](#), annexe II, par. 7).

151. Le Conseil se propose d'examiner le contenu de son mandat pendant sa période de fonctions et de formuler toutes recommandations utiles à l'Assemblée générale.

C. Problèmes d'ordre structurel

152. Comme il est dit plus haut, au cours des entretiens qu'il a menés avec de nombreux acteurs du système de justice interne des Nations Unies, le Conseil s'est

vu suggérer de nombreuses réformes ne nécessitant pas ou presque d'investissements, et susceptibles de renforcer considérablement l'indépendance, le professionnalisme, la responsabilité et l'efficacité du système, ainsi que d'améliorer l'accès à la justice. Il a d'ores et déjà souscrit à certaines de ces réformes dans le présent rapport. D'autres, ainsi que les arguments à l'appui, nécessitant un examen et des recherches plus approfondis, il les envisagera dans un rapport le moment venu.

153. Le Conseil croit venu le moment d'examiner la jurisprudence des tribunaux des Nations Unies pour déterminer s'il existe des problèmes récurrents d'ordre structurel source de contentieux inutile. Il faudrait interroger la matière disciplinaire pour déterminer si les tribunaux ont mis le doigt sur des problèmes d'ordre structurel. Le Conseil a ainsi été informé du fait que le personnel et l'administration entreprennent depuis un certain temps de revoir les instructions gouvernant l'enquête préalable en matière disciplinaire, encore que les deux parties ne soient pas encore parvenues à un accord sur la question.

154. Le Conseil devrait également tenter de savoir quel crédit il faut accorder à l'idée avancée par certains qu'une « culture procédurière » prendrait racine dans le système. Cependant, cet examen serait assez difficile et long à mener tant qu'une mise à jour du système électronique de gestion des affaires ne viendrait pas permettre d'en extraire des statistiques fiables (voir plus haut par. 47).

D. Gestion des affaires et organisation générale des audiences et des sessions

155. Vu que le contentieux devant les deux tribunaux déjà volumineux va croissant et que la plupart des appareils judiciaires souffrent parfois de retards évitables, et l'avis des juges et des greffes largement acquis à l'idée d'être dotés de plus de pouvoirs s'agissant de la gestion des affaires, le Conseil juge opportun d'étudier la question pour déterminer si un tel élargissement des pouvoirs serait utile et permettrait de réduire les délais de règlement des affaires, tout en notant que ce problème des retards évitables concerne l'ensemble de tribunaux et est mentionné par tous les observateurs, et est loin d'être le propre des tribunaux des Nations Unies⁵³.

156. À l'évidence, il faudra prendre en compte les exigences propres aux tribunaux des Nations Unies et aucun système national ne sera directement transposable, mais on estime que l'on gagnerait à renforcer les règles de procédure pour aider les juges à gérer les audiences.

157. Il faudrait également envisager de porter la durée des sessions du Tribunal d'appel des Nations Unies de deux à trois semaines. Le Conseil compte pouvoir traiter en détail de ces questions avec les tribunaux et les greffes avant de formuler toute recommandation.

⁵³ Voir, par exemple, James G. Apple, « The virtues of a case management system in courts », *International Judicial Monitor* (2013). Disponible à cette adresse : www.judicialmonitor.org/current/editorial.html.

E. Responsabilité

158. Le nouveau système de justice interne a, entre autres vocations, celle de garantir, outre leur professionnalisme et leur indépendance, la responsabilité aussi bien des responsables que des fonctionnaires⁵⁴.

159. Le Conseil souscrit à la recommandation du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires et d'autres selon laquelle, le système étant vieux de quatre ans, le moment est venu d'en apprécier l'aptitude à satisfaire aux exigences de responsabilité, de professionnalisme et d'indépendance ainsi que les obstacles à surmonter pour remplir sa vocation.

F. Assistance fournie par le Bureau de l'administration de la justice

160. Diverses tâches évoquées plus haut exigeront beaucoup de temps et pourraient de fait s'avérer constituer un travail à plein temps; or, le Conseil ne siège qu'à temps partiel. En outre, les ressources du Bureau de l'administration de la justice, en dehors des greffes, sont extrêmement limitées : cinq fonctionnaires, Directeur exécutif compris. N'ignorant pas l'austérité financière que vit l'Organisation, le Conseil s'efforcera de compter sur ses propres moyens mais, le moment venu, il aura sans doute besoin de ressources supplémentaires pour pouvoir exécuter certaines de ces tâches dans les délais, par exemple pour charger ponctuellement tel ou tel consultant d'étudier la jurisprudence des tribunaux. Cependant, s'il dispose d'un outil de recherche plus efficace, il ferait l'économie des services d'un consultant.

XI. Récapitulatif des recommandations

161. Les diverses recommandations formulées dans le présent rapport sont récapitulées ci-après.

Rôle du Conseil de justice interne

162. Le Conseil a pour mission générale de formuler des recommandations quant aux moyens de renforcer le système d'administration de la justice (par. 8).

163. Les membres « représentatifs » du Conseil nommés par le personnel et l'administration ne sont pas les avocats de ces derniers et doivent agir en toute indépendance et conformément au mandat assigné au Conseil par l'Assemblée générale (par. 13).

Retards dans les procédures de nomination des membres du Conseil

164. Les nominations des membres du troisième Conseil devraient intervenir six mois avant la fin du mandat des membres du Conseil actuel, soit d'ici le 1^{er} mai 2016 (par. 37).

⁵⁴ Voir les résolutions [61/261](#), par. 4; [62/228](#), troisième alinéa du préambule; [63/253](#), deuxième alinéa du préambule; [65/251](#), par.7; [66/237](#), par. 8; et [67/241](#), par. 9.

Tribunaux des Nations Unies

165. Il faudrait investir dans le système électronique de gestion des affaires et dans un moteur de recherche actualisé afin de rendre le système d'administration de la justice plus efficace. (par. 47 et 48).

166. L'Assemblée générale devrait accorder au conseil du Secrétaire général présent sur les lieux d'affectation où siègent les tribunaux des Nations Unies les moyens financiers de traiter la matière disciplinaire (par. 49 à 52).

167. Les juges des deux tribunaux des Nations Unies devraient se voir accorder les privilèges et immunités résultant de la section 19 de la Convention générale (par. 63), ce statut juridique devant être consacré dans les statuts de ces organes (par. 64).

168. Les juges du Tribunal du contentieux administratif devraient se voir accorder le rang de sous-secrétaire général et ceux du Tribunal d'appel celui de secrétaire général adjoint (par. 65 et 67).

169. Les juges des deux tribunaux devraient se voir accorder les mêmes avantages en matière de voyages que ceux accordés par l'Assemblée générale aux membres de l'ancien Tribunal administratif des Nations Unies (par. 66).

Qualifications des juges du Tribunal d'appel des Nations Unies

170. L'Assemblée générale devrait souscrire à la résolution de l'Association internationale du barreau du 31 octobre 2011 relative aux conditions d'admission à la fonction de juge auprès de cours et de tribunaux internationaux tel qu'il résulte du paragraphe 75 (par. 76).

171. Quinze années d'expérience judiciaire, consécutives ou non, devraient suffire à satisfaire les prescriptions de l'article 3) b) du Statut du Tribunal d'appel des Nations Unies (par. 77 et 78); le candidat devra en outre pouvoir justifier d'au moins cinq ans d'expérience professionnelle dans une juridiction d'appel dans ces 15 années d'expérience (par. 79 et 81).

172. Il faudrait viser expressément l'expérience acquise dans des tribunaux spécialisés en droit du travail comme autre qualification possible (par. 82).

173. Une expérience universitaire adaptée, associée à une pratique, devrait être comptabilisée dans les 15 années d'expérience requises, pourvu que le candidat justifie d'au moins cinq ans d'expérience dans une juridiction d'appel (par. 89), et les statuts devraient être modifiés dans ce sens.

174. Les qualifications visées dans les statuts devraient être élargies à l'expérience acquise dans des tribunaux internationaux dont le travail entretient quelque rapport avec celui du Tribunal d'appel des Nations Unies (par. 90).

175. Les juges devraient justifier d'une parfaite maîtrise de l'une au moins des langues de travail du Tribunal d'appel. Il est par ailleurs essentiel que le candidat soit en bonne santé et capable de supporter la charge de travail liée à ses fonctions (par. 91).

Abus de procédure

176. Il faudrait habiliter expressément les tribunaux des Nations Unies à sanctionner les abus de procédure (par. 122 et 123).

177. Le Conseil souscrit à la proposition du Tribunal du contentieux administratif tendant à habiliter cet organe à rejeter ou à modifier tout ou partie d'une requête jugée sans intérêt, purement dilatoire ou manifestement irrecevable; en outre, le Tribunal pourra faire de même en présence de toute requête ou réponse venant à l'appui d'une prétention ou d'un moyen de défense n'ayant aucune chance de prospérer; encore doit-il au préalable informer par écrit l'intéressé avant de statuer, en sorte de ménager à ce dernier la possibilité de le convaincre du contraire (par. 125 à 127).

178. Le Conseil n'est pas favorable à l'idée d'habiliter les tribunaux à rejeter toutes requêtes qualifiées « autrement déraisonnables » (par. 129).

179. Sous réserve des observations faites aux paragraphes 97 et 139 en faveur de l'adoption d'un code de déontologie unique commun à l'ensemble des conseils, le Conseil recommande d'organiser la sanction des fautes commises par les représentants légaux (par. 134).

Code de déontologie applicable aux conseils extérieurs

180. Le Secrétaire général devrait élaborer un code de déontologie applicable à tous les conseils comparaisant devant les tribunaux des Nations Unies (par. 142).

Observations sur l'institution du système formel d'administration de la justice

181. Dans le cadre de son programme de travail à long terme, le Conseil devrait :

a) Revoir son mandat et adresser toutes recommandations utiles à l'Assemblée générale (par. 151);

b) Examiner la jurisprudence des tribunaux pour déterminer s'il existe des problèmes récurrents source de contentieux inutile (par. 152 à 154);

c) Examiner les procédures de gestion des affaires des tribunaux (par. 155 à 157);

d) Apprécier l'aptitude du système de justice interne à répondre aux exigences d'indépendance, de professionnalisme et de responsabilité ainsi que les obstacles à surmonter pour lui permettre de remplir sa vocation (par. 159).

(Signé) Ian **Binnie**

(Signé) Carmen **Artigas**

(Signé) Sinha **Basnayake**

(Signé) Anthony J. **Miller**

(Signé) Victoria **Phillips**

Annexe I

Note des juges du Tribunal d'appel des Nations Unies

Le Tribunal d'appel des Nations Unies demande qu'on accorde à ses juges un statut qui cadre avec sa place dans le système de justice interne des Nations Unies

1. Les juges du Tribunal d'appel des Nations Unies ont demandé à maintes reprises que leur soit accordé le rang de secrétaire général adjoint au sein de l'Organisation, faisant valoir avant tout que, dans un système hiérarchique tel que celui des Nations Unies, la crédibilité du Tribunal (l'instance d'appel du système de justice interne) dépend en grande partie du statut officiel et de la fonction de ses juges.
2. Les juges du Tribunal d'appel tiennent à rappeler à l'Assemblée générale que leurs pairs du Tribunal administratif des Nations Unies, que le Tribunal d'appel est venu remplacer, avaient rang de secrétaire général adjoint. En outre, ce rang est reconnu aux juges d'autres tribunaux internationaux tels que le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, le Tribunal pénal international pour le Rwanda et le Tribunal spécial pour le Liban.
3. L'Assemblée générale doit impérativement régler cette question, sachant qu'accorder le rang de secrétaire général adjoint aux juges du Tribunal d'appel des Nations Unies n'aura guère ou pas d'incidence financière pour l'Organisation, mais se mesurera à l'autorité et à la sécurité qui se dégageront des arrêts rendus lorsqu'il s'agira de les examiner et de les appliquer dans l'ensemble du système des Nations Unies. Autorité et sécurité sont des éléments essentiels de toutes décisions judiciaires, en particulier celles rendues en appel. Par conséquent, le rang de secrétaire général adjoint est à la mesure de la place du Tribunal d'appel en tant que plus haute instance judiciaire du système de justice interne.
4. Par conséquent, les juges du Tribunal d'appel demandent qu'il soit donné suite sans tarder à leur demande renouvelée de se voir accorder le rang de secrétaire général adjoint.

Le Tribunal d'appel des Nations Unies demande que la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies s'applique à ses juges

5. Les juges du Tribunal d'appel demandent à nouveau à l'Assemblée générale de leur appliquer la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, tout à l'exemple des juges de la Cour internationale de Justice et d'autres tribunaux créés sous les auspices de l'Organisation. Comme ils veillent à l'application et au respect du Statut et du Règlement du personnel de l'Organisation des Nations Unies, il ne faudrait pas laisser l'incertitude continuer de planer sur leurs propres obligations et privilèges.

Exigences à satisfaire pour permettre au Tribunal d'appel des Nations Unies de s'acquitter de la mission résultant de son mandat officiel

6. Le mandat du Tribunal d'appel en tant que juridiction opérationnelle, professionnelle, transparente et indépendante résulte de son Statut, adopté par l'Assemblée générale dans sa résolution [63/253](#).

7. On ne peut plus conscients de leur mandat, les juges du Tribunal d'appel ont entrepris ces quatre dernières années de pourvoir au bon fonctionnement du nouveau système d'administration de la justice. Par-dessus tout, ils ont veillé à entendre et trancher les recours en toute diligence, compte tenu des ressources mises à leur disposition.

8. Depuis l'institution du nouveau système d'administration de la justice, les juges du Tribunal d'appel ont dit la préoccupation que leur inspiraient les déficits budgétaires et le manque d'effectifs et, sans méconnaître que le Bureau de l'administration de la justice, le Conseil de justice interne, le Secrétaire général et l'Assemblée générale y ont répondu en partie, ils continuent de redouter que l'avalanche actuelle de recours n'annonce quelque crise.

9. Au paragraphe 37 de sa résolution [67/241](#), l'Assemblée générale elle-même a constaté que la procédure formelle était utilisée dans un nombre croissant d'affaires.

10. Les juges du Tribunal d'appel tiennent à tout prix à éviter d'accumuler des recours en attente et de prendre du retard, ce qui était l'un des défauts de l'ancien système de justice interne.

11. À l'heure actuelle, étant saisi d'environ 125 recours par an, le Tribunal d'appel doit en trancher au moins 120 par an pour ne pas accumuler de retard. Vu l'augmentation du contentieux, il doit tenir trois sessions par an jusqu'à nouvel ordre.

12. Cela étant, force sera de le doter de ressources humaines supplémentaires pour lui permettre de continuer de s'acquitter convenablement de sa mission et garantir le succès du nouveau système d'administration de la justice dans son ensemble.

13. Sans méconnaître l'austérité que vit l'Organisation, les juges du Tribunal d'appel tiennent à redire leur souhait de voir le Tribunal continuer de fonctionner conformément aux meilleures pratiques internationales.

Résolutions de l'Assemblée générale : paragraphe 34 de la résolution [67/241](#) et paragraphe 30 de la résolution [66/237](#)

14. Le Tribunal d'appel relève qu'au paragraphe 35 de sa résolution [66/237](#), l'Assemblée générale a affirmé que les jugements, ordonnances et autres décisions par lesquels le Tribunal du contentieux administratif imposait des obligations financières à l'Organisation n'étaient exécutoires qu'à l'expiration du délai d'appel prévu dans le Statut du Tribunal d'appel ou, s'il était interjeté appel dans les délais prescrits, qu'une fois que le Tribunal d'appel aurait statué conformément aux dispositions des articles 10 et 11 de son Statut.

15. Au paragraphe 34 de sa résolution [67/241](#), l'Assemblée, rappelant le paragraphe 35 de sa résolution [66/237](#), a noté que les Règlements de procédure du

Tribunal du contentieux administratif et du Tribunal d'appel n'avaient toujours pas été modifiés en conséquence.

16. Selon les juges du Tribunal d'appel, il n'est ni nécessaire ni logique que le paragraphe 35 de la résolution [66/237](#) emporte modification du Règlement de procédure du Tribunal.

17. Les juges du Tribunal d'appel prennent note également du paragraphe 30 de la résolution [66/237](#), par lequel l'Assemblée générale a demandé au Tribunal de revoir ses règles de procédure relatives au rejet de recours manifestement irrecevables. Ils considèrent qu'en l'état, les règles de procédure permettent de rejeter tout recours manifestement irrecevable de l'avis du Tribunal.

Annexe II

Note des juges du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies sur les problèmes d'ordre structurel

A. Introduction

1. Comme suite au mémorandum qu'ils ont adressé à l'Assemblée générale en 2012 sur les problèmes d'ordre structurel du système d'administration de la justice des Nations Unies (A/67/98, annexe II), les juges du Tribunal du contentieux livrent ici à l'Assemblée générale leurs vues sur la question à l'issue des quatre ans d'existence du Tribunal.

B. Stabilité institutionnelle

Évaluation indépendante intermédiaire de la procédure formelle d'administration de la justice

2. Les juges notent qu'en application des paragraphes 19 et 20 de la résolution 67/241 de l'Assemblée générale, il sera procédé à une évaluation indépendante intermédiaire de la procédure formelle d'administration de la justice. Tout en se félicitant de cette initiative, ils tiennent à souligner que, pour qu'elle soit concluante, la mission doit absolument en être confiée à un organe compétent, le cadre structurel du système devant rester inchangé tout au long de la période d'évaluation.

3. Pour ce qui est de la compétence, les juges recommandent de faire appel à des évaluateurs chevronnés qui comprennent les rôles, responsabilités et devoirs professionnels des juges dans un système judiciaire indépendant. En ce qui concerne le cadre structurel, ils sont convaincus que pour évaluer pleinement les progrès réalisés par le système, il faut examiner une structure stable ou soumise uniquement à des modifications mineures durant la période d'évaluation. Par exemple, les ressources humaines du Tribunal du contentieux et de ses greffes ne devraient pas être modifiées durant cette période, sous peine de compromettre la fiabilité de ses conclusions tirées.

4. Pour ce qui est de l'objet de l'évaluation, les juges recommandent que l'équipe d'évaluation s'attache à déterminer si les objectifs fixés par l'Assemblée générale dans sa résolution 61/261 concernant la procédure formelle d'administration de la justice sont effectivement réalisés. Ils proposent aussi d'envoyer aux entités évaluées, pour observations, un projet de rapport de l'évaluation indépendante intérimaire, toutes observations devant être reproduites telles quelles dans le rapport final à présenter à l'Assemblée pour examen, conformément aux normes et pratiques internationalement reconnues en matière d'évaluation.

Nombre de juges permanents dans chaque lieu d'affectation

5. L'Assemblée générale a été saisie, pour examen, de plusieurs propositions sur ce sujet à la fin de 2012, mais, de l'avis des juges, il serait prématuré pour celle-ci

d'adopter telle ou telle proposition avant l'issue de l'évaluation indépendante susmentionnée.

6. Les juges tiennent toutefois à souligner que, quatre ans après la création du Tribunal existe la régularisation des postes de juge *ad litem* reste un problème de fond à régler en priorité et sans plus tarder. Les statistiques actuelles continuent de montrer, comme les juges l'ont signalé dans le mémorandum qu'ils ont adressé à l'Assemblée générale en 2012, que, pour leur permettre de gérer la charge de travail du Tribunal, un juge permanent supplémentaire doit être nommé dans chaque lieu d'affectation. En 2012, 258 dossiers ont été déposés auprès du Tribunal du contentieux administratif, soit moins qu'en 2011, où on en a compté 282. Cependant, il convient de noter que le nombre de dossiers déposés début 2013 a déjà augmenté : au 30 juin, on dénombrait 161 nouvelles demandes.

7. Les juges répètent ce qu'ils ont déjà dit sur ce sujet (voir [A/67/98](#), annexe II, sect. A), à savoir que tout retard dans l'administration de la justice vaut déni de justice. En outre, sachant que pour réussir, toute évaluation doit porter sur un cadre structurel stable, ils prient l'Assemblée générale d'examiner favorablement leur demande tendant à voir prolonger le mandat des juges *ad litem* et de leur personnel d'appui au-delà du 31 décembre 2013.

C. Questions intéressant l'indépendance du système d'administration de la justice

Indépendance du Tribunal du contentieux administratif

8. Dans les paragraphes liminaires de sa résolution [67/241](#), l'Assemblée générale rappelle et réaffirme ses résolutions antérieures sur le fonctionnement du système d'administration de la justice et les principes juridiques applicables. Plus important encore, elle note, au paragraphe 8, que certaines décisions des Tribunaux ont pu aller à l'encontre des dispositions de ses résolutions relatives à la gestion des ressources humaines.

9. Les juges sont extrêmement préoccupés par cette conclusion, car c'est une interprétation, par un organe délibérant, de décisions judiciaires. Ce faisant, l'organe délibérant méconnaît le principe bien établi et généralement reconnu de séparation des pouvoirs, qui délimite clairement les compétences de chaque organe. Le pouvoir judiciaire indépendant a pour vocation première d'appliquer et d'interpréter les textes précédemment adoptés par le législateur. L'indépendance du pouvoir judiciaire commande de rejeter toute tentative, d'où qu'elle vienne, pour influencer indûment les décisions de justice. Si le législateur ne souscrit pas aux décisions de justice, il n'a d'autre solution que d'exercer son droit incontesté de modifier les lois dont telle ou telle décision de justice tire fondement, dans le respect du droit international et de l'état de droit.

10. Les juges relèvent qu'au paragraphe 12 de la même résolution, l'Assemblée générale souligne l'importance du principe de l'indépendance des juges du système d'administration de la justice. Le principe de la séparation des pouvoirs opère une nette distinction entre les compétences de chaque organe, comme il est dit plus haut. Passer outre ce principe, c'est remettre en cause l'indépendance de la justice et aller à l'encontre de l'intention dont l'Assemblée générale était animée lorsqu'elle a créé le nouveau système d'administration de la justice.

Rapport hiérarchique

11. Les juges rappellent qu'il subsiste un autre problème structurel majeur : celui de l'absence de lien hiérarchique direct entre le Tribunal du contentieux administratif et l'Assemblée générale. Étant donné l'impératif de garantir l'impartialité et l'indépendance du pouvoir judiciaire, ainsi que la place des juges dans la hiérarchie de l'Organisation, le Tribunal doit être lié à l'Assemblée générale par relation directe, au lieu de devoir transmettre à celle-ci tous avis et demandes, y compris celles intéressant leurs conditions d'emploi, par l'intermédiaire d'un rapport établi par le Secrétaire général et/ou le Conseil de justice interne. Ce dernier étant chargé par l'Assemblée d'exercer une tutelle et de lui faire rapport sur l'efficacité et l'efficience du système de justice interne dans son ensemble, il ne sied pas que l'une des composantes du système doive faire rapport à l'Assemblée par son intermédiaire.

12. Les juges rappellent qu'il est institué un tel lien hiérarchique entre l'Assemblée et d'autres tribunaux des Nations Unies ainsi que le Bureau de l'Ombudsman de l'Organisation des Nations Unies, qui représente la composante informelle du système d'administration de la justice.

D. Transparence du système d'administration de la justice

Salle d'audience et accès du public

13. Les juges sont heureux d'informer l'Assemblée générale que le 11 juin 2013, soit quatre ans après la création du Tribunal du contentieux administratif, le Greffe de Nairobi a inauguré la première salle d'audience pleinement fonctionnelle du Tribunal, ainsi que l'Assemblée l'a demandé au paragraphe 60 de sa résolution [67/241](#). Le Greffe de Genève devrait faire de même d'ici à la fin de 2013, les travaux d'aménagement d'une salle d'audience n'ayant cependant pas encore commencé à New York. Pour les juges, il est important que le Greffe de New York soit installé dans le bâtiment du Siège, pour donner ainsi au Tribunal visibilité, prestige et autorité, conformément à l'esprit et à l'intention de la résolution [61/261](#) de l'Assemblée.

Procédure de dépôt de plaintes

14. Les juges se félicitent qu'au paragraphe 41 de sa résolution [67/241](#), l'Assemblée générale ait approuvé la procédure applicable en cas de faute professionnelle d'un juge. La mise en œuvre en est en cours. Depuis que la procédure a été instituée, le Président du Tribunal n'a été saisi d'aucune plainte. Les juges sont d'avis que, selon le principe général de non-rétroactivité, les plaintes déposées avant son institution ne sont pas justiciables de la nouvelle procédure.

E. Dotation en ressources suffisantes

15. Les juges relevant que, dans sa résolution [67/241](#), l'Assemblée générale a réaffirmé la décision qu'elle a prise, au paragraphe 4 de sa résolution [61/261](#), d'instituer un nouveau système d'administration de la justice indépendant, transparent, professionnalisé, doté de ressources suffisantes et décentralisé qui obéisse aux règles applicables du droit international, ainsi qu'aux principes de la

légalité et du respect des formes régulières, et permette de faire respecter les droits et obligations du fonctionnaire et d'amener responsables et fonctionnaires à répondre également de leurs actions.

16. Il ressort des quatre ans d'expérience du Tribunal qu'à en juger par l'enveloppe initiale prévue pour le Tribunal et pour le Bureau de l'administration de la justice, on a sous-estimé les coûts effectifs de fonctionnement. Le manque de ressources menace le bon fonctionnement du système d'administration de la justice, comme il est dit ci-après.

17. Les juges croient comprendre que la Directrice exécutive du Bureau de l'administration de la justice a proposé une solution partielle au problème dans le projet de budget-programme pour l'exercice 2014-2015, et prient instamment l'Assemblée générale de donner une suite favorable au projet de budget en question.

Ressources humaines

18. Les juges répètent que, compte tenu de la dotation en effectifs actuelle des greffes du Tribunal du contentieux et de la suppression de trois postes de juriste adjoint de 1^{re} classe (P-2) le 1^{er} janvier 2012, ils sont privés du concours spécialisé, administratif et technique dont ils ont besoin.

Financement des réunions plénières des juges du Tribunal du contentieux

19. L'Assemblée générale s'est prononcée, dans diverses résolutions, en faveur de la décentralisation du système d'administration de la justice. Les juges siègent ainsi dans trois lieux d'affectation et à différents fuseaux horaires. Ils doivent se rencontrer régulièrement pour discuter de questions de droit, d'instructions de procédure, de règles de procédure, d'uniformisation de pratiques, de questions soulevées par l'Assemblée et de questions d'ordre pratique en général. Les longues discussions nécessaires pour régler ces questions importantes se prêtent mal au courriel ou à la vidéoconférence.

20. À en juger par l'expérience de ces quatre dernières années, l'idéal serait que les juges et les greffiers puissent se rencontrer au moins deux fois par an à l'occasion de réunions plénières.

21. Les juges rappellent que l'article 2 1) du Règlement de procédure du Tribunal du contentieux envisageant la tenue d'une seule réunion plénière par an, il n'est pas prévu de fonds pour une seconde réunion. En 2012, les juges ont dû tenir une deuxième réunion, ce qui a obligé le Bureau de l'administration de la justice à puiser dans d'autres ressources pour en couvrir les coûts. Résultat, aucune réunion plénière n'a pu être organisée en 2013 et les juges n'ont eu d'autre choix que de constater la crise.

22. Les juges sont fermement d'avis qu'il faut régler le problème du financement des réunions plénières, faute de quoi ils se trouveront dans l'impossibilité de s'acquitter des obligations juridiques découlant de l'article 2 1) du Règlement de procédure, d'où il résulte que : « Le Tribunal tient normalement une réunion plénière chaque année ».

23. Les juges croient comprendre que compte tenu de la situation financière de l'Organisation, le Bureau de l'administration de la justice a demandé, dans le projet

de budget-programme pour l'exercice 2014-2015, une enveloppe qui permette de tenir trois réunions plénières par exercice biennal. Ils souscrivent à cette proposition comme mesure intérimaire mais persistent à dire que l'efficacité et l'efficience du Tribunal dicteraient d'envisager la tenue d'au moins deux réunions plénières par an.

Financement des déplacements des fonctionnaires des greffes

24. Les greffes ont rencontré encore plus de difficultés que les juges, ayant été privés ces quatre dernières années de moyens de se déplacer pour participer aux réunions annuelles des fonctionnaires des greffes des trois lieux d'affectation. D'où la difficulté, voire l'impossibilité, de pourvoir à la cohérence et à l'harmonisation des pratiques entre les greffes. De même, il faudrait allouer spécialement des ressources au Greffier en chef pour lui permettre de superviser comme il convient les travaux des trois greffes.

Comptes rendus d'audiences

25. Il est indispensable de disposer de comptes rendus d'audience fiables et établis selon les règles de l'art dans l'intérêt de la transparence du système d'administration de la justice. Le Tribunal d'appel a souligné qu'il importait de disposer de comptes rendus d'audience en bonne et due forme, leur absence emportant erreur judiciaire [voir *Finniss* 2012-UNAT-210]. Les juges rappellent qu'à l'avènement du nouveau système d'administration de la justice, aucun crédit n'avait été alloué au titre de l'enregistrement sonore des débats ou de l'établissement de comptes rendus d'audience, qui sont fort utiles en appel, surtout en présence de conclusions factuelles complexes ou nombreuses.

26. Les juges sont favorables à l'affectation de ressources suffisantes aux fins de l'établissement d'enregistrements sonores et de comptes rendus des débats d'audience dans tous les lieux d'affectation du Tribunal du contentieux.

Ressources télématiques

27. D'après les usagers, l'actuel moteur de recherche des ordonnances, jugements et arrêts du Tribunal du contentieux est rudimentaire et peu efficace.

28. Ainsi, il faudrait allouer au Bureau de l'administration de la justice des crédits pour lui permettre de se doter d'outil de recherche en ligne, le but étant de faciliter la diffusion de la jurisprudence du nouveau système professionnalisé d'administration de la justice interne.

F. Représentation adéquate des requérants devant le Tribunal du contentieux

29. Il ressort de l'expérience des quatre années d'existence du système d'administration de la justice qu'un grand nombre de requérants n'étant pas représentés devant lui, le Tribunal du contentieux a du mal à gérer sa charge de travail. Bien souvent, ces requérants ne comprennent pas la procédure juridique, déposent une masse d'écritures inutiles et inondent les greffes de demandes et de questions superflues ou sans intérêt, ce qui paralyse le système et entrave le cours de la justice.

30. Le droit d'être représenté est un des piliers du nouveau système d'administration de la justice. Consacré par la Déclaration universelle des droits de l'homme, il trouve son expression dans le principe d'égalité des armes. L'Assemblée générale a reconnu la nécessité de pourvoir à la représentation adéquate des parties devant le Tribunal du contentieux, et des requérants en particulier, pour ériger l'Organisation en employeur modèle, le respect de cet impératif devant s'apprécier régulièrement.

31. Les juges soulignent que, quelle qu'en soit la source de financement, le Bureau de l'aide juridique au personnel doit conserver sa vocation non seulement d'aider les fonctionnaires à présenter leurs demandes, mais aussi de les représenter devant les tribunaux.

G. Modifications au Règlement de procédure du Tribunal du contentieux

32. Les juges relèvent que, dans sa résolution [67/241](#), l'Assemblée générale fait remarquer que le Règlement de procédure du Tribunal n'a toujours pas été modifié en conséquence, évoquant le paragraphe 35 de sa résolution [66/237](#) sur le caractère exécutoire des décisions du Tribunal du contentieux où, rappelant le paragraphe 3 de l'article 11 du Statut dudit tribunal, elle affirme que les jugements, ordonnances et autres décisions par lesquels le Tribunal du contentieux administratif impose des obligations financières à l'Organisation ne sont exécutoires qu'à l'expiration du délai d'appel prévu dans le Statut du Tribunal d'appel ou, s'il est interjeté appel dans les délais prescrits, qu'une fois que le Tribunal d'appel aura statué conformément aux dispositions des articles 10 et 11 de son statut.

33. Les paragraphes 35 de la résolution [66/237](#) et 34 de la résolution [67/241](#) inspirent aux juges un certain nombre d'interrogations.

34. Premièrement, les juges se demandent pourquoi, dans sa résolution [67/241](#), l'Assemblée générale évoque des modifications au Règlement de procédure, le paragraphe 35 de sa résolution [66/237](#) ne parlant ni du Règlement de procédure ni de la nécessité de le modifier.

35. Deuxièmement, les juges appellent l'attention de l'Assemblée générale sur le fait que le paragraphe 1 de l'article 32 du Règlement de procédure du Tribunal du contentieux reprend le libellé du paragraphe 3 de l'article 11 de son statut. Le Règlement de procédure traite donc du caractère exécutoire des décisions du Tribunal du contentieux si bien qu'il n'y a pas lieu de le modifier.

36. Troisièmement, les juges relèvent que les tribunaux agissent dans le cadre établi par l'Assemblée générale, y compris sa décision, tel qu'il résulte de plusieurs résolutions, d'instituer un système d'administration de la justice indépendant qui obéisse aux règles applicables du droit international, ainsi qu'aux principes de la légalité et du respect des formes régulières. Si l'Assemblée peut s'exprimer sur la manière dont le Statut devrait être modifié et est habilitée à le modifier, toute opinion qu'elle exprimerait quant à savoir comment les tribunaux devraient interpréter et appliquer les textes en vigueur irait à l'encontre du principe d'indépendance judiciaire.

37. Quatrièmement, toute modification du Statut ou du Règlement de procédure inspirée par le paragraphe 35 de la résolution 66/237 pourrait avoir des incidences négatives insoupçonnées de l'Assemblée générale. Par exemple, le Tribunal du contentieux se trouverait ainsi dessaisi du pouvoir que l'Assemblée générale lui a expressément confié en approuvant le Statut de rendre des jugements ou des ordonnances de référé ou de prescrire des mesures conservatoires en vertu du paragraphe 2 de l'article 2 et du paragraphe 2 de l'article 10 dudit statut, certaines de ces décisions pouvant emporter obligations financières. En outre, la mise en œuvre du paragraphe 35 de la résolution 66/237 pourrait faire obstacle à l'exécution de certaines ordonnances de procédure (par exemple, une ordonnance de comparution dans tel autre lieu d'affectation adressée sur le fondement de l'article 17 du Règlement de procédure à un témoin se trouvant dans tel autre lieu d'affectation). Cette disposition aurait pour effet d'entraver le bon déroulement de l'instance.

H. Projet de code de conduite à l'intention des conseils extérieurs à l'Organisation

38. L'article 12 du Règlement de procédure du Tribunal du contentieux envisage diverses hypothèses : les parties peuvent défendre personnellement leur cause, ou se faire représenter par le Bureau d'aide juridique au personnel ou par un conseil habilité à plaider devant une juridiction nationale; elles peuvent aussi se faire représenter par un fonctionnaire ou ancien fonctionnaire de l'Organisation des Nations Unies ou d'une institution spécialisée.

39. Il y a lieu de rappeler que, dans sa résolution 67/241, l'Assemblée générale a souligné que tous ceux qui font office de représentant légal, qu'il s'agisse de fonctionnaires ou de conseils extérieurs, doivent être soumis aux règles déontologiques applicables dans le système des Nations Unies et a demandé au Secrétaire général, agissant en consultation avec le Conseil de justice interne et les autres organes compétents, d'élaborer un code de conduite pour les représentants légaux extérieurs à l'Organisation et de lui faire rapport à ce sujet durant la partie principale de sa soixante-huitième session.

40. Ayant été saisi du texte d'un code de conduite à l'intention des conseils extérieurs à l'Organisation, les juges du Tribunal du contentieux administratif estiment qu'un tel code de conduite ne viendrait qu'instituer des normes différentes selon que le conseil qui plaide devant le Tribunal appartient à telle catégorie ou à telle autre. L'idée d'un code de conduite gouvernant les seuls conseils extérieurs va à l'encontre de la volonté de l'Assemblée générale que tous les représentants soient assujettis aux mêmes règles déontologiques.

41. On ne saurait légitimement affirmer que les normes de conduite prescrites dans l'actuel projet de code à l'intention des conseils extérieurs sont d'ores et déjà consacrées dans le Statut et le Règlement du personnel de l'Organisation des Nations Unies applicables aux fonctionnaires du Bureau de l'aide juridique au personnel, de la Section du droit administratif et du Bureau des affaires juridiques et à d'autres fonctionnaires susceptibles de comparaître devant le Tribunal du contentieux. Le Statut et le Règlement du personnel de l'Organisation des Nations Unies consacrent des règles de déontologie très générales, qui ne correspondent pas à celles envisagées à l'intention des conseils extérieurs plaidant devant le Tribunal.

En outre, on ne saurait présumer que les devoirs et obligations spécifiques énumérés dans l'actuel projet de code s'appliquent à tout conseil du défendeur.

42. Le pouvoir du Secrétaire général de sanctionner les fonctionnaires est tout à fait différent du pouvoir de police du Tribunal du contentieux administratif. Par exemple, tel comportement répréhensible devant le Tribunal peut constituer une infraction au code de conduite sans caractériser une faute au regard du Statut et du Règlement du personnel de l'Organisation des Nations Unies, et inversement.

43. Par conséquent, les juges du Tribunal du contentieux administratif s'opposent à l'adoption d'un code de conduite à l'intention du seul sous-groupe des conseils extérieurs à l'Organisation comparissant devant le Tribunal. Ils demandent instamment à l'Assemblée générale de réexaminer la question et de prescrire l'établissement d'un code de conduite unique applicable à tous les conseils plaidant devant le Tribunal.
