



# Assemblée générale

Distr. générale  
15 juillet 2016  
Français  
Original : anglais

---

## Soixante et onzième session

Points 116 l) et 145 de l'ordre du jour provisoire\*

### Nomination de juges du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies

### 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

#### *Résumé*

Dans le présent rapport, le dernier établi par le deuxième Conseil de justice interne, le Conseil vise à faciliter l'examen par l'Assemblée générale des recommandations du Groupe d'experts chargé de l'évaluation indépendante intermédiaire, en procédant à l'analyse des recommandations qu'il juge essentielles à la réalisation des objectifs formulés par l'Assemblée. Il ne s'intéresse ici qu'aux questions sur lesquelles il estime pouvoir donner un avis pertinent, compte tenu de l'expérience du nouveau système qu'il a acquise durant les quatre années de son mandat en qualité d'observateur indépendant.

Durant son examen du rapport du Groupe d'évaluation, le Conseil a constamment gardé à l'esprit l'objectif de l'Assemblée générale énoncé au paragraphe 4 de la résolution 61/261, à savoir « 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 des fonctionnaires et d'amener responsables et fonctionnaires à répondre également de leurs actions ».

---

\* A/71/150.



## Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction .....	3
II. Mandat du Conseil de justice interne.....	7
III. Recommandations du Groupe d'évaluation sur lesquelles le Conseil de justice interne appelle l'attention : accès effectif à une magistrature compétente et indépendante, évoluant dans un appareil de justice fonctionnant en toute transparence et efficacité .....	9
IV. Tribunaux.....	40
V. Bureau de l'administration de la justice .....	42
<b>Annexes</b>	
I. Synthèse des recommandations formulées par le Conseil de justice interne .....	43
II. Court descriptif des principaux documents dans lesquels l'Assemblée générale a examiné la question des voies de recours ouvertes aux non-fonctionnaires .....	46
III. Organisation de la session .....	48
IV. Observations du Tribunal d'appel des Nations Unies.....	49
V. Note des juges du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies sur des questions d'ordre systémique .....	54

## I. Introduction

### A. Considérations de principe

#### 1. Généralités

1. La Charte des Nations Unies vise à un monde régi par le droit.
2. La Déclaration universelle des droits de l'homme conforte cette visée en disposant, à son article 7, que « [t]ous sont égaux devant la loi et ont droit sans distinction à une égale protection de la loi » – un principe qui, malgré sa portée générale, s'applique directement à l'Organisation et à son personnel.
3. Précisant la façon dont la règle de droit devait s'appliquer au fonctionnement interne de l'Organisation, l'Assemblée générale a décidé, 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 des fonctionnaires et d'amener responsables et fonctionnaires à répondre également de leurs actions », et réaffirmé cette décision au deuxième alinéa du préambule de la résolution 63/253. Le choix des termes, doté chacun d'une signification bien particulière, a été soigneusement pesé.
4. Dans ces résolutions, l'Assemblée générale affirmait que les responsables, dont il était bien sûr entendu qu'ils continueraient de diriger l'Organisation, devaient se conformer à un ensemble de règlements, de règles et de textes administratifs, dont le respect serait garanti par des tribunaux présidés par des juges indépendants et professionnels.
5. Le Conseil de justice interne a notamment pour tâche de veiller à ce que le système de justice interne fonctionne conformément aux attentes de l'Assemblée générale, en appelant l'attention de celle-ci sur tout problème ou carence. Comme l'a noté le Groupe d'experts chargé de l'évaluation indépendante intermédiaire (ci-après le Groupe d'évaluation)<sup>1</sup>, l'une des difficultés consiste notamment à établir un système de justice adapté aux personnes qui, tout en étant employées par l'Organisation, n'ont pas le statut de fonctionnaire. Nous reviendrons sur cette question plus loin dans le présent rapport.
6. Dans un État de droit, les trois branches de l'autorité – le législatif, l'exécutif et le judiciaire – respectent la séparation des pouvoirs. Ce principe, bien que difficile à appliquer, en particulier dans une organisation hiérarchisée telle que l'ONU, est indispensable au respect de la règle de droit.
7. Dans le présent rapport, le dernier établi par le Conseil de justice interne dans sa composition actuelle, notre ambition est de faciliter les travaux de l'Assemblée générale en fournissant un complément d'information et en examinant certaines des implications des recommandations formulées par le Groupe d'évaluation, tout en tenant pleinement compte des objectifs que l'Assemblée a fixés au système de justice interne.

---

<sup>1</sup> On trouve aux paragraphes 32 et 33 ci-après des informations sur la création et le mandat du Groupe d'évaluation.

## **2. Indépendance et séparation des pouvoirs**

8. Ce point est le premier sur lequel insiste l'Assemblée générale au paragraphe 4 de la résolution 61/261, et peut-être le plus important. L'administration d'un système de justice digne de ce nom est fondée sur le principe de légalité, dont le respect ne peut être assuré que par un corps de juges indépendants, ainsi qu'il est énoncé à l'article 10 de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Les juges de l'ONU doivent non seulement être entièrement indépendants de l'administration et de ses conseils, mais également être perçus comme tels. Comme l'Assemblée l'aura noté, les juges de l'ONU se sont préoccupés ces dernières années à la fois d'être et de paraître indépendants. Nous examinerons cette question dans le présent rapport.

9. Tout en ayant la qualité de défendeur dans chaque action engagée contre l'ONU devant les tribunaux, le Secrétaire général n'en est pas moins tenu, en droit et en sa qualité de chef de l'administration de l'Organisation, de faire exécuter les décisions de justice, tant qu'elles ne sont pas annulées en appel. Le principe de séparation des pouvoirs veut que les juges n'aient pas les moyens matériels de faire exécuter leurs propres décisions. Dans un État de droit, l'obligation qu'a l'exécutif de garantir le respect du droit et des décisions de justice a valeur constitutionnelle. Le Conseil estime que, dans le cadre de l'ONU, cette obligation incombe au Secrétaire général. Nous y reviendrons plus loin dans le rapport.

## **3. Transparence**

10. La transparence est le deuxième point énuméré dans le paragraphe 4 de la résolution 61/261. Selon ce principe, les règlements, règles et textes administratifs de l'ONU qui régissent le comportement des membres du personnel, y compris les responsables, doivent être compréhensibles, cohérents entre eux et accessibles. Or à l'heure actuelle, comme l'a noté le Groupe d'évaluation, de nombreux textes font double emploi et se contredisent, ce qui fait qu'il est parfois difficile d'établir l'intention du législateur. Un autre problème tient à la difficulté de trouver les textes appropriés à l'aide des moteurs de recherche. Le Conseil a été informé que le moteur de recherche du Bureau de l'administration de la justice, qui permet d'effectuer des recherches dans la jurisprudence des tribunaux, était en cours d'amélioration. Celui du Système de diffusion électronique des documents est efficace pour trouver des documents de l'ONU, mais il l'est moins lorsqu'il s'agit de faire une recherche sur un sujet particulier.

11. Pour qu'un système de justice fonctionne bien, les textes ne doivent souffrir aucune ambiguïté, de façon à ce que les responsables connaissent les limites de leur autorité et les membres du personnel les limites de leurs droits. Des textes peu clairs sont sources de malentendus et de litiges, lesquels entraînent des coûts et perturbent la bonne marche du travail. De l'avis du Conseil, l'objectif de transparence fixé par l'Assemblée générale n'a pas encore été atteint. La révision et la refonte des textes doivent être l'une des priorités majeures des prochaines années, comme l'a recommandé le Groupe d'évaluation. Nous y reviendrons plus loin dans le présent rapport.

## **4. Professionnalisme**

12. L'Assemblée générale attend du système de justice interne un niveau élevé de professionnalisme (par. 4 de la résolution 61/261). Les candidats aux postes de juge

doivent donc être des juges professionnels<sup>2</sup>. L'on ne saurait les recruter parmi les fonctionnaires à la retraite. De plus, de l'avis du Conseil, un appui professionnel en matière de rédaction de textes est indispensable pour remédier à certaines difficultés découlant du manque de clarté des règlements, règles et textes administratifs.

13. Pour satisfaire à cette exigence de professionnalisme, les conseils du Secrétaire général doivent en outre comprendre que leur rôle n'est pas d'avoir gain de cause mais de veiller à ce que justice soit rendue. Dans un État de droit, les avocats qui représentent l'État savent que l'État partie à une instance ni ne gagne ni ne perd. L'issue de l'affaire importe peu : le rôle des avocats de l'État est d'aider le tribunal à se prononcer conformément à l'équité et au droit. De même, les entités des Nations Unies ne sont pas censées promouvoir leurs intérêts au détriment de la justice. Cette exigence de professionnalisme est particulièrement difficile à satisfaire dans une institution comme l'ONU, où de nombreux justiciables plaident eux-mêmes leur cause. Nous reviendrons plus loin dans le présent rapport sur cette question du professionnalisme des juges et conseils participant au système de justice interne.

14. Les juristes de toutes catégories qui travaillent au sein de l'Organisation, notamment à la Section du droit administratif du Bureau de la gestion des ressources humaines, au Bureau des affaires juridiques, dans les services juridiques des divers fonds et programmes et au Bureau de l'aide juridique au personnel, doivent certes plaider la cause de leurs clients devant les tribunaux en toute compétence et détermination, mais il est de leur intérêt commun de rendre le système de justice interne aussi accessible et juste que possible. C'est ce qu'exige leur métier.

## **5. Dotation suffisante en ressources**

15. L'ensemble des acteurs du système de justice interne sont parfaitement conscients que l'Organisation doit s'acquitter de ses nombreux mandats dans un contexte de fortes contraintes budgétaires et que toute dépense inutile est inacceptable. Les surcoûts générés dans un service quelconque doivent généralement être compensés par des économies réalisées ailleurs. Il est parfois possible de dégager des ressources additionnelles, comme en témoigne le mécanisme de financement volontaire complémentaire du Bureau de l'aide juridique au personnel mis en place à titre expérimental.

16. Il va sans dire que, dans une analyse coût-avantage, les coûts directs ne représentent qu'un aspect de la question. Tout dysfonctionnement du système de justice a de fortes répercussions financières. La difficulté à trouver les textes appropriés fait ainsi perdre au personnel un temps considérable. Certaines procédures n'auraient pas été engagées si le plaignant avait compris correctement le texte en vigueur et les droits en découlant. Des textes obscurs nourrissent le contentieux. Le Bureau de l'aide juridique au personnel fait œuvre fort utile en rejetant les demandes non fondées mais, comme l'Assemblée générale l'a admis par

---

<sup>2</sup> Pour les postes de juge au Tribunal d'appel des Nations Unies, il est possible de faire valoir, sur les 15 années d'expérience judiciaire requises, 5 années d'expérience en milieu universitaire, combinées à une expérience en arbitrage ou équivalente (art. 3.3 b), du Statut du Tribunal d'appel).

le passé, il manque de ressources<sup>3</sup>, ce qu'a constaté aussi le Conseil (A/70/188\*, par. 47). L'octroi de ressources additionnelles au système de justice informel pourrait permettre d'alléger le volume de travail du système de justice formel et ainsi de réduire le coût global de la justice interne.

17. On constate par ailleurs un sentiment d'injustice et d'exclusion chez ceux qui, recrutés dans le cadre de divers types de contrats de travail, exécutent leurs tâches sous le contrôle et la direction de l'Organisation – en d'autres termes ceux qui, malgré les termes et la forme de leur engagement, sont dans les faits des membres du personnel sans avoir le statut de fonctionnaire et qui remplissent leurs fonctions aux côtés des fonctionnaires, en particulier dans les opérations humanitaires et les opérations de maintien de la paix. De nouvelles procédures devront être élaborées pour répondre aux griefs des non-fonctionnaires.

18. Aux termes de l'article 8 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, « [t]oute personne a droit à un recours effectif devant les juridictions nationales compétentes ». Il incombe à l'Organisation, du fait précisément qu'elle jouit de l'immunité de juridiction devant les tribunaux nationaux, de prévoir une procédure efficace de résolution des différends. Selon le Conseil, il est possible d'offrir des voies de recours efficaces à tous les non-fonctionnaires à un coût relativement faible, comme nous le verrons plus loin.

19. Le Conseil comprend et convient que, pour la plupart, les améliorations au système de justice interne qui requièrent des ressources additionnelles devront être financées soit par des moyens autonomes, soit par une réaffectation de ressources existantes au sein du système.

## 6. Responsabilité

20. Ceux qui représentent les justiciables devant les tribunaux doivent adopter une conduite professionnelle. L'Assemblée générale a demandé à cette fin au Bureau de l'administration de la justice d'arrêter le code de conduite à l'intention de tous les conseils appelés à plaider devant les tribunaux. Le Conseil croit savoir que le texte, dont la rédaction n'avait pas été achevée en 2015, sera soumis à l'Assemblée générale à sa soixante et onzième session dès qu'auront abouti les consultations avec les parties concernées.

21. Également à des fins de responsabilité, l'Assemblée générale a adopté, au paragraphe 40 de sa résolution 70/112, la procédure relative aux plaintes visant des juges, l'objectif étant que ces plaintes soient traitées avec professionnalisme et dans le respect du principe d'indépendance de la justice (résolution 70/112, annexe). Pour garantir la primauté du droit, il est en effet indispensable que les acteurs du système de justice, y compris les juges, répondent de leurs actes.

22. La responsabilité étant un élément central du nouveau système, l'Assemblée générale a introduit dans les statuts des tribunaux une nouvelle disposition – la possibilité pour les tribunaux de déférer toute affaire au Secrétaire général aux fins d'action récursoire éventuelle –, de façon à ce que le Secrétaire général soit mieux à même d'amener responsables et fonctionnaires à répondre de leurs actions, comme

---

<sup>3</sup> L'augmentation des besoins opérationnels du Bureau de l'aide juridique au personnel a été à l'origine de la mise en œuvre à titre expérimental du mécanisme de financement complémentaire volontaire (voir les paragraphes 33 à 36 de la résolution 68/254).

il en a l'obligation. Nous reviendrons sur cette question plus loin dans le présent rapport.

## 7. Décentralisation

23. Enfin, en établissant des greffes du Tribunal du contentieux administratif à Genève, Nairobi et New York et des services du Bureau de l'aide juridique au personnel à Addis-Abeba, Beyrouth, Genève, Nairobi et New York, l'Assemblée générale voulait à l'évidence que l'activité de représentation en justice soit mieux répartie entre New York et d'autres villes sièges. New York continue toutefois d'héberger l'essentiel des activités du système. Le présent rapport contient certaines propositions qui devraient permettre de réaliser des économies et favoriser la décentralisation, notamment la mise en place dans les bureaux extérieurs d'une procédure d'arbitrage fortement simplifiée.

## B. Structure du rapport

24. La section II du présent rapport traite de certains aspects du mandat du Conseil et présente une recommandation du Groupe d'évaluation, qui propose que les juges soumettent leurs observations directement à l'Assemblée générale sans passer par le Conseil; la section III contient les observations et les recommandations du Conseil sur le rapport du Groupe d'évaluation; la section IV présente les possibilités qui s'offrent à l'Assemblée générale pour recruter rapidement trois juges au Tribunal du contentieux administratif, dans l'hypothèse où elle accepterait la recommandation du Groupe d'évaluation de remplacer les trois postes de juge *ad litem* par des postes de juge permanent; la section V porte sur le Bureau de l'administration de la justice.

25. L'annexe I du présent rapport propose une synthèse des recommandations du Conseil; l'annexe II présente un court descriptif des documents dans lesquels l'Assemblée générale a examiné la question des voies de recours ouvertes aux non-fonctionnaires; l'annexe III porte sur l'organisation de la session du Conseil. Les observations du Tribunal d'appel et des juges du Tribunal du contentieux administratif figurent respectivement aux annexes IV et V.

## II. Mandat du Conseil de justice interne

### A. Présentation à l'Assemblée générale des observations des juges du Tribunal d'appel et du Tribunal du contentieux administratif

26. Depuis sa soixante-sixième session, l'Assemblée générale demande au Conseil de justice interne de présenter les vues des deux tribunaux dans ses rapports (voir résolution 66/237, par. 45). Comme lors des années précédentes, le Conseil joint donc à son rapport les vues du Tribunal d'appel et du Tribunal du contentieux administratif, sans aucune observation ou correction d'édition (annexes IV et V).

27. Les membres du Conseil ne prennent connaissance des vues des tribunaux qu'après que le rapport et ses annexes ont été transmis au Département de l'Assemblée générale et de la gestion des conférences pour édition, traduction et publication.

## **B. Recommandation visant à préciser le rôle des « représentants » nommés au Conseil de justice interne par l'administration et le personnel**

28. Le Conseil est actuellement composé d'un « représentant » désigné par le personnel et d'un « représentant » choisi par l'administration, ainsi que de trois autres membres (voir la résolution 62/228, par. 36). Les personnes appelées à siéger au Conseil sont nommées par le Secrétaire général.

29. Dans son rapport présenté à l'Assemblée générale à sa soixante-huitième session, le Conseil a recommandé que l'Assemblée confirme 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 » (voir A/68/306, par. 13).

30. Le Groupe d'évaluation a appuyé cette recommandation (voir A/71/62/Rev.1, par. 388) et le Conseil recommande que l'Assemblée générale adopte expressément cette interprétation pour qu'elle figure dans le mandat du Conseil.

## **C. Composition actuelle du Conseil de justice interne**

31. Le Conseil est actuellement composé de cinq membres dont le mandat se termine le 12 novembre 2016, à savoir deux « éminents juristes externes » – nommés l'un par le personnel et l'autre par l'administration –, un « représentant » du personnel et un « représentant » de l'administration, et un autre « éminent juriste », choisi d'un commun accord par les quatre autres membres, qui préside le Conseil (voir résolution 62/228, par. 36). Les personnes appelées à siéger au Conseil sont nommées par le Secrétaire général. Siègent actuellement au Conseil les juristes externes 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) et les représentants Carmen Artigas (Uruguay, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes, nommée par le personnel) et Anthony J. Miller (Australie, ancien fonctionnaire du Bureau des affaires juridiques, nommé par l'administration), la présidence étant assurée par Ian Binnie (Canada, ancien juge à la Cour suprême du Canada).

### **III. Recommandations du Groupe d'évaluation sur lesquelles le Conseil de justice interne appelle l'attention : accès effectif à une magistrature compétente et indépendante, évoluant dans un appareil de justice fonctionnant en toute transparence et efficacité**

#### **A. Introduction**

32. Dans sa résolution 68/254, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général de lui présenter, à sa soixante-neuvième session, une proposition d'évaluation intermédiaire du nouveau système d'administration de la justice, demandant qu'une attention particulière « [soit] accordée à la procédure formelle et à ses liens avec la procédure non formelle, et notamment qu'une analyse [soit] faite pour déterminer si les buts et objectifs du système énoncés dans sa résolution 61/261 [étaient] atteints de façon efficiente et économique » (par. 12). Après avoir consulté les représentants du personnel, le Secrétaire général a créé le Groupe d'experts chargé de l'évaluation indépendante intermédiaire.

33. Le 2 novembre 2015, le Groupe d'évaluation a présenté son rapport, que le Secrétaire général a transmis aux parties prenantes le 25 novembre 2015, en leur demandant de lui communiquer leurs commentaires au plus tard le 18 janvier 2016. Le rapport a été officiellement publié le 11 décembre 2015 (A/71/62), puis une version révisée est parue le 15 avril 2016 (A/71/62/Rev.1). Le Conseil a été invité à faire part de ses observations au Secrétaire général ou à l'Assemblée générale en sa qualité d'organe indépendant. Dans une lettre datée du 15 janvier 2016, le Président du Conseil a informé le Secrétaire général que le Conseil ne pourrait pas formuler ses observations avant la date limite du 18 janvier 2016, mais qu'il espérait les faire figurer dans son rapport annuel.

34. L'Assemblée générale examinera prochainement les 58 recommandations du Groupe d'évaluation à la lumière des observations qu'émettra à leur sujet le Secrétaire général, dont le rapport devrait tenir compte des vues des acteurs du système de justice des Nations Unies. On peut s'attendre à ce que la quasi-totalité des recommandations du Groupe d'évaluation fasse l'objet d'observations de la part des parties intéressées. De ce fait, le Conseil ne s'intéresse dans le présent rapport qu'aux questions sur lesquelles il estime pouvoir donner un avis, compte tenu de l'expérience du nouveau système qu'il a acquise durant les quatre années de son mandat en qualité qu'observateur indépendant, en espérant que ses observations guideront l'Assemblée lors des débats sur les recommandations du Groupe d'évaluation.

35. En établissant le nouveau système de justice interne, l'Assemblée générale a constamment précisé les fins que devait servir ce système. De l'avis du Conseil, il faut apprécier les recommandations du Groupe d'évaluation en se demandant si celles-ci contribuent à la réalisation des fins visées par l'Assemblée.

36. Le Groupe d'évaluation a noté qu'en tant qu'« [é]lément important de la légalité, il [fallait] une magistrature compétente et indépendante qui, évoluant dans un appareil de justice fonctionnant en toute transparence et efficacité, [disait] le droit, sans crainte ni favoritisme vis-à-vis de l'Administration » et que « [l]a

transparence [était] essentielle si l'on [voulait] convaincre le justiciable que la justice [obéissait] à cet impératif » (voir A/71/62/Rev.1, par. 190). C'est sur ces éléments du système de justice interne, dont l'examen figure dans les sections B à H ci-après, que le Conseil fera porter l'essentiel de ses observations et recommandations.

## **B. Accès à un juge qualifié et indépendant**

37. Pour que l'accès à la justice soit effectif, il faut non seulement que la justice soit indépendante mais aussi qu'elle soit perçue comme telle par l'ensemble des justiciables. Il peut s'avérer plus difficile de garantir l'indépendance et l'apparence d'indépendance dans une organisation hiérarchisée comme l'Organisation des Nations Unies que dans un système judiciaire national. Le Secrétaire général est à la fois le plus haut fonctionnaire de l'Organisation et un intimé quand des recours en appel mettant en cause l'Organisation sont formés pour contester des décisions prises par lui-même ou (plus souvent) par des personnes agissant en son nom par délégation. Aussi importe-t-il que le Secrétaire général et les hauts responsables de l'administration s'abstiennent de toute initiative ou de tout comportement susceptibles d'être interprétés comme portant atteinte à l'autorité et à l'indépendance des tribunaux, auxquels il revient de statuer sur la validité de l'exercice de cette autorité.

### **1. Séparation des pouvoirs**

#### **Introduction**

38. Si, depuis 2009, des progrès considérables ont été accomplis pour instiller, chez les acteurs du système interne d'administration de la justice, les valeurs d'état de droit et d'indépendance de la justice, il reste néanmoins des efforts à faire.

39. Lors d'un échange avec le Conseil de justice interne, la Division des questions juridiques générales du Bureau des affaires juridiques a attiré l'attention du Conseil sur une situation qui, selon elle, constituait une atteinte indue portée par le Président du Tribunal du contentieux administratif à « l'indépendance des administrateurs », selon l'expression employée par la Division. De toute évidence, soumettre l'indépendance sans limites des administrateurs au principe de l'état de droit fait partie des missions d'une justice indépendante.

40. En l'espèce, le Conseil de justice interne a considéré qu'il était de sa responsabilité d'examiner cette situation avec le plus grand soin, étant donné les questions qu'elle semblait soulever en termes d'indépendance de la justice, de séparation des pouvoirs et d'indépendance du Bureau de l'administration de la justice, et, plus généralement, sur la façon dont certains juristes, parmi ceux qui conseillent et représentent régulièrement le Secrétaire général, appréhendent ces principes. Compte tenu de l'importance de ces questions, nous allons à présent exposer les faits de cette situation en détail, en gardant à l'esprit que le respect des instructions et des consignes émises par un juge, tant qu'elles n'ont pas été modifiées par le juge lui-même ou infirmées en appel, est un principe fondamental de l'état de droit.

### Exposé des faits et décision des juges

41. Les faits à l'origine de cette controverse sont les suivants : jusqu'à la mi-août 2012, les greffiers du Tribunal du contentieux administratif, en plus de notifier les jugements au conseil attitré ayant représenté le Secrétaire général dans les affaires jugées par le Tribunal, faisaient parvenir, à titre d'information, des copies de ces jugements à la Division des questions juridiques générales. Une distinction doit être faite entre la réception de la notification d'un jugement par le conseil attitré et l'envoi à titre d'information d'une copie du jugement à toute autre personne ou organisation : en effet, selon les statuts et règles applicables, un appel doit être formé « dans les 60 jours calendaires de la réception du jugement du Tribunal du contentieux administratif »<sup>4</sup>. Or c'est la date de réception de la notification de jugement par le conseil attitré de la partie qui déclenche le délai pour interjeter appel.

42. Dans l'affaire qui nous intéresse ici, le conseil attitré du Secrétaire général était la Section du droit administratif. Selon l'interprétation faite par le Tribunal d'appel de son Statut et de son Règlement de procédure, le délai d'appel court à compter de la réception de la notification du jugement du Tribunal du contentieux administratif par le conseil attitré (en l'espèce, la Section du droit administratif), lequel est alors censé se mettre en rapport avec le Bureau des affaires juridiques pour apprécier l'opportunité d'un appel (voir également le rapport présenté à l'Assemblée générale par le Secrétaire général sur l'administration de la justice, aux termes duquel « lorsqu'un jugement définitif est rendu, la Section [du droit administratif] prend contact avec le Bureau des affaires juridiques, qui décide s'il est nécessaire d'interjeter appel du jugement du Tribunal du contentieux auprès du Tribunal d'appel » (voir A/65/373, en date du 16 septembre 2010, par. 85).

43. Par une lettre du 16 août 2012, la Présidente du Tribunal du contentieux administratif a informé le Bureau des affaires juridiques, avec l'assentiment de l'ensemble des juges du Tribunal, de sa décision selon laquelle le Greffe notifierait désormais les jugements uniquement aux conseils attitrés des parties ou aux parties elles-mêmes dans le cas où ces dernières ne seraient pas représentées par un conseil attitré<sup>5</sup>, et cesserait d'envoyer à titre d'information des copies de jugements à des tiers (comme la Division des questions juridiques générales). La Présidente a toutefois précisé que cette décision était sans incidence sur les attributions de la Directrice générale du Bureau de l'administration de la justice concernant la diffusion de l'information relative au Tribunal du contentieux administratif ni sur le mandat du Greffier en chef s'agissant de la publication des décisions, ordonnances et jugements du Tribunal<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Art. 7, par. 1, lettre c), du Statut du Tribunal d'appel.

<sup>5</sup> L'article 25, paragraphe 4, du Règlement de procédure du Tribunal du contentieux administratif dispose que : « Le greffier transmet une copie du jugement à chaque partie. L'expédition remise au requérant et au défendeur est dans la langue dans laquelle la requête a été introduite, à moins qu'ils n'aient demandé qu'elle soit dans une autre des langues officielles de l'Organisation des Nations Unies. »

<sup>6</sup> Aux termes de la section 3.6 de la circulaire ST/SGB/2010/3 du Secrétaire général : « Le Directeur exécutif est chargé de diffuser l'information concernant la procédure formelle d'administration de la justice. »

La section 4.3 de la circulaire ST/SGB/2010/3 du Secrétaire général dispose que : « Le Greffier en chef exerce essentiellement les fonctions suivantes : [...] b) Coordonner et surveiller la tenue des registres des tribunaux ainsi que la publication et la diffusion des décisions et arrêts rendus. »

### **Envoi à titre d'information de copies à la Division des questions juridiques générales depuis 2012**

44. Le Secrétaire général est l'intimé dans toutes les instances mettant en cause le Secrétariat de l'ONU ou les fonds et programmes des Nations Unies. Comme il a été indiqué précédemment, lorsqu'un conseil attiré (en l'espèce, un juriste de la Section du droit administratif) représente une partie devant le Tribunal du contentieux administratif, la réception de la notification du jugement par le conseil attiré déclenche le délai pendant lequel le Secrétaire général peut former un appel. C'est l'une des raisons pour lesquelles ce juriste est appelé conseil attiré. Le Règlement de procédure est muet sur l'envoi de copies à titre d'information<sup>7</sup>.

45. Le 31 août 2012, la Directrice exécutive a informé la Présidente qu'elle avait reçu une communication par laquelle le Directeur de cabinet du Secrétaire général demandait que les copies des jugements et ordonnances du Tribunal du contentieux administratif soient envoyées au Secrétaire général en sa qualité de partie à une adresse électronique spécialement prévue à cet effet, en sus de l'envoi au conseil attiré. Le Greffier en chef a également transmis la demande du Directeur de cabinet à l'ensemble des greffiers du Tribunal. La Présidente a accusé réception de cette communication le 3 septembre 2012 et le dispositif décrit dans le présent paragraphe a été mis en œuvre à partir de cette date.

46. Le Conseil de justice interne tient à faire observer ici que la communication de 2012 du Directeur de cabinet était soigneusement formulée. Il s'agissait d'une demande, tenant compte par conséquent du fait que, comme il est énoncé à la première phrase de la section 2.1 de la circulaire ST/SGB/2010/3 du Secrétaire général, « [l]e Bureau de l'administration de la justice est un organe indépendant

---

Aux termes de l'article 21 du Règlement de procédure du Tribunal du contentieux administratif :

- « 1. Le Tribunal est assisté par des greffes qui lui fournissent tous les services d'appui et administratifs nécessaires.
- 2. [...]
- 3. Le Greffier exerce les attributions prévues dans le présent règlement de procédure et assiste le Tribunal du contentieux administratif dans ses activités sous la direction du Président ou du juge. En particulier le Greffier :
  - a) Transmet tous les documents et procède à toutes les notifications requises par le présent règlement ou demandées par le Président dans les affaires dont le Tribunal est saisi;
  - b) [...]
  - c) Exerce toutes autres fonctions requises par le Président ou le juge pour le bon fonctionnement du Tribunal. »

<sup>7</sup> Le 28 août 2012, la Directrice exécutive du Bureau de l'administration de la justice a reçu un appel téléphonique du Directeur de la Division des questions juridiques générales du Bureau des affaires juridiques (division chargée d'assurer la représentation du Secrétaire général en appel devant le Tribunal d'appel), qui lui a exposé que la fin des envois à titre d'information de copies de jugements risquait de provoquer quelques difficultés, car il n'était pas certain que les juristes représentant les diverses entités de l'Organisation devant le Tribunal du contentieux administratif communiquent rapidement les jugements à la Division. Le Directeur de la Division a fait part de son souhait qu'un mécanisme soit mis en place pour que la Division, craignant que le délai d'appel ne commence à courir sans qu'elle ait été préalablement informée du prononcé des jugements, en soit rapidement notifiée après le prononcé. Plusieurs solutions ont été envisagées, notamment la création par le Secrétaire général d'une boîte de réception à son nom destinée à recevoir les copies des jugements et ordonnances du Tribunal du contentieux administratif, puisque le Greffe transmettait déjà des copies aux fonctionnaires parties à une instance et aux conseils attirés (le Secrétaire général, en sa qualité de partie, pourrait faire en sorte que sa copie soit transmise à la Division).

ayant vocation à coordonner l'ensemble du système formel d'administration de la justice et à concourir à son fonctionnement équitable, transparent et efficace ». Par ailleurs, la communication, dans laquelle il n'était pas spécifié quelle personne devait envoyer les jugements à l'adresse électronique en question, n'empiétait pas sur les attributions des greffiers relativement à la communication des jugements aux parties directement intéressées aux fins de l'exercice du droit d'interjeter appel, acte qui entre dans les prérogatives du Tribunal. Enfin, même si le dispositif proposé revenait à envoyer deux fois les jugements et ordonnances au Secrétaire général, ce double envoi était destiné à une partie à l'instance.

47. La Division des questions juridiques générales n'est pas partie aux instances introduites devant le Tribunal du contentieux administratif et ne représente pas le Secrétaire général dans ces procédures.

### **L'arrêt *Ocokoru* et ses répercussions**

48. Ce dispositif a continué d'être appliqué jusqu'en 2016, lorsque, dans le souci semble-t-il d'éviter une situation embarrassante causée par un manque de communication entre la Section du droit administratif et la Division des questions juridiques générales dans l'affaire *Ocokoru c. le Secrétaire général* (2015-UNAT-604), la Division a fait valoir devant le Tribunal d'appel qu'il ne lui était pas nécessaire de demander une prorogation du délai d'appel au motif que le délai qui lui était imparti pour faire appel n'avait pas commencé à courir tant qu'elle n'avait pas reçu la notification du jugement<sup>8</sup>. Dans l'affaire *Ocokoru*, une copie du jugement avait été envoyée le 16 janvier 2015 au juriste de la Section du droit administratif qui avait représenté le Secrétaire général devant le Tribunal du contentieux administratif. Pour être recevable devant le Tribunal d'appel, l'appel aurait donc dû être formé dans les 60 jours calendaires à compter de la réception du jugement par le conseil attitré, autrement dit le 17 mars 2015 au plus tard (voir 2015-UNAT-604 [*Ocokoru*], par. 37). Or, l'appel a été déposé le 6 avril 2015, soit hors délai.

49. Considérant : a) qu'aucune règle ou instruction de procédure écrite ne subordonnait le déclenchement du délai dont dispose le Secrétaire général pour faire appel à l'envoi du jugement à la Division des questions juridiques générales, et b) que le jugement en l'espèce avait été transmis à la Section du droit administratif le 16 janvier 2015, le Tribunal d'appel a jugé que la Division ne pouvait s'octroyer une prorogation de délai en estimant que le délai avait commencé à courir à compter du 3 février 2015, date à laquelle le jugement a semble-t-il été envoyé à l'adresse électronique prévue à cet effet [2015-UNAT-604 (*Ocokoru*), par. 34].

50. Le Tribunal d'appel a également relevé qu'il résultait d'un échange de courriers électroniques en date du 30 janvier 2015 entre la Section du droit administratif et la Division des questions juridiques générales, que cette dernière savait à cette date que le jugement avait été rendu et enregistré par la Section du droit administratif et qu'un mémoire sur l'affaire destiné à la Division était en préparation, et que, dès lors, l'affirmation du Secrétaire général selon laquelle il aurait reçu le jugement du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies le 3 février 2015 n'était fondée ni en droit ni en fait (2015-UNAT-*Ocokoru*, par. 29

<sup>8</sup> Avant l'affaire *Ocokoru*, le Tribunal d'appel avait jugé dans l'arrêt *Thiam* (2011-UNAT-144) (cité dans l'arrêt *Ocokoru* (2015-UNAT-604), par. 39) que le délai d'appel commençait à courir à compter de la date de notification du jugement aux parties.

et 33). En d'autres termes, la Division, qui a eu en sa possession les documents pendant environ six semaines avant l'expiration du délai d'appel, a tout simplement négligé de faire appel dans les délais impartis.

51. De plus, le Conseil de justice interne a été informé que les jugements du Tribunal du contentieux administratif étaient publiés sur le site Web du Bureau de l'administration de la justice le jour même du prononcé ou dans les jours suivants.

52. L'argumentation avancée par la Division des questions juridiques générales et rejetée par le Tribunal d'appel revenait à faire courir deux délais d'appel non concordants, un premier de 60 jours à compter de la notification du jugement au requérant et à la Section du droit administratif (ou tout autre conseil attitré représentant le Secrétaire général devant le Tribunal du contentieux administratif) et un second de plus de 60 jours ouvert uniquement à la Division et commençant à courir à compter de la date de réception du jugement par cette dernière<sup>9</sup>. Pareille discordance est incompatible avec les principes d'une procédure régulière.

53. Les juges sont partisans de la plus large diffusion possible des jugements du Tribunal du contentieux administratif à l'intérieur du système des Nations Unies, y compris auprès de la Division des questions juridiques. Un tel « rayonnement » est considéré comme fortement souhaitable. Toutefois, il n'existe aucun lien entre, d'une part, la « diffusion » officielle et la publication des jugements sur le site Web du Bureau de l'administration de la justice et, d'autre part, le déclenchement du délai d'appel, question sur laquelle le Tribunal d'appel a été amené à se prononcer dans le cadre de l'affaire *Ocokoru* (2015-UNAT-604).

54. La Division des questions juridiques générales a estimé que, plutôt que de remédier aux problèmes de communication interne entre la Section du droit administratif (conseils en première instance et conseils attitrés) et ses propres services (conseils représentant le Secrétaire général en appel), il valait mieux déplacer la charge d'informer la Division sur les greffiers.

55. Le 1<sup>er</sup> mars 2016, le Président du Tribunal du contentieux administratif a écrit aux greffiers et au personnel du Greffe, avec copie au Greffier en chef, pour leur faire savoir, en citant le paragraphe 34 de l'arrêt *Ocokoru*, qu'il estimait que la communication d'un jugement au conseil représentant le Secrétaire général était suffisante. Il a également réitéré sa consigne, formulée au nom du Tribunal, que les greffiers ne devaient transmettre les jugements qu'au conseiller attitré représentant le Secrétaire général, cette transmission déclenchant la période d'appel.

56. Le Président semble avoir estimé que sa consigne résultait d'une interprétation du Statut et du Règlement de procédure du Tribunal, une mission entrant dans les attributions du juge. Pour sa part, la Division des affaires juridiques générales semble avoir considéré que le Tribunal, sous couvert de trancher une question d'ordre administratif, s'était immiscé dans le domaine de l'administration. C'est pourquoi la Division s'est plainte auprès du Conseil de justice interne que cette immixtion du Président portait atteinte à l'indépendance des administrateurs (voir par. 39), oubliant le fait que c'est aux juges et non à la Division des affaires

<sup>9</sup> Il y a discordance parce qu'il y aurait : a) un délai initial applicable aux requérants et au Secrétaire général et commençant à courir à compter de la date de notification du jugement au requérant et au conseil attitré; b) un délai spécial plus long ouvert seulement à la Division et commençant à courir à compter de la date de réception du jugement par cette dernière, laquelle n'est pourtant ni partie ni conseil attitré devant le Tribunal du contentieux administratif.

juridiques générales qu'appartient la faculté d'interpréter les dispositions du Statut et du Règlement de procédure du Tribunal.

57. À ce stade, la Direction des affaires juridiques générales aurait dû demander au Président des éclaircissements sur la consigne écrite adressée aux greffiers, pour s'assurer que sa décision portait uniquement sur la notification officielle des jugements par le Greffe et ne s'appliquait pas à leur diffusion par le Bureau de l'administration de la justice ou par le Greffier en chef dans le cadre de la publication des jugements.

58. Malheureusement, les juristes de la Division des affaires juridiques générales n'ont pas contacté le Président, et ce, alors même qu'à la connaissance du Conseil de justice interne, cette solution avait été proposée par le Bureau de l'administration de la justice.

59. Le Conseil de justice interne croit savoir que la Division des questions juridiques générales aurait au contraire écrit au Directeur de cabinet pour demander que consigne soit donnée aux greffiers de passer outre ce que la Division croyait être l'instruction du Président du Tribunal et de continuer à envoyer les copies de jugements devant être retransmises à la Division à l'adresse électronique indiquée.

60. Le Conseil de justice interne croit comprendre que, entre le 15 mars et début avril 2016, la Division des questions juridiques générales a fait savoir à la Directrice exécutive du Bureau de l'administration de la justice et au Greffier en chef qu'ils devaient donner consigne aux greffiers de ne pas appliquer la consigne du Président émise le 1<sup>er</sup> mars, au motif que cette dernière constituait un excès de pouvoir. La Division avait alors estimé que la Directrice exécutive et le Greffier en chef, du fait de leur qualité de fonctionnaires de l'Organisation, seraient tenus d'obéir à une instruction donnée par le Secrétaire général de passer outre la consigne du Président. Heureusement, ces instructions, qui auraient constitué une violation grave de l'indépendance des juges et de celle du Bureau de l'administration de la justice, n'ont jamais été émises. En effet, le 5 avril 2016, lors d'une réunion dans le bureau du Directeur de cabinet adjoint, des représentants du Bureau de l'administration de la justice et de la Division des affaires juridiques générales se sont mis d'accord sur la solution exposée au paragraphe 61.

61. Il semblerait que la Division des affaires juridiques générales ait fait une interprétation erronée de la situation. Lors d'une discussion avec la Directrice exécutive du Bureau de l'administration de la justice et le Greffier en chef, le Président du Tribunal a fait savoir qu'il ne voyait aucune objection à ce que les copies de jugements soient envoyées par le Greffier en chef à l'adresse électronique prévue à cet effet. Ses préoccupations portaient sur la clarté et la prévisibilité du point de départ du délai d'appel de 60 jours.

62. Il serait bien sûr possible de renforcer la communication étroite existant entre les juristes de la Section du droit administratif et leurs homologues de la Division des questions juridiques générales afin que les copies de jugements soient envoyées aux seconds dès que les premiers les reçoivent. S'agissant des autres entités des Nations Unies représentées par un conseil devant le Tribunal du contentieux administratif, le Cabinet du Secrétaire général pourrait demander à ce que la Division puisse bénéficier, sans exception, du même dispositif. En tout état de cause, le service juridique de chacune de ces entités se doit de communiquer avec la

Division, qui est la seule entité dont le conseil représente le Secrétaire général devant le Tribunal d'appel.

### **Conclusion**

63. Le Conseil est préoccupé par la méthode employée par la Division des questions juridiques générales pour s'opposer à une instruction écrite adressée par le Président aux greffes du Tribunal du contentieux administratif. Au lieu d'écrire au Président pour lui demander des éclaircissements, la Division a tenté de le contourner et préféré se tourner vers de hauts fonctionnaires du Secrétariat pour obtenir une annulation de la décision par la voie administrative. Un tel mépris à l'égard de l'indépendance des juges et de celle du Bureau de l'administration de la justice dans le cadre de l'exécution de décisions judiciaires est pour le moins regrettable.

## **2. Présentation directe des rapports des tribunaux à l'Assemblée générale**

64. Le Groupe d'évaluation a recommandé aux tribunaux de présenter leurs rapports directement à l'Assemblée générale pour permettre aux tribunaux de dialoguer directement avec les États Membres sans que leur indépendance s'en trouve remise en cause (voir A/71/62/Rev.1, par. 183).

65. Le Conseil de justice interne souscrit à cette recommandation, qui aurait en outre pour mérite de disjoindre les rapports des tribunaux et ceux du Conseil. Toutefois, il faudra veiller à ce que cette nouvelle pratique vienne renforcer et non fragiliser l'indépendance de la justice interne à l'ONU. Ainsi, le Conseil se réjouit que son président ou un autre de ses représentants aient été invités ces dernières années à présenter son rapport devant la Sixième Commission. Si les juges recevaient et acceptaient de telles invitations, il faudrait faire en sorte qu'ils ne soient pas interrogés sur tel ou tel jugement ou sur les opinions exprimées par les autres juges dans telle ou telle affaire. Si l'on demandait à un juge de « s'expliquer » sur une affaire, on laisserait entendre qu'il existe un lien hiérarchique incompatible avec l'indépendance du système d'administration de la justice à l'ONU. Lors de ces séances, les décisions rendues dans les différentes affaires ne devraient pas être abordées. En revanche, un débat portant sur des problèmes systémiques relatifs à la justice ne mettrait pas en péril cette indépendance et serait sans doute accueilli favorablement par les juges.

## **3. Qualifications des juges**

66. Le Groupe d'évaluation a pris note du fait que tout candidat à un siège de juge doit, à l'heure actuelle, justifier notamment de plusieurs années d'exercice de la fonction de magistrat dans une juridiction interne et a recommandé d'exiger également que le candidat justifie de connaissances en droit des droits de l'homme et en droit international, toute expérience pratique avérée du droit administratif et de la justice pénale étant bien entendu souhaitable, la connaissance des institutions étant également un atout (voir A/71/62/Rev.1, par. 210).

67. Le Conseil de justice interne est d'avis que les principales qualifications requises pour exercer la fonction de juge dans l'un des deux tribunaux sont des connaissances et une expérience judiciaire en droit administratif ou du travail. Faute d'une telle expérience, le juge aura du mal à statuer sur des litiges opposant employé et employeur. S'il reconnaît que des connaissances et une certaine

expérience dans les domaines des droits de l'homme et du droit pénal sont souhaitables, le Conseil estime néanmoins que si l'on insiste trop sur ces aspects, des candidats au profil inadapté pourraient postuler tandis que d'autres possédant les qualifications nécessaires pourraient en être dissuadés.

68. Dans son rapport de 2015, le Conseil de justice interne a rappelé qu'en 2014, dans sa résolution 69/203, l'Assemblée générale avait modifié les qualifications requises des juges du Tribunal d'appel. Le Conseil a préconisé de calquer celles des juges du Tribunal du contentieux administratif sur ces dernières, en modifiant l'article 4.3 de son statut, dont le nouveau texte serait le suivant : « a) Jouir de la plus haute considération morale et être impartial; b) Justifier d'au moins 10 années d'expérience judiciaire cumulée en droit administratif ou en droit du travail ou d'une expérience équivalente acquise dans une ou plusieurs juridictions nationales ou internationales; c) Maîtriser au moins l'une des langues du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, tant à l'oral qu'à l'écrit. » (voir A/70/188, par. 88) Si cette modification est adoptée, le Conseil considère que les qualifications énumérées dans les deux statuts seront adaptées aux besoins du système interne d'administration de la justice.

#### **4. Inciter les juges nationaux qualifiés à postuler aux postes de juge des tribunaux**

69. Le premier élément d'un processus de recrutement efficace – activité qui relève des attributions du Conseil – est la capacité de recruter des juges qualifiés, justifiant d'une expérience judiciaire pertinente dans les grands systèmes juridiques du monde, pour siéger au sein des deux tribunaux.

70. Le présent Groupe du Conseil de justice interne relève qu'il a eu du mal à attirer un nombre suffisant de candidats qualifiés (par rapport au nombre absolu de candidats) d'Afrique et d'Asie lors de ses deux campagnes de recrutement<sup>10</sup>, situation dont l'origine n'est pas claire quand on sait que les avis de vacances sont diffusés dans cinq publications à rayonnement régional et international et envoyés à près de 5 000 points de contact (centres d'information des Nations Unies, présidents de juridiction nationale, associations professionnelles, organisations non gouvernementales, etc.). La publication de ces avis dans les journaux nationaux de tous les États Membres serait extrêmement onéreuse. Toutefois, des notes verbales sont adressées à toutes les missions permanentes pour les informer.

71. L'Assemblée générale voudra peut-être préciser si les États Membres ont besoin que les délais de candidature actuels (six à huit semaines) soient allongés, pour leur permettre de bien diffuser ces avis et d'inviter les candidats compétents de leur système judiciaire à y répondre.

72. Afin d'accroître le nombre de candidats qualifiés disposant d'une expérience judiciaire, les États Membres pourraient également inciter leurs instances judiciaires à accorder un congé aux juges pour leur permettre de siéger au Tribunal du contentieux administratif, où le mandat est en principe de sept ans non renouvelable, ainsi qu'un congé de trois semaines au moins trois fois par an aux

<sup>10</sup> Lors du dernier recrutement, le Conseil de justice interne a reçu le nombre de candidatures suivantes à des postes vacants aux deux tribunaux : Afrique, 45; Asie, 12; Europe orientale, 15; Amérique latine, 24; Europe occidentale et autres États, 84.

juges siégeant au Tribunal d'appel<sup>11</sup>, où le mandat est également de sept ans non renouvelable, et donner une large publicité à ces arrangements.

73. Le Conseil de justice interne relève un autre problème concret empêchant le recrutement d'un nombre suffisant de candidats aux postes à pourvoir au Tribunal du contentieux administratif. Depuis 2015, le Tribunal du contentieux de Nairobi fait face à une envolée du nombre d'affaires dans lesquelles l'acte d'appel ou les pièces justificatives sont présentés en français. Le Conseil a été informé que la part de ces affaires dans le volume total était passée de moins de 10 % en moyenne avant 2015 à 38 % en 2015<sup>12</sup>. S'il a toujours été acquis qu'il fallait un juge francophone à Genève, il semble aujourd'hui que cette nécessité soit encore plus pressante à Nairobi, depuis que ce siège est amené à statuer sur les recours présentés par les fonctionnaires en poste dans les missions de maintien de la paix en Afrique et dans la péninsule arabique<sup>13</sup>.

74. Là encore, l'aide des États Membres sera essentielle pour faire en sorte qu'un grand nombre de candidats compétents aptes à instruire les affaires en français postulent aux postes dans les lieux d'affectation où de telles compétences linguistiques sont requises.

## 5. Structure et organisation du Tribunal d'appel

75. Le Groupe d'évaluation a relevé qu'à en juger par les arrêts du Tribunal d'appel, le justiciable était fondé à reprocher au Tribunal d'appel d'avoir péché par défaut ou insuffisance de motivation (voir A/71/62/Rev.1, par. 197). Il décrit les divers obstacles structurels qui ont compliqué la tâche du Tribunal (voir A/71/62/Rev.1, par. 377 à 381).

### Régime de rémunération

76. Le Groupe d'évaluation a pris acte de la lourde charge de travail qui incombe au Tribunal d'appel, lequel ne dispose que de trois sessions de deux semaines pour juger les affaires qui lui sont déferées (voir A/71/62/Rev.1, par. 380). Il a proposé de prolonger ces sessions, de compenser les coûts supplémentaires qui en résulteraient en créant plus de sièges permanents et en ramenant de sept à cinq le nombre des juges, et de donner le pouvoir au Président de statuer sur les requêtes interlocutoires en le rémunérant selon une formule à mi-temps ou de lui permettre de saisir régulièrement des formations du Tribunal en toute diligence et de confier au juge rapporteur toutes les requêtes interlocutoires (voir A/71/62/Rev.1, par. 380).

77. S'agissant de l'allongement des sessions du Tribunal d'appel, le Conseil de justice interne estime que, pour séduisante qu'elle paraisse, cette solution ne serait réalisable, si l'on souhaite par ailleurs maintenir les compétences élevées exigées

<sup>11</sup> En raison de la courte durée du congé accordé aux juges nationaux siégeant au Tribunal d'appel, seules trois sessions de deux semaines peuvent avoir lieu.

<sup>12</sup> Le Conseil de justice interne a été informé que la part des affaires pour lesquelles le français était nécessaire était de 11,3 % en 2010, de 9,8 % en 2011, de 14 % en 2012, de 6,25 % en 2013 et de 3,6 % en 2014.

<sup>13</sup> Le Greffier de Genève reçoit les requêtes présentées par les fonctionnaires en poste dans les lieux d'affectation d'Europe et d'Asie (y compris dans le Pacifique); celui de Nairobi, celles des fonctionnaires en poste en Afrique et dans la péninsule arabique (y compris l'Iraq, Israël, la Jordanie, le Liban, la Syrie et la Palestine); celui de New York, celles des fonctionnaires en poste dans les Amériques et les Caraïbes (voir [www.un.org/fr/oaj/dispute/distribution.shtml](http://www.un.org/fr/oaj/dispute/distribution.shtml)).

des juges du Tribunal, qu'à condition que les présidents de juridiction ou autres autorités judiciaires nationales compétentes allongent la durée du congé accordé aux juges d'appel (c'est-à-dire de rang supérieur) pour siéger au Tribunal d'appel (voir par. 72 du présent rapport).

78. Le Conseil de justice interne fait remarquer que ramener à cinq le nombre de juges serait très onéreux, même si seuls quelques-uns d'entre eux étaient rémunérés à plein temps<sup>14</sup>, mais, surtout, que cette mesure aurait pour effet de réduire le nombre de régions géographiques, de systèmes juridiques et d'expériences judiciaires représentées au Tribunal d'appel.

79. Le Conseil prend également note du fait que le régime de rémunération actuel s'inspire de celui du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du travail (OIT), qui prévoit une rémunération à hauteur de 2 400 dollars pour le juge rapporteur (celui qui rédige l'arrêt) et de 600 dollars pour chacun des deux autres juges signataires.

80. Ce régime de rémunération a pour inconvénient qu'il privilégie, par sa nature même, une conception restreignant la fonction du juge d'appel à la correction des erreurs, comme dans certains systèmes juridiques. Dans une telle conception, la juridiction d'appel se borne à rechercher rapidement les erreurs commises par la juridiction inférieure et statue en conséquence. Or, le système mis en place par l'Assemblée générale est appelé à jouer un autre rôle important, à savoir donner à l'Organisation et à tous les membres de son personnel des indications sur l'interprétation et l'application des règles, règlements et autres textes administratifs (voir A/71/62/Rev.1, par. 381, pour une description détaillée de la mission dévolue au Tribunal d'appel). Dans le cadre du régime de rémunération actuel, les juges ne sont pas indemnisés pour ce rôle « jurisprudentiel » instauré par le nouveau système d'administration de la justice institué par l'Assemblée générale, qui met l'accent (au paragraphe 4 de la résolution 61/261) sur la transparence du Tribunal d'appel, qui doit motiver clairement ses arrêts lorsqu'il confirme, infirme ou réforme les jugements rendus par le Tribunal du contentieux administratif. Ce régime ne tient pas non plus compte du travail consacré entre les sessions aux ordonnances et requêtes interlocutoires.

81. Le Conseil de justice interne est d'avis qu'il faut prendre en compte dans ce régime les fonctions que la juridiction d'appel est appelée à exercer dans le cadre du nouveau système de justice interne. On pourrait par exemple rémunérer le travail effectué entre les sessions à un taux journalier plafonné. Ce plafond devrait être plus élevé pour le Président, le juge occupant ce poste étant régulièrement amené à statuer sur les questions urgentes qui surgissent entre les sessions et à distribuer le travail aux collègues de juges.

---

<sup>14</sup> Le Conseil de justice interne a été informé que les juges du Tribunal du contentieux administratif sont rémunérés à un niveau équivalent à l'échelon IV de la classe D-2 du barème des traitements de l'Organisation des Nations Unies. À titre indicatif, la rémunération totale nette, y compris l'ajustement au coût de la vie, à l'échelon IV de la classe D-2 (sans charges de famille), est, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015, de 183 043,27 dollars à New York, de 218 509,96 dollars à Genève et de 153 835,40 dollars à Nairobi. De plus, certaines indemnités peuvent être versées (indemnité de représentation, prime d'affectation, indemnité pour frais d'études, allocation-logement), mais tous les juges ne recevraient pas forcément toutes les indemnités. On peut supposer que la rémunération des juges engagés à temps plein au Tribunal d'appel serait quelque peu plus élevée.

**Atteindre les objectifs fixés par l'Assemblée générale en matière de jugement des affaires**

82. Aux termes du paragraphe b) de la section 7 du Code de déontologie judiciaire à l'usage des membres du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies et du Tribunal d'appel des Nations Unies adopté par l'Assemblée générale, les juges se prononcent rapidement sur les affaires et leurs décisions sont rendues dans les trois mois qui suivent la fin des audiences ou la clôture des plaidoiries et, dans le cas du Tribunal d'appel des Nations Unies, la fin de la session au cours de laquelle l'affaire est tranchée, sauf circonstances exceptionnelles (voir résolution 66/106 de l'Assemblée générale, annexe).

83. Épisodiquement, le Conseil de justice interne a reçu des informations faisant état d'un allongement des délais de jugement au Tribunal d'appel ou du moins chez certains juges. Après avoir passé en revue les statistiques publiées, le Conseil n'a pas été en mesure de déterminer le bien-fondé de ces plaintes.

84. S'il est vrai que l'organisation du travail des juges appartient exclusivement à ces derniers et qu'il existe sans doute déjà un système de mesure des résultats, le Conseil de justice interne constate que, dans nombre de juridictions nationales, les présidents de cours et tribunaux transmettent à tous les juges des listes internes sur lesquelles figurent les dates de réception d'une affaire, de son attribution à un juge, de la clôture des plaidoiries des parties et de la fin des audiences, le cas échéant, ainsi que la date à laquelle l'affaire a été définitivement jugée. Dans certaines juridictions, les juges s'entendent sur des objectifs de résultats pour la période allant de l'introduction du recours à la dernière audience ainsi que de cette dernière au prononcé de l'arrêt, les résultats obtenus au regard des objectifs fixés étant ensuite rendus publics. Si l'on mettait en place un tel système, les parties prenantes pourraient rapidement vérifier si l'objectif inscrit dans le Code de déontologie est régulièrement atteint. Toute critique serait alors fondée sur des faits et non sur des conjectures. Selon le Conseil de justice interne, il conviendrait à tout le moins de conserver ces statistiques en interne et de les diffuser à tous les juges des deux tribunaux, si tel n'est pas déjà le cas.

**6. Mandat du Président des tribunaux**

85. Le Groupe d'évaluation a préconisé de faire passer le mandat du Président du Tribunal du contentieux administratif d'un an à une période plus longue (trois ans et demi, par exemple) pour assurer la continuité de la direction du Tribunal du contentieux administratif et pour donner au Président le temps de se préparer à rendre directement compte à l'Assemblée générale (voir A/71/62/Rev.1, par. 371).

86. Si le Conseil de justice interne juge cette recommandation intéressante, les juges du Tribunal du contentieux administratif, qui sont le plus au fait des besoins courants du Tribunal, la rejettent. Ils font valoir que les pouvoirs du Président ne sont pas définis dans le Statut et que, à l'heure actuelle, il est généralement admis qu'ils se limitent à désigner les collègues de trois juges du Tribunal et à statuer sur les demandes en récusation de juges.

87. S'il appartient aux seuls tribunaux de gérer la charge de travail qui est la leur, le Conseil propose néanmoins, à titre de solution subsidiaire, que les juges des deux tribunaux portent le mandat de leur prochain président de 6 à 18 mois (par exemple, du 1<sup>er</sup> juillet 2017 à fin 2018) avant de revenir à une présidence annuelle allant du

1<sup>er</sup> au 31 décembre. Ainsi, lorsque les Présidents auront à préparer ou à réunir les observations que les juges souhaitent adresser à l'Assemblée générale, ils auront déjà été en poste depuis six mois et, quand l'Assemblée examinera les rapports sur le système de justice interne, ils auront accumulé assez d'expérience pour pouvoir s'exprimer avec autorité au nom des tribunaux. Si les tribunaux présentaient directement leurs rapports à l'Assemblée (voir par. 64 et 65 du présent rapport), cette évolution serait d'autant plus judicieuse que les Présidents pourraient être invités, comme le Président du Conseil ces dernières années, à prendre la parole devant la Sixième Commission.

#### **7. Juges à mi-temps du Tribunal du contentieux administratif**

88. Le Groupe d'évaluation chargé de l'évaluation indépendante intermédiaire s'est déclaré favorable au maintien de deux juges à mi-temps au Tribunal du contentieux administratif (voir A/71/62/Rev.1, par. 367 à 369). Le Conseil de justice interne appuie cette recommandation, car ces juges, qui peuvent être affectés par le Président dans les sièges ayant besoin de renforts, apportent une aide précieuse aux juges permanents et aux juges *ad litem* dans le jugement des affaires, dont le volume diffère d'une période et d'un lieu à l'autre.

89. Le Conseil a été informé que les deux juges à temps partiel siégeaient pendant deux trimestres généralement découpés comme suit : deux semaines dans leur pays de résidence pour examiner les affaires sur lesquelles ils seront appelés à statuer pendant leur séjour au siège, deux mois audit siège (selon le lieu où leur concours est le plus nécessaire) et à nouveau deux semaines dans leur pays de résidence pour mettre au point le texte définitif du jugement. L'incidence de ces modalités d'organisation sur le travail du Tribunal et la situation personnelle des juges concernés détermineront s'il est possible de les faire siéger à plein temps à un siège donné pendant les trois mois de leur période d'affectation.

#### **8. Programme d'orientation pour les nouveaux juges**

90. Le Groupe d'évaluation a recommandé d'organiser un programme d'orientation approfondi pour permettre aux juges de se familiariser avec l'arsenal de textes, le droit et la jurisprudence, les traditions et les rouages de l'Organisation et les finalités de justice et de bonne intelligence entre collègues assignées à la justice interne onusienne (voir A/71/62/Rev.1, par. 211).

91. Le Groupe de la refonte avait mis l'accent sur la formation pratique, trouvant irréaliste de penser que les nouveaux juges arriveraient préalablement dotés d'une connaissance approfondie du droit des Nations Unies. Il avait noté que les juges devraient bénéficier d'une formation qui leur permette de se familiariser avec l'Organisation et ses fonds et programmes, et en particulier leur structure administrative (voir A/61/205, par. 117).

92. Le Conseil de justice interne souscrit à la recommandation tendant à dispenser une formation aux nouveaux juges et constate que de tels programmes ont déjà été mis en place par les Présidents des deux tribunaux, avec le concours du Bureau de l'administration de la justice, à l'intention des juges dont le mandat a commencé le 1<sup>er</sup> juillet 2016. Le Conseil a également été informé par le Bureau de l'administration de la justice de l'existence de programmes de formation destinés aux conseils exerçant devant les tribunaux (notamment en matière de techniques de

plaidoirie et de négociation) et d'autres programmes à l'intention du personnel d'appui. Le Conseil se félicite de ce type d'initiatives.

## **C. Mise en place d'un cadre réglementaire clair et efficace**

### **1. Introduction**

93. Aux termes de l'Article 97 de la Charte des Nations Unies, le Secrétaire général est « le plus haut fonctionnaire de l'Organisation ». À ce titre, il est chargé de mettre en place un ensemble clair et cohérent de règles subsidiaires visant à appliquer les règles<sup>15</sup> et autres décisions de l'Assemblée générale touchant le personnel de l'Organisation.

94. Le véritable problème que posent les textes administratifs vagues, incohérents et difficilement accessibles est que les parties, les conseils et les juges risquent de ne pas en tenir compte ou de leur donner une interprétation non envisagée par leurs auteurs. Un ensemble de règles clair, cohérent et facilement accessible est dans l'intérêt tant de l'administration que du personnel.

95. Dans un premier temps, le Conseil de justice examinera le mécanisme actuel visant à garantir que les textes administratifs soient clairs, cohérents et tenus à jour, et exposera les observations formulées par le Groupe d'évaluation à cet égard. Il proposera dans un second temps des solutions aux graves problèmes recensés par le Groupe.

### **2. Mécanisme visant à garantir la cohérence des textes administratifs**

#### **Aperçu du système actuel**

96. En 1997, dans le souci de garantir la cohérence entre les textes administratifs, le Secrétaire général a instauré un nouveau système intitulé « Modalités de promulgation des textes administratifs » (ST/SGB/1997/1). Plusieurs modifications ont été apportées en 2009, date à laquelle cette circulaire a été supprimée et remplacée par la circulaire ST/SGB/2009/4. Le système a été pour l'essentiel conservé, la seule différence résidant dans le fait que la circulaire de 2009 dispose expressément que les textes administratifs ne s'appliquent pas aux fonds et programmes des Nations Unies dotés d'une administration distincte à moins que ceux-ci aient reconnu leur validité (sect. 2.3).

97. Le Conseil ne s'intéresse ici qu'au système de publication des textes administratifs du Secrétariat de l'ONU. Les fonds et programmes disposent d'un système propre adapté à leurs besoins organiques et opérationnels.

98. La circulaire prévoit deux catégories de textes administratifs : les circulaires du Secrétaire général et les instructions administratives (sect. 1.1). Les circulaires servent à promulguer des textes relatifs à l'application des statuts, règlements, résolutions et décisions de l'Assemblée générale ainsi qu'aux résolutions et décisions adoptées par le Conseil de sécurité, des textes relatifs aux membres du personnel et toute autre décision de politique générale importante, si le Secrétaire général en décide ainsi (sect. 3.1 et 3.2). Les instructions administratives

<sup>15</sup> Le paragraphe 1 de l'Article 101 de la Charte dispose : « Le personnel est nommé par le Secrétaire général conformément aux règles fixées par l'Assemblée générale. »

contiennent les instructions et procédures relatives à l'application du Règlement financier et des règles de gestion financière, du Statut et du Règlement du personnel et des circulaires du Secrétaire général (sect. 4.1).

99. Les sections 5 et 6 de la circulaire du Secrétaire général organisent divers mécanismes permettant d'identifier l'autorité dont émanent les instructions administratives, de garantir qu'elles soient toujours d'actualité, compatibles les unes avec les autres, concises et approuvées par le Bureau des affaires juridiques, et que les textes ou les passages de textes périmés soient supprimés. Un groupe central d'enregistrement des textes administratifs est créé à ces fins.

100. La circulaire ST/SGB/1997/2 du Secrétaire général en date du 28 mai 1997 précise que les circulaires de la série ST/IC/... présentent des renseignements d'ordre général ou des explications concernant les règles, politiques et procédures en vigueur, ainsi que des annonces portant sur des questions à caractère exceptionnel ou temporaire et qu'elles ne doivent pas servir à promulguer de nouvelles règles, politiques ou procédures (sect. 1.1 et 1.2).

### 3. Principales observations du Groupe d'évaluation sur le système réglementaire

101. Le Groupe d'évaluation a indiqué (après avoir cité des exemples concrets) que quantité de textes (dispositions de caractère réglementaire, textes administratifs divers, etc.) éparés ou non mis à jour aux mains de l'administration étaient inconnus du personnel, et que, de l'aveu général, les textes étaient abscons et difficiles à obtenir (voir A/71/62/Rev.1, par. 200). Il a exposé les grandes difficultés que rencontrent les tribunaux en raison de ces incohérences (voir A/71/62/Rev.1, par. 201 à 206) et a estimé qu'il fallait regrouper les textes afin de combler ces défaillances (voir A/71/62/Rev.1, par. 205), tout en ajoutant que le droit positif devait être net de toute ambiguïté, une exigence que les textes de l'Organisation sont loin de satisfaire. Le Groupe d'évaluation a invité cette dernière à suppléer à cette carence dès que possible (voir A/71/62/Rev.1, par. 239, note 74).

102. Les observations formulées par le Groupe d'évaluation sur les problèmes causés par la « quantité » de textes administratifs méritent une attention d'autant plus urgente que le Tribunal d'appel a déclaré que les membres du personnel étaient censés connaître les règles en vigueur qui les concernent<sup>16</sup> et que nul ne pouvait se prévaloir de l'ignorance de la loi<sup>17</sup>, même lorsque cette dernière prête à confusion du fait de sa mauvaise rédaction<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> 2012-UNAT-209 (*Appelant*), par. 40; 2012-UNAT-260 (*Rahman*), par. 24.

<sup>17</sup> 2010-UNAT-067 (*Diagne et al.*), par. 22; 2012-UNAT-218 (*Christensen*), par. 39.

<sup>18</sup> L'arrêt 2014-UNAT-472 (*Nianda-Lusakueno*) portait sur un recours formé par un membre du personnel de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) qui n'avait pas demandé la révision d'une décision administrative dans un délai de 30 jours parce que la règle qui prévoyait que la requête devait être déposée dans les 30 jours exigeait également que le fonctionnaire tente de trouver un règlement amiable. Lorsque cette tentative a échoué, le délai de 30 jours avait expiré. Le Tribunal d'appel a jugé que la demande de révision avait été présentée hors délai, alors même que la Commission d'appel de l'OACI avait conclu que la règle en question était mal rédigée et susceptible de prêter à confusion.

#### 4. Réflexions et recommandations du Conseil sur le système actuel

##### Premières observations

103. Les observations du Conseil sur cette question portent sur les aspects suivants : a) l'abrogation de textes périmés ou de leurs dispositions; b) les incohérences entre les textes en vigueur; c) l'absence de codification des textes.

##### Abrogation de textes périmés ou de leurs obligations

104. L'application de la procédure d'abrogation des textes ou de leurs dispositions ne semble pas poser de problème systémique.

##### Incohérences entre les textes en vigueur

105. Le Groupe d'évaluation a fait état d'un certain nombre de décisions des tribunaux qui font apparaître des incohérences entre les textes administratifs sur l'égalité des sexes et ceux concernant la sélection et la promotion du personnel (A/71/62/Rev.1, par. 200 à 204).

106. Le Conseil de justice interne a pris acte de la récente circulaire de 48 pages intitulée « Dispositif de sélection du personnel et de gestion de la mobilité » (ST/AI/2016/1). Ce document long et complexe est difficile à comprendre et, en ce qui concerne la mobilité, il présente des contrastes frappants – sinon des divergences – avec la norme plus élevée énoncée à l'alinéa c) du paragraphe 1 de l'article 1 du Statut du personnel, qui impose une seule limitation au pouvoir discrétionnaire du Secrétaire général en matière d'affectation du personnel, à savoir que le fonctionnaire est soumis à l'autorité de ce dernier, qui peut lui assigner l'une quelconque des tâches ou l'un quelconque des postes de l'Organisation des Nations Unies. Dans l'exercice de ce pouvoir, le Secrétaire général veille à ce que, en fonction des circonstances, toutes les dispositions voulues en matière de protection et de sécurité soient prises à l'intention de tout fonctionnaire qui s'acquitte des tâches entrant dans ses attributions.

##### Absence de codification des textes

107. Le nombre de textes portant sur un sujet donné pose un autre problème. Par exemple, le Conseil a été surpris par le grand nombre de textes, sur le portail des ressources humaines, qui sont consacrés à deux sujets apparemment liés, la « mobilité organisée » et le « système de sélection du personnel »<sup>19</sup>. Vu cette

<sup>19</sup> Sous la rubrique Système de sélection du personnel, on trouve les textes suivants : a) ST/SGB/2014/2, Statut du personnel, article IV; b) ST/SGB/2014/1, Règlement du personnel, chapitre IV; c) ST/SGB/2001/4, Mise en œuvre du rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies – nouveaux postes à pourvoir; d) ST/SGB/2002/17, Modification apportée à la circulaire du Secrétaire général sur la mise en œuvre du rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix des Nations Unies en ce qui concerne l'attribution des nouveaux postes; e) ST/SGB/2002/5, Introduction d'un nouveau système de sélection des fonctionnaires; f) ST/SGB/2011/17, Organes centraux de contrôle; g) ST/SGB/2016/2, Mise en place d'un nouveau système de sélection du personnel et de gestion de la mobilité; h) ST/SGB/2016/3, Conseil de contrôle de haut niveau; i) ST/SGB/2016/4, Conseil de contrôle central du Secrétariat; j) ST/AI/2010/3, Système de sélection du personnel; k) ST/AI/2010/3/Amend.1, Système de sélection du personnel; l) ST/AI/2010/3/Amend.2, Système de sélection du personnel; m) ST/AI/2016/1, Dispositif de sélection du personnel et de gestion de la mobilité; n) ST/IC/2005/17, Système de sélection du personnel; et o) ST/IC/2016/3,

profusion de textes, il est pour le moins difficile, pour qui n'est pas un spécialiste interne des questions juridiques ou des ressources humaines bien familiarisé avec le Règlement du personnel, de comprendre l'effet conjugué de ce vaste ensemble de textes, sans parler de leur incidence sur les innombrables autres textes en vigueur.

108. De fait, le Groupe d'évaluation a conclu qu'il fallait améliorer les procédures de sélection et de promotion ainsi que la gestion de la performance, car elles étaient à l'origine d'un « trop grand nombre de litiges » (voir A/71/62/Rev.1, par. 395). Au minimum, la réduction du nombre de textes administratifs et un libellé plus clair aideraient à y parvenir car cela donnerait à tout le moins au fonctionnaire moyen la possibilité de comprendre ses droits et obligations.

### **Recommandations du Conseil de justice interne**

109. L'analyse effectuée par le Groupe d'évaluation montre que le dispositif d'examen des textes prévu dans la circulaire du Secrétaire général ST/SGB/2009/4 ne permet pas de procéder à une évaluation qualitative satisfaisante des incohérences qui pourraient exister entre les dispositions de caractère réglementaire et les textes administratifs (A/71/62/Rev.1, par. 200 à 204). De l'avis du Conseil, la confusion qui entoure les textes administratifs – qui constituent la loi de l'Organisation – est probablement une source de contentieux évitables et risque de conduire les juges à leur donner une interprétation qui s'écarte de l'intention des rédacteurs. Il ne fait par ailleurs aucun doute qu'un cadre réglementaire prolix et obscur est un obstacle à la justice.

110. On ne saurait s'étonner de la conclusion selon laquelle le dispositif actuel ne permet pas la mise en place du système réglementaire clair que l'Assemblée générale s'était donné comme objectif. La maîtrise de l'ensemble des textes administratifs et de leurs éventuelles incohérences suppose une expérience juridique et des ressources humaines considérables, et a peu à voir avec ce qui était manifestement envisagé comme une tâche administrative courante n'exigeant aucune compétence spécialisée. Il est donc essentiel que ceux qui sont chargés de mettre en place un système de réglementation clair et efficace aient non seulement les compétences et l'expérience voulues pour s'acquitter de cette mission, mais aussi le pouvoir de faire apporter les modifications nécessaires pour assurer la cohérence entre les nouveaux textes et tous les textes antérieurs.

111. Il n'existe pas de solution facile à ce problème, la véritable question étant de savoir par où commencer. Chose certaine, il paraît peu réaliste d'espérer, compte tenu des ressources disponibles, la révision immédiate de l'ensemble des textes.

112. Le Conseil propose de s'attaquer au problème par étapes, à commencer par les domaines qui sont les principales sources de contentieux. Il appartient au Secrétaire général de déterminer les domaines d'action et leur ordre de priorité.

---

Campagnes de recrutement semestrielles pour le réseau Paix et questions politiques et humanitaires. Sous la rubrique Mobilité organisée, on trouve les textes suivants :

a) ST/SGB/2016/2, Mise en place d'un nouveau système de sélection du personnel et de gestion de la mobilité; b) ST/SGB/2016/3, Conseil de contrôle de haut niveau; c) ST/SGB/2016/4, Conseil de contrôle central du Secrétariat; d) ST/AI/2016/1, Dispositif de sélection du personnel et de gestion de la mobilité; et e) ST/IC/2016/3, Campagnes de recrutement semestrielles pour le réseau Paix et questions politiques et humanitaires.

113. Ensuite, il s'agit de décider comment aborder le problème. A priori, le processus d'examen exige au moins trois types de compétences, dont deux sont disponibles en interne et le troisième nécessite probablement de faire appel à une aide extérieure.

114. L'examen initial d'un domaine pourrait être effectué en interne par des spécialistes des ressources humaines compétents en la matière et des juristes d'expérience en droit administratif et conscients des difficultés auxquelles font face les tribunaux appelés à interpréter les textes en question. Une fois le projet de codification établi, il conviendrait de faire appel à un rédacteur législatif expérimenté pour examiner la version révisée et proposer des améliorations.

115. Sur la base de ce premier examen, l'équipe pourrait proposer un mécanisme permettant de veiller à ce que les instructions qui ont été révisées soient effectivement tenues à jour dans la perspective de l'objectif de transparence sur lequel l'Assemblée générale a maintes fois insisté dans ses résolutions annuelles sur l'administration de la justice. On pourrait ensuite passer à un autre domaine. Une fois réformés les domaines qui sont source de contentieux, il sera sans doute beaucoup plus facile et plus rapide de réviser les autres.

116. Le Conseil est conscient que l'élaboration de règles claires est d'autant plus difficile que la formulation adoptée par l'Assemblée générale pour exprimer les mandats peut elle-même être le résultat de compromis, comme c'est également le cas des textes administratifs qui sont examinés par le Comité Administration-personnel en vue de leur adoption par le Secrétaire général. Pourtant, même s'il n'existe aucun système qui permette de prévenir tous les problèmes, un examen digne de ce nom permettrait d'apporter des améliorations et de déceler les incohérences qui caractérisent les mandats et qui devront alors être signalées à l'Assemblée générale pour harmonisation ou renvoyées au Comité Administration-personnel avec explication des raisons pour lesquelles le texte ou d'autres textes existants incompatibles doivent être modifiés.

## **D. Accès effectif aux documents**

### **1. Accès aux documents au stade du contrôle hiérarchique**

117. Le Groupe d'évaluation a fait observer que le fonctionnaire qui conteste une décision administrative est tenu de verser au dossier toutes les pièces justificatives et d'exposer par le menu ses moyens de droit à l'occasion de la procédure de contrôle hiérarchique (voir A/71/62/Rev.1, par. 316). Le dossier du fonctionnaire est alors, selon le Groupe d'évaluation, communiqué à l'auteur de la décision et aux juristes chargés de représenter l'administration devant le Groupe du contrôle hiérarchique. Or l'intéressé ne reçoit communication ni des explications ni des documents produits par l'administration à l'appui de sa position. Ce sort inégal fait aux parties remet en cause les principes de transparence et d'égalité des armes, surtout dans l'hypothèse où un recours serait introduit, du fait que l'une des parties, ayant connaissance des prétentions de l'autre, serait avantagée par rapport à cette dernière (voir A/71/62/Rev.1, par. 316).

118. Le Conseil appuie la recommandation du Groupe d'évaluation voulant que, en cas de rejet d'une demande de contrôle visant une décision administrative, le

Groupe du contrôle hiérarchique devrait être tenu de communiquer tous les documents sur lesquels repose sa décision.

## **2. Accès aux documents en cas de litige**

### **Principe de bonne information**

119. La communication des pièces est une procédure judiciaire dans le cadre de laquelle chaque partie à un litige est tenue de communiquer à l'autre tous les documents utiles. Cette procédure intervient au tout début de l'instance parce que les documents en cause ont généralement une incidence sur la conduite de l'affaire par les parties et par le juge. On s'entend généralement pour considérer comme utiles les documents qui soutiennent ou compromettent la cause d'une partie ou celle de la partie adverse.

120. Le principe qui sous-tend la communication des pièces est que celle-ci aide le juge à résoudre au mieux le différend parce qu'il est au courant de tous les documents et pièces utiles en l'espèce. La pleine communication des pièces utiles présente un autre avantage en ce qu'elle peut faciliter le règlement du différend, l'expérience montrant en effet que les parties ont davantage tendance à transiger lorsqu'elles ont conscience des faiblesses de leurs dossiers respectifs.

121. Le Groupe de la refonte a proposé que le Tribunal du contentieux administratif prononce avant l'audience les ordonnances voulues en ce qui concerne la production de documents et la convocation de témoins (voir A/61/205, par. 91).

### **Règlement de procédure du Tribunal du contentieux administratif**

122. L'alinéa g) du paragraphe 2 de l'article 8 du Règlement de procédure du Tribunal du contentieux administratif dispose que la requête doit être accompagnée des « pièces justificatives », sans toutefois définir ce dernier terme. Par contraste et en dépit du principe d'égalité de traitement devant la loi, l'article 10 n'exige pas que le défendeur joigne à sa réponse les documents sur lesquels il s'appuie, bien qu'il soit question, au paragraphe 1 de l'article 10, des annexes à la réponse. Le Règlement oblige le requérant à prendre des mesures supplémentaires pour obtenir communication des documents, tandis que le défendeur les obtient d'office.

123. Le Règlement de procédure habilite toute partie à demander au Tribunal, dans la requête initiale ou en tout état de cause, d'ordonner la production de toute preuve documentaire ou testimoniale utile (art. 17, par. 1, 18, par. 2, et 18, par. 3). Le paragraphe 4 de l'article 18 prévoit des mesures visant à préserver la confidentialité des éléments de preuve et le paragraphe 5 du même article autorise le Tribunal à limiter ou à écarter des éléments de preuve documentaire ou testimoniale.

124. Aux termes de l'article 19, le Tribunal peut en tout temps, soit à la demande d'une partie soit d'office, rendre toute ordonnance ou donner toute instruction que le juge estime « appropriée pour que l'affaire soit jugée équitablement et rapidement et pour que justice soit rendue », ce qui comprend la production de documents ou l'audition de témoins.

### **Réformes proposées**

125. Les Règlements de procédure des tribunaux ne définissent pas le terme « pièces justificatives ». Le Conseil estime qu'une définition serait utile, étant

donné que, en droit judiciaire privé moderne, bon nombre des « pièces justificatives » invoquées n'existent pas sur papier mais bien sous forme électronique (courriels sur un serveur, SMS, etc.) ou se trouvent dans des bases de données gérées par les parties ou par un tiers.

126. De plus, le Conseil estime qu'une affaire pourrait être réglée plus rapidement si le Règlement exigeait que les parties fournissent, dans le cadre de leur demande, de leur appel ou de leur réponse la liste des documents pertinents en leur possession. De cette façon, chaque partie saurait de quelles pièces dispose l'autre et pourrait demander au Tribunal d'ordonner la production d'autres documents ou informations qu'elle considère d'intérêt.

127. Il serait également utile que le Règlement précise quels documents sont protégés et n'ont pas à être communiqués, par exemple les lettres adressées par les conseillers juridiques à leurs clients et les documents faisant état des mesures prises pour régler le différend. Le Règlement pourrait aussi énoncer les conséquences s'attachant au refus de produire un document, notamment quant à la prise en considération ou à la radiation d'un chef de demande ou de défense.

## **E. Accès à la justice interne pour les membres du personnel n'ayant pas qualité de fonctionnaire**

### **1. Recommandations du Groupe d'évaluation**

128. Le Groupe d'évaluation a relevé que le Groupe de la refonte avait recommandé que toutes les personnes appelées à fournir personnellement leurs services à l'Organisation devraient avoir accès sans restriction au système de justice informel et formel des Nations Unies (voir A/71/62/Rev.1, par. 230). Cependant, au paragraphe 7 de sa résolution 63/253, par laquelle elle a adopté les Statuts du Tribunal du contentieux administratif et du Tribunal d'appel, l'Assemblée générale a décidé que les stagiaires, le personnel fourni à titre gracieux de type II et les bénévoles (autres que les Volontaires des Nations Unies) pourraient demander un contrôle hiérarchique s'il y a lieu mais ne pourraient pas saisir le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies ou le Tribunal d'appel des Nations Unies. Les tribunaux ont à plusieurs reprises donné effet à cette décision qui limite leur compétence<sup>20</sup>.

129. Quoi qu'il en soit, le Conseil croit comprendre que toutes les allégations crédibles de harcèlement ou d'abus de pouvoir formulées par des tiers, notamment des personnes n'ayant pas qualité de fonctionnaire, à l'encontre de membres du personnel font l'objet des mesures d'investigation et de réparation qui s'imposent.

130. Selon le Groupe d'évaluation, il n'en reste pas moins que, en réalité, aucune autre voie de recours utile n'est ouverte aux membres du personnel sans qualité de fonctionnaire et au personnel hors Siège<sup>21</sup> ». Il a exhorté l'Organisation à mettre en

<sup>20</sup> Par exemple, a) s'agissant des internes, jugement n° UNDT/2010/145 (*Basenko*), confirmé par l'arrêt n° 2011-UNAT-139 (*Basenko*), et jugement n° UNDT/2011/168 (*Di Giacomo*), confirmé par l'arrêt n° 2012-UNAT-249 (*Di Giacomo*); b) s'agissant de membres du personnel engagés au titre de divers types de contrats de louage de services, jugements n°s UNDT/2010/142 (*Roberts*), UNDT/2011/055 (*Mialeshka*) et UNDT/2013/118 (*Akoa*).

<sup>21</sup> Le Conseil note que tous les membres du personnel sont visés par le Statut et le Règlement du personnel, quel que soit leur lieu d'affectation, et qu'ils ont de ce fait accès au système de justice

place, en toute équité, impartialité et transparence, des voies de recours en faveur de son personnel de toutes catégories, estimant qu'il fallait s'atteler à cette question sans plus tarder (voir A/71/62/Rev.1, par. 232).

131. Dans une analyse approfondie de l'absence de voies de recours pour les membres du personnel n'ayant pas qualité de fonctionnaire, la juge Ebrahim-Carstens a fait valoir que, lorsque des droits et obligations sont en cause, il devrait exister un mécanisme efficace pour le règlement des différends et la réparation suffisante des violations des droits, et que le Tribunal avait appelé l'attention, à cet égard, sur la Déclaration universelle des droits de l'homme, qui consacre le « droit à un recours effectif » et dispose que 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 de ses droits et obligations (voir art. 8 et 10), ainsi que sur le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966), qui fait référence à l'accès à un « recours utile » [art. 2, par. 3, al. a)], encourage la mise au point de « possibilités de recours juridictionnel » [art. 2, par. 3, al. b)], et prévoit que toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal compétent, indépendant et impartial, qui décidera des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (art. 14, par. 1) (UNDT-2011-168 (*Di Giacomo*), par. 46).

## 2. Rappel historique

132. Le Corps commun d'inspection (CCI) a procédé à un examen approfondi de la question dans un rapport récent sur le recours au personnel non fonctionnaire et les conditions d'emploi des non-fonctionnaires dans les organismes des Nations Unies (A/70/685 et Add.1). Il a fait observer que, en pratique, le recours aux non-fonctionnaires avait lieu dans deux grands types de situations : soit pour de vrais travaux relevant de consultants et de courte durée, lorsque les compétences requises ne sont pas disponibles au sein de l'organisation; soit pour des tâches normalement effectuées par les fonctionnaires, c'est-à-dire dans le cadre d'une relation de travail de fait, et qui s'accomplissent dans les locaux habituels de l'organisme. (A/70/685, par. 23).

133. Le Conseil souligne que les observations ci-après concernent uniquement le second type de situation, à savoir celle des vacataires qui effectuent, sous la direction et l'autorité de l'Organisation des Nations Unies, des tâches analogues à celles des fonctionnaires et font donc en réalité partie du personnel de l'Organisation. Pour des raisons de commodité, on utilise le terme « personnel non fonctionnaire » pour désigner ces vacataires.

134. La question de l'accès au système de justice interne ou à un système d'arbitrage simplifié est à l'examen depuis de nombreuses années dans le cadre des rapports annuels du Secrétaire général sur l'administration de la justice (à toutes fins utiles, on trouvera à l'annexe II du présent rapport une liste récapitulative des principaux documents, établie à partir de la liste plus complète communiquée au Conseil par le Bureau de l'administration de la justice). Le Conseil ne fera pas d'observations sur les diverses propositions formulées, si ce n'est pour dire que même les formules simplifiées proposées pour accélérer la procédure d'arbitrage

---

interne. Il semble donc que le terme « personnel hors Siège » ait été inclus dans le texte du Groupe d'évaluation par erreur.

restent complexes en ce qui concerne les conditions d'emploi applicables aux contrats offerts au personnel non fonctionnaire subalterne. Le Conseil ne pense pas qu'il soit nécessaire de modifier les procédures de règlement des différends qui s'offrent aux consultants et aux véritables vacataires.

### 3. Mécanisme d'arbitrage à l'intention des vacataires

135. On trouvera dans la note un exemple de clause utilisée par l'ONU<sup>22</sup>. Les clauses utilisées par le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) sont similaires, à ceci près que la clause du FNUAP n'exige pas que l'arbitrage se déroule à New York. Il est difficile de concevoir qu'un vacataire moyen puisse comprendre les incidences de telles dispositions et encore moins qu'il sache comment engager une procédure depuis un lieu d'affectation éloigné, sans accès sur place à des services juridiques spécialisés (et onéreux). Et à supposer qu'un juriste puisse être trouvé sur place – ce qui est peu probable dans les lieux d'affectation hors Siège tels que les missions de maintien de la paix ou les opérations de soutien humanitaire –, on voit mal comment un membre du personnel aurait les moyens financiers nécessaires pour engager une procédure d'arbitrage à New York dans le cadre des dispositions applicables à l'ONU et à l'UNICEF.

136. Le Conseil estime que les voies de recours arbitral actuellement offertes aux personnes appelées à fournir personnellement, à titre contractuel, des services similaires à ceux fournis par les fonctionnaires de l'ONU sont trop complexes et difficiles à utiliser, en particulier pour le personnel non fonctionnaire hors Siège.

### 4. Obligations juridiques des vacataires

137. Comme indiqué, le Conseil de justice interne est préoccupé par les personnes qui sont en réalité des fonctionnaires de l'ONU et dont le travail, bien qu'accompli au titre d'un contrat de prestation de services, est soumis au contrôle et aux orientations de l'Organisation. Dans son rapport, le Corps commun d'inspection indique clairement que ce type d'arrangement est une méthode de plus en plus utilisée pour disposer du personnel nécessaire à un coût permettant au Secrétaire général de s'acquitter des mandats qui lui sont confiés, en particulier dans le cadre des interventions humanitaires et des opérations de maintien de la paix (voir A/70/685, chap. III.A). Pour les non-fonctionnaires qui remplissent des tâches d'aide humanitaire ou de maintien de la paix dans des lieux d'affectation éloignés,

<sup>22</sup> On lit ce qui suit dans les conditions générales d'emploi des consultants et vacataires (ST/AI/2013/4, annexe I, clause 16) : « **Arbitrage.** Tout différend ou contentieux né de l'exécution du contrat ou portant sur la validité de celui-ci, sur une allégation de rupture de contrat ou sur la résiliation du contrat, s'il ne peut être réglé à l'amiable comme indiqué ci-dessus, est soumis, à l'initiative de l'une ou l'autre partie, à la procédure d'arbitrage définie par le Règlement d'arbitrage de la CNUDCI. La sentence arbitrale se fonde sur les principes généraux du droit commercial international. Pour toutes les questions relatives à l'administration de la preuve, le tribunal arbitral se fonde sur les "Supplementary Rules Governing the Presentation and Reception of Evidence in International Commercial Arbitration" de l'Association internationale du barreau [International Bar Association], édition du 28 mai 1983. Le tribunal arbitral n'a pas le pouvoir d'ordonner le paiement de dommages-intérêts et n'a pas non plus le pouvoir d'ordonner le paiement d'intérêts d'un taux supérieur au taux interbancaire pratiqué à Londres, ni d'ordonner le paiement d'intérêts composés. La sentence arbitrale s'impose aux deux parties et règle définitivement leur différend. »

par exemple des employés de grade inférieur qui effectuent des travaux manuels, tels que les chauffeurs de poids-lourd et les agents d'entretien, même les procédures d'arbitrage simplifiées que le Secrétaire général a présentées sont bien trop complexes et coûteuses – sans commune mesure avec leur rémunération et leur valeur nette. Le Conseil estime donc que le moment est venu d'envisager des procédures conviviales et réduites à leur plus simple expression pour régler ce type de différend.

138. Le premier point à prendre en compte tient au fait que l'Organisation a le pouvoir juridique d'engager des personnes par contrat pour lui fournir des services individuels dans les conditions qu'elle juge appropriées. Sur le plan du droit, l'ONU n'est pas tenue d'octroyer le statut de fonctionnaire de l'Organisation à toutes les personnes qui lui fournissent des services individuels au titre d'un contrat. L'obligation juridique qui lui est faite à l'égard des entrepreneurs consiste à prévoir « des modes de règlement appropriés » pour les différends de droit privé (voir sect. 29 a) de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies; ci-après dénommée la Convention générale)<sup>23</sup>.

139. Le danger du système actuel, qui se caractérise par des procédures d'arbitrage complexes et coûteuses (comme il est décrit plus en détail ci-après), réside dans la difficulté à voir comment il est possible d'y accéder pour les non-fonctionnaires à la rémunération relativement faible qui opèrent sur le terrain, en particulier dans les opérations humanitaires et les missions de maintien de la paix, loin des avocats compétents et onéreux qui seraient en mesure d'engager les procédures voulues.

140. Le Conseil note qu'on accorde une importance croissante au droit des droits de l'homme et que l'article 8 de la Déclaration universelle des droits de l'homme – citée au paragraphe 18 ci-dessus – confère à « toute personne » le droit à un recours effectif devant les juridictions nationales. Lorsque le droit à un recours contractuel devant les juridictions nationales se heurte à l'immunité de l'Organisation, le « mode de règlement approprié » prévu par l'Organisation doit forcément être adapté aux circonstances. Si le Conseil n'a pas eu le temps d'étudier pleinement ce domaine du droit qui évolue constamment, il a toutefois été informé qu'une poignée de juridictions nationales avaient affirmé leur compétence contre des organisations internationales au motif que le plaignant ne disposait pas d'un recours effectif. Bien entendu, le Secrétaire général pourrait adresser à l'Assemblée générale un compte rendu complet et une analyse exhaustive de toutes les actions (dont beaucoup n'ont probablement pas été déclarées) que des non-fonctionnaires ont engagées jusqu'à présent contre le Secrétariat de l'ONU et les fonds et programmes des Nations Unies<sup>24</sup>.

141. Naturellement, le Conseil est conscient que l'ONU a jusqu'à présent largement réussi à se soustraire aux plaintes dont elle a pu faire l'objet. Néanmoins, les options

<sup>23</sup> L'article 29 de la Convention générale dispose comme suit : « [L']Organisation des Nations Unies devra prévoir des modes de règlement appropriés pour : a) les différends en matière de contrats ou autres différends de droit privé dans lesquels l'Organisation serait partie ». Cette obligation est également reconnue à l'article 10 de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

<sup>24</sup> Le principe selon lequel l'immunité de l'Organisation vaut uniquement s'il est prévu un remède efficace a été retenu par la Cour suprême de l'Argentine et considéré comme une tendance manifeste du droit international, qu'il convient de suivre (voir *The Privileges and Immunities of International Organizations Before National Courts*, sous la direction d'August Reinsch (Oxford University Press, 2013), p. 20 à 22).

qu'il propose visent à protéger plus efficacement à long terme l'immunité de l'Organisation, étant donné que les juridictions nationales pourraient un jour insister sur la nécessité de prévoir un recours « approprié » pour les différends liés à l'emploi, autrement dit un recours qui soit exploitable en pratique et facilement accessible dans les conditions où les non-fonctionnaires concernés sont employés. C'est pourquoi, dans les options qui suivent, le Conseil favorise les procédures efficaces et à la fois simples et rapides qui sont disponibles dans nombre de juridictions nationales pour régler les conflits du travail, au détriment des modèles arbitraux de la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international, plus adaptés aux litiges commerciaux ou aux consultants ou vacataires bien payés qu'aux employés dont les revenus sont plus faibles que la moyenne.

#### **5. Options pour un système de recours efficace au profit des non-fonctionnaires**

142. Tout d'abord, le Conseil de justice interne tient à souligner que le coût d'un système de règlement des différends est à l'évidence un aspect crucial à prendre en compte pour en évaluer la viabilité. Le Conseil a été informé que l'extension de la compétence des tribunaux aux employés dont les relations avec l'Organisation sont régies par un contrat autre qu'une lettre de nomination, laquelle conditionne l'octroi du statut de fonctionnaire, aurait pour effet d'accroître d'environ 40 % le nombre de membres du personnel des Nations Unies soumis au contrôle hiérarchique de l'ONU et à la compétence des tribunaux. Il n'est guère réaliste d'espérer assumer les coûts d'un tel changement, compte tenu des difficultés que l'Organisation rencontre pour s'acquitter efficacement de ses missions d'aide humanitaire, de soutien aux réfugiés et de maintien de la paix dans les contextes où elle fait souvent appel à des non-fonctionnaires.

143. L'accès pourrait bien sûr être limité au Tribunal du contentieux administratif, mais uniquement pour les allégations les plus graves, en cas par exemple de harcèlement, d'exploitation ou de sévices sexuels ou de violation délibérée des clauses contractuelles de l'employé, entraînant un préjudice vérifiable. Pour veiller à ce que seuls les cas authentiques empruntent cette voie, les non-fonctionnaires pourraient être tenus de demander au Président du Tribunal du contentieux administratif l'autorisation d'introduire une requête devant cette juridiction. Autrement, il pourrait être exigé d'eux qu'ils fassent établir par le Chef du Groupe du contrôle hiérarchique, au stade préliminaire d'une procédure *ex parte*, qu'il y a lieu de présumer que la gravité de l'affaire justifie la saisine des tribunaux, par exemple en présentant des faits dont on puisse déduire que le préjudice a été commis.

144. L'accès ainsi limité serait en accord avec le fait qu'à l'heure actuelle, les allégations crédibles de harcèlement et de sévices sexuels formulées par des tiers, y compris les non-fonctionnaires, à l'encontre d'un fonctionnaire donnent lieu à une enquête et aux mesures qui s'ensuivent le cas échéant. En revanche, ce mécanisme restreint de règlement des différends pose le problème de ne pas être applicable aux litiges courants qui ont trait aux conditions de service et au renouvellement des contrats.

145. Le Conseil de justice interne estime qu'il serait plus équitable et juste d'instituer, à titre d'essai dans un lieu d'affectation hors Siège, un système simple et rapide de règlement des différends pour les non-fonctionnaires. Les anecdotes qui

lui ont été rapportées pendant sa session quant à la manière dont le Bureau de l'Ombudsman parvenait à régler de manière informelle des questions soulevées par des non-fonctionnaires tendent à conforter l'idée qu'il serait judicieux d'expérimenter des procédures simplifiées.

146. Un tel système pourrait reposer, comme indiqué ci-après, sur un simple formulaire de réclamation, assorti d'instructions claires pour le remplir, des dispositions garantissant que le responsable concerné y réponde, et un arbitre désigné qui soit indépendant des parties. Il n'y aurait pas besoin de représentation juridique.

147. Le Conseil considère que toute mise à l'essai d'un mécanisme simplifié de règlement des différends devrait notamment consister à définir exactement quels groupes de non-fonctionnaires sont couverts et, si un tel mécanisme ou une variante de celui-ci venait à prendre un caractère permanent, qu'il faudrait alors que l'accès à un système de recours simplifié soit expressément prévu par une clause figurant dans les contrats des non-fonctionnaires concernés, afin de lever le moindre doute sur la question de savoir qui peut bénéficier du mécanisme simplifié de règlement des différends.

148. Dans le cas où il serait donné suite à cette initiative, on pourrait examiner plusieurs options, dont la complexité et le coût sont variables de l'une à l'autre.

#### **Première option**

149. Le Secrétaire général pourrait envisager l'instauration d'une forme d'arbitrage accélérée qui présenterait les caractéristiques suivantes :

a) L'arbitre serait choisi par le Président du Groupe d'arbitrage dans une liste d'arbitres établie au préalable et tenue à jour par le Secrétaire général, à l'issue de consultations avec les associations compétentes du personnel des services extérieurs;

b) Le montant total des honoraires dus à un arbitre quelle que soit l'affaire serait fixé périodiquement par l'Assemblée générale. Ces honoraires seraient à la charge de l'Organisation;

c) L'arbitre déterminerait le temps que pourrait prendre l'arbitrage – soit la durée qui s'écoulerait entre le dépôt de la demande et le rendu de la sentence;

d) Les procédures seraient simples et passeraient pas l'utilisation de formulaires de réclamation standard, l'arbitre décidant des questions de procédure, comme celle de savoir s'il faut recueillir des preuves testimoniales et, dans l'affirmative, si les dépositions peuvent être faites par téléconférence;

e) L'arbitre aurait uniquement le pouvoir d'accorder réparation pour des pertes financières dont l'employé aurait apporté la preuve, et l'indemnité perçue ne saurait en tous les cas dépasser l'équivalent, par exemple, de 18 mois de rémunération;

f) La décision de l'arbitre serait définitive et exécutoire pour les deux parties, et sans appel.

**Deuxième option**

150. Sous une forme encore plus simplifiée, le mécanisme de règlement des différends pourrait être fondé sur une logique qui se retrouve dans les entreprises privées (les usines, par exemple), dans les projets de construction et même dans les plaintes de consommateurs, lorsqu'un acheteur affirme qu'un produit est déficient mais que la valeur de l'article en question ne justifie pas d'engager une procédure d'arbitrage complexe. On a également recours à des procédures rapides et simplifiées dans le sport, par exemple quand une compétition ne saurait être retardée par un arbitrage qui risque de prendre du temps pour statuer sur l'admissibilité d'un participant. La paix sociale requiert des procédures d'examen des plaintes qui soient rapides et peu coûteuses pour éviter les conflits. Sur les lieux de travail, la justice doit être diligente et sans détour afin de ne pas entraver l'activité. Nombre de précédents nationaux plaident pour la mise en place de recours simples mais efficaces pour les conflits du travail, grâce à quoi les projets ne font pas les frais d'une procédure qui pourrait autrement bloquer leur exécution<sup>25</sup>.

151. Le Conseil est d'avis qu'une procédure simplifiée pourrait comporter un bref formulaire standard où l'employé se présenterait sommairement et donnerait un aperçu de ses griefs ou d'un autre problème qu'il voudrait soulever en rapport avec son emploi. Le superviseur local remplirait un formulaire de réponse auquel il joindrait les documents utiles. Les deux formulaires seraient transmis par voie électronique à un centre d'arbitrage où un arbitre à plein temps (qui aurait l'expérience du droit et de la pratique de l'emploi à l'ONU mais probablement pas de formation juridique spéciale) rendrait une décision rapide sans audition ni autre formalité. S'il jugeait qu'un cas soulevait d'importantes questions méritant un examen plus approfondi, l'arbitre aurait autorité pour renvoyer l'affaire afin qu'elle soit traitée dans le cadre d'une procédure plus élaborée. Autrement, sa décision serait définitive et contraignante.

**Troisième option**

152. Il existe encore une autre possibilité qui consiste dans une procédure très simplifiée, non sans rapport avec la pratique du Groupe du contrôle hiérarchique, où un non-fonctionnaire souhaitant se plaindre d'une atteinte à ses droits peut s'adresser à un tiers neutre qui a l'obligation d'essayer de régler les différends sur le lieu de travail. En se prêtant à cette procédure, l'employé accepte que son cas soit traité avec un minimum de formalisme, mais avec l'avantage de la rapidité et le bénéfice de la neutralité du tiers. Quand il reçoit une plainte, le tiers formé aux différends sur le lieu de travail prend contact avec l'employeur afin de régler le problème. Neutre, il utilise le téléphone et le courrier électronique pour relayer des messages entre les deux parties en vue de trouver un terrain d'entente. Aucune des parties n'est censée produire de documents ou de conclusions écrites exposant son cas dans le détail, ni obligée d'échanger des pièces avec l'autre, mais toutes deux consentent à être liées par la décision du tiers neutre si elles ne parviennent pas à se mettre d'accord sous ses auspices.

---

<sup>25</sup> La commission australienne du travail équitable ([www.fwc.gov.au](http://www.fwc.gov.au)) et le mécanisme de conciliation rapide du service consultatif de conciliation et d'arbitrage du Royaume-Uni ([www.acas.org.uk/index.aspx?articleid=1461](http://www.acas.org.uk/index.aspx?articleid=1461)) ont été portés à l'attention du Conseil de justice interne comme exemples de méthodes simplifiées de traitement des plaintes au travail.

### **Toute réforme devrait être mise à l'essai**

153. Le Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies compte de nombreuses personnes qualifiées dans le règlement des différends et le Secrétaire général pourrait mettre à profit leur expertise et leur expérience dans ce domaine pour contribuer à l'élaboration d'un système simple et fonctionnel de règlement des différends pour les non-fonctionnaires. En tout état de cause, quelle que soit l'option retenue, le Conseil de justice interne recommande de l'adopter à titre expérimental et prospectif, éventuellement dans une seule opération de maintien de la paix, pour commencer, puis de l'examiner à nouveau après une période d'essai.

## **F. Accès à des recours utiles**

### **1. Exécution de l'obligation invoquée**

154. Le Groupe d'experts chargé de l'évaluation indépendante intermédiaire a estimé que les dispositions de l'article 10.5 a) du Statut du Tribunal du contentieux administratif, par quoi celui-ci est tenu de fixer un montant pouvant être versé en lieu et place de l'exécution de l'obligation invoquée, faisaient problème (voir A/71/62/Rev.1, par. 349 et 350).

155. Il est ressorti de nos échanges avec les représentants du personnel que cette préoccupation était largement partagée.

156. Cependant, bien que certains tribunaux administratifs internationaux, comme le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail, puissent ordonner l'exécution de l'obligation invoquée<sup>26</sup>, et même si de nombreuses parties prenantes continuent de préconiser que les tribunaux aient le pouvoir de l'imposer, l'Assemblée générale a décidé à plusieurs reprises depuis la création de l'ancien Tribunal administratif, pour des raisons politiques, que l'exécution de l'obligation invoquée n'était pas acceptable pour la nomination, la promotion et le licenciement. Le Conseil de justice interne juge donc que les dispositions actuelles du Statut qui permettent aux tribunaux d'accorder plus de deux années d'indemnité en lieu et place de l'exécution de l'obligation invoquée dans les affaires graves sont acceptables<sup>27</sup>.

### **2. Prolongation du délai de recours, sous contrôle judiciaire, pour permettre un règlement**

157. Le Groupe d'experts chargé de l'évaluation indépendante intermédiaire a reconnu que les délais stricts imposés au Groupe du contrôle hiérarchique pour

<sup>26</sup> L'article VIII, par. 1, du Statut du Tribunal administratif de l'OIT dispose comme suit : « [d]ans les cas visés à l'article II, le Tribunal, s'il reconnaît le bien-fondé de la requête, ordonne l'annulation de la décision contestée ou l'exécution de l'obligation invoquée. Si cette annulation ou exécution n'est pas possible, ou opportune, le Tribunal attribue à l'intéressé une indemnité pour le préjudice souffert. »

<sup>27</sup> L'article 10.5 b) du Statut du Tribunal du contentieux administratif prévoit le « versement d'une indemnité qui ne peut normalement être supérieure à deux années de traitement de base net du requérant. Le Tribunal peut toutefois, dans des circonstances exceptionnelles et par décision motivée, ordonner le versement d'une indemnité plus élevée. » L'article 9.1 b) du Statut du Tribunal d'appel énonce des dispositions similaires.

rendre une décision pouvaient parfois entraver les efforts déployés en vue de régler un différend, mais il a estimé que consentir à quelque relâchement de ces délais « serait encourager le laxisme dans l'observation des prescriptions du système et voir proliférer les retards » (voir A/71/62/Rev.1, par. 305).

158. Compte tenu de la haute estime dans laquelle la plupart des parties prenantes tiennent le Groupe du contrôle hiérarchique pour l'action qu'il mène sans relâche afin de régler des affaires, souvent en collaboration avec le Bureau de l'aide juridique au personnel, et si la prolongation d'un délai pouvait être soumise à l'accord non seulement des parties mais aussi d'un juge du Tribunal du contentieux administratif, le Conseil de justice interne considère comme peu probable que cette facilité accordée dans tel ou tel cas puisse aisément être exploitée de mauvaise foi par l'une ou l'autre des parties aux fins de retarder le règlement judiciaire d'un différend.

159. Il recommande que si les deux parties souhaitent tenter de parvenir à un règlement amiable et demandent au Tribunal du contentieux administratif de prolonger le délai d'appel, celui-ci devrait pouvoir le faire.

## **G. Renvois aux fins d'action récursoire**

### **1. Introduction**

160. L'article 10.8 du Tribunal du contentieux administratif prévoit que celui-ci peut déférer toute affaire au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies ou au chef du secrétariat du fonds ou programme des Nations Unies en cause aux fins d'action récursoire éventuelle. L'article 9.5 du Statut du Tribunal d'appel énonce des dispositions similaires.

161. Le Conseil de justice interne estime utile de rappeler que l'Assemblée générale prête un intérêt soutenu à l'application du principe de responsabilité et que les objectifs qu'elle a fixés aideront à l'examen par les tribunaux de la question des renvois aux fins d'action récursoire. Par exemple, dans sa résolution 68/264, l'Assemblée générale a souligné l'importance de la responsabilité réelle et efficace à tous les niveaux, y compris la question de la responsabilité pénale (par. 22 et 26), et prié le Secrétaire général de prendre toutes les mesures voulues pour que les membres du personnel, notamment les hauts fonctionnaires, soient tenus responsables de leurs actes (par. 27).

162. Il apparaît en conséquence au Conseil que les renvois aux fins d'action récursoire qui sont décidés par les tribunaux constituent d'abord et avant tout un mécanisme affirmant le pouvoir conféré et l'obligation faite au Secrétaire général de tenir les fonctionnaires responsables, et que le système de renvoi n'est qu'un autre moyen d'aider le Secrétaire général à faire en sorte, dans la pratique, que les membres du personnel, et notamment les cadres, soient tenus responsables de leurs actes ou de leur inaction. La vraie question est de savoir si le système de renvoi aux fins d'action récursoire prévu dans les statuts des tribunaux doit être modifié pour mettre en œuvre les objectifs de l'Assemblée générale qui consistent à garantir l'application du principe de responsabilité aux cadres comme aux membres du personnel.

163. Étant donné les appels répétés que l'Assemblée générale a lancés pour que soient mis en place des systèmes efficaces d'application du principe de

responsabilité, le Conseil de justice interne appuie la recommandation du Groupe d'experts selon laquelle une évaluation poussée de la question des renvois aux fins d'action récursoire pourrait être faite à la faveur d'une réunion organisée sous les auspices du Conseil de justice interne, qui serait ouverte à tous les acteurs du système (voir A/71/62/Rev.1, par. 282).

## 2. **Projet d'ordre du jour de la réunion visant à examiner la question des renvois aux fins d'action récursoire**

### **Quelques éléments**

164. Entre le lancement du nouveau système de justice en 2009 et le début de l'année 2016, il y a eu 21 renvois aux fins d'action récursoire, dont 20 par le Tribunal du contentieux administratif et un par le Tribunal d'appel<sup>28</sup>. Le Conseil de justice interne constate que, sur les 20 renvois prononcés par le Tribunal du contentieux administratif, 10 jugements ont été annulés par le Tribunal d'appel, sachant que dans 6 cas ce dernier a expressément annulé le renvoi<sup>29</sup> tandis que, dans les 4 autres, il l'a annulé sans y faire expressément référence<sup>30</sup>.

165. Ce taux élevé de renvois annulés par le Tribunal d'appel donne à penser qu'il est effectivement opportun d'envisager une réforme du système. Au minimum, il faut établir des procédures pour protéger l'identité des personnes dont le cas est renvoyé car, même si un jugement du Tribunal du contentieux administratif est annulé ou si le Secrétaire général décide qu'une action récursoire n'est pas fondée, le jugement initial du Tribunal reste inscrit aux registres et son contenu peut être consulté, non seulement au moyen du moteur de recherche mis en place pour le Bureau de l'administration de la justice pour les jugements du Tribunal, mais aussi en passant par les moteurs de recherche accessibles au grand public sur Internet.

### **Projet d'ordre du jour de la réunion des parties prenantes**

166. Le Conseil de justice interne pense que le groupe d'experts qui lui succédera serait heureux de présider une réunion des parties prenantes pour examiner la question des renvois aux fins d'action récursoire. Les juges ne seraient pas conviés à cette réunion, pour des raisons liées à l'indépendance de la justice, mais le Conseil distribuerait aux parties prenantes le texte des vues qu'ils ont exprimées sur la question, le cas échéant, dans leurs observations jointes au présent rapport.

167. Pour faciliter l'examen des parties prenantes et faire en sorte que l'ordre du jour puisse être modifié afin de tenir compte de toute demande ou observation

<sup>28</sup> UNDT/2010/030 (*Abboud*), UNDT/2011/058 (*Kozlov/Romadanov*), UNDT/2012/068 (*Pirnea*), UNDT/2012/089 (*Konate*), UNDT/2012/114 (*requérant*), UNDT/2012/200 (*Finniss*), UNDT/2013/024 (*Igbinedeon*), UNDT/2013/032 (*Tadonki*), UNDT/2013/062 (*Hersh*), UNDT/2013/084 (*Hunt-Matthes*), UNDT/2013/094 (*Bali*), UNDT/2013/101 (*Ngokeng*), 2013-UNAT-310 (*Nasrallah*), UNDT/2014/020 (*Munir*), UNDT/2014/034 (*Assale*), UNDT/2014/051 (*Nartey*), UNDT/2014/92 (*Birya*), UNDT/2014/102 (*Flaetgen*), UNDT/2015/020 (*Roberts*), UNDT/2015/048 (*Maiga*); et ordonnance n° 243 (NBI/2015) et Corr.1 (suspension de l'exécution de la décision) *Kelapile*.

<sup>29</sup> 2013-UNAT-311 (*Pirnea*), par. 43 et 44; 2014-UNAT-410 (*Igbinedeon*), par. 38 à 40; 2015-UNAT-522 (*Munir*), par. 43 à 47; 2015-UNAT-534 (*Assale*), par. 43 à 45; 2015-UNAT-544 (*Nartey*), par. 65 à 69; et 2015-UNAT-562 (*Birya*), par. 50 à 53.

<sup>30</sup> 2012-UNAT-228 (*Kozlov/Romadanov*), par. 27; 2014-UNAT-443 (*Hunt-Matthes*), par. 50; 2014-UNAT-450 (*Bali*), par. 30 et 32; et 2014-UNAT-460 (*Ngokeng*), par. 40.

éventuelle de l'Assemblée générale, le Conseil propose que le projet d'ordre du jour de la réunion tende à répondre aux questions suivantes :

a) Compte tenu du taux élevé d'annulation des renvois aux fins d'action récursoire (environ 50 %), le mécanisme présente-t-il une utilité qui justifie de le maintenir?

b) Si la fonction de renvoi doit être éliminée, quel type de mécanisme faudrait-il mettre en place, le cas échéant, pour traiter des problèmes graves recensés par un tribunal au cours de l'instruction d'une affaire qui semble devoir être portée à l'attention du Secrétaire général?

c) Quels changements conviendrait-il d'apporter pour que les renvois aux fins d'action récursoire soient un outil dont le Secrétaire général puisse se servir avec profit en vue de garantir que les membres du personnel sont tenus responsables de leurs actes ou de leur inaction?

d) Serait-il souhaitable de détailler le champ d'application précis des renvois aux fins d'action récursoire dans le statut de chaque tribunal (par exemple : le renvoi peut uniquement être prononcé si la faute est prouvée; le renvoi peut également être prononcé si un membre du personnel commet une série d'actes qui, bien que ne constituant pas des fautes, témoignent d'un comportement incohérent ou erratique; le renvoi peut également être prononcé si l'affaire met au jour un problème systémique découlant des règles applicables)?

e) Le Statut du Tribunal d'appel devrait-il être modifié de manière à imposer que tout renvoi prononcé par le Tribunal du contentieux administratif dans un jugement en appel soit expressément abordé dans le jugement du Tribunal d'appel?

f) Quelles procédures faudrait-il mettre en place, le cas échéant, pour veiller à ce qu'une personne, un bureau ou une entité devant faire l'objet d'un renvoi jouisse véritablement du droit à une procédure régulière avant que ce renvoi prenne un caractère définitif?

g) Quelles procédures faudrait-il mettre en place, le cas échéant, pour protéger l'identité de toute personne renvoyée devant le Secrétaire général aux fins d'action récursoire?

h) Un membre du personnel devrait-il faire l'objet d'un renvoi aux fins d'action récursoire s'il se rend coupable d'outrages à magistrat, s'il commet un faux témoignage, s'il manque à l'obligation de traiter une affaire judiciaire qui lui incombe sans discrimination ni parti pris, ou s'il dissimule aux tribunaux des faits qui leur permettraient de prendre une décision juste et équitable dans les affaires dont ils sont saisis?

i) Les cas de comportement inapproprié du conseil devraient-ils uniquement tomber sous le coup du code de déontologie des représentants légaux?

j) Quelles mesures conviendrait-il adopter, le cas échéant, pour corriger la version en ligne d'un jugement du Tribunal du contentieux administratif si un renvoi qui y figure est annulé par le Tribunal d'appel ou si le Secrétaire général décide que l'affaire n'appelle pas d'action récursoire?

k) Faudrait-il uniquement prononcer des renvois aux fins d'action récursoire dans le cadre d'un jugement sur le fond?

l) Quel type de mécanisme serait-il souhaitable d'établir, le cas échéant, afin que le Tribunal, le fonctionnaire concerné et l'Assemblée générale soient informés des résultats d'un renvoi?

m) À quel niveau de preuve (par exemple, en se fondant sur l'hypothèse la plus probable au vu de preuves tangibles et irréfutables) les faits qui constituent la base d'un renvoi aux fins d'action récursoire devraient-ils impérativement être établis avant que le renvoi puisse être prononcé?

n) Quelle est la valeur probante – le cas échéant – des faits constatés par le Tribunal du contentieux administratif comme base du renvoi aux fins d'action récursoire devant le Secrétaire général pour enquêter plus avant?

o) Quelles recommandations finales le Conseil de justice interne devrait-il faire à l'Assemblée générale sur ces questions?

## H. Enquêtes et représailles

### 1. Enquêtes

168. Le Groupe d'évaluation s'est félicité que la question des enquêtes fasse l'objet d'une étude du Secrétaire général (voir A/71/62/Rev.1, par. 396 et 397).

169. Le Conseil a été informé que le Comité Administration-personnel avait fait des progrès notables dans l'élaboration d'une instruction concernant les enquêtes et les questions disciplinaires, dont l'objet était de renforcer la qualité des enquêtes et de garantir aux fonctionnaires visés par une enquête une procédure régulière, et arrêté sa recommandation au Secrétaire général sur la matière à sa réunion d'avril. Le Conseil se félicite des progrès accomplis par le Comité et des améliorations qu'il permettra d'apporter au système de justice.

### 2. Représailles

170. Le Groupe d'évaluation a constaté que, si obligation était faite à tous les fonctionnaires des Nations Unies de signaler toute faute et autres infractions aux règles et règlements de l'Organisation et si, aux termes de la section 1.3 de la circulaire ST/SGB/2005/21 du Secrétaire général, quiconque usait de représailles violait l'obligation fondamentale faite à tous les fonctionnaires de faire preuve des plus hautes qualités de travail, de compétence et d'intégrité et de s'acquitter de leurs fonctions et de régler leur conduite en ayant en vue les intérêts de l'Organisation, il n'en restait pas moins que la protection offerte aux fonctionnaires dénonçant des manquements souffrait de graves carences (voir A/71/62/Rev.1, par. 244). En particulier, le Groupe a noté que les décisions du Bureau de la déontologie concluant à l'inexistence de représailles à première vue n'étaient pas sans conséquences directes pour les droits des auteurs de dénonciation, mais que néanmoins le Tribunal d'appel avait récemment annulé le jugement du Tribunal du contentieux administratif dans l'affaire *Wasserstrom* (2014-UNAT-457), déclarant que le Bureau de la déontologie avait uniquement pour mission de faire à l'Administration des recommandations, lesquelles n'avaient pas valeur de décisions administratives soumises à contrôle juridictionnel (voir A/71/62/Rev.1, par. 245).

171. Selon le Groupe d'évaluation, il n'était organisée aucune protection contre toutes représailles inspirées par des motifs autres que la dénonciation de faute.

Ainsi, aucun texte ni aucune procédure spéciale ne venait protéger le fonctionnaire qui déposait à charge contre l'Administration devant le Tribunal du contentieux administratif ou formait recours. Le Groupe a estimé que ces carences venaient fragiliser sérieusement le bloc de garanties contre toutes représailles et le régime de protection des droits de la personne et qu'on pouvait dire que la peur bien réelle de représailles parmi les membres du personnel était un facteur qui venait éloigner le justiciable du système de justice (voir A/71/62/Rev.1, par. 246).

172. Le Conseil note que la disposition 1.2 g) prohibe expressément l'usage de représailles et la tentative de représailles. Le principal problème tient toutefois à ce qu'il est presque impossible d'établir qu'une décision discrétionnaire prise isolément, comme le fait de ne pas recommander un fonctionnaire pour une promotion ou d'attribuer une mauvaise note à un subordonné, est irrégulièrement motivée. En général, l'on ne peut conclure en ce sens qu'après examen d'une longue liste de décisions rendues au fil du temps, or les règles en vigueur imposent des délais très stricts aux fonctionnaires qui attaquent une décision administrative. Pour être efficace, il est donc indispensable que le système de responsabilisation protège réellement non seulement ceux qui dénoncent les infractions d'« intérêt public » comme les fraudes graves et les actes de harcèlement sexuel et d'atteinte sexuelle, mais aussi ceux qui font état ou se plaignent de pratiques de gestion irrégulières ou d'inconduites de la part de collègues. Tant que les fonctionnaires auront peur de « parler », les auteurs d'actes répréhensibles rendront rarement de comptes. Si l'on veut atteindre les objectifs fixés par l'Assemblée générale en matière de responsabilisation, la protection des lanceurs d'alerte et des fonctionnaires qui produisent des témoignages ne saurait être limitée ou étroitement circonscrite.

173. Le Conseil souscrit donc à la recommandation du Groupe d'évaluation qui propose que l'Organisation se donne des textes et des procédures pour protéger contre toutes représailles le fonctionnaire qui comparaitrait comme témoin en quelque cause ou formerait recours contre elle (voir A/71/62/Rev.1, par. 413, recommandation n° 24).

## **IV. Tribunaux**

### **A. Observation générale**

174. Les vues exprimées par les deux tribunaux sont exposées en annexe au présent rapport comme prescrit par l'Assemblée générale au paragraphe 42 de sa résolution 70/112. Ces vues sont présentées à l'Assemblée dans la forme où elles ont été reçues.

### **B. Recevabilité de la candidature des juges *ad litem* et procédures de recrutement dans l'hypothèse où l'Assemblée générale remplacerait les trois postes de juge *ad litem* au Tribunal du contentieux administratif par des postes de juge à temps plein**

175. Deux questions techniques se posent dans l'hypothèse où l'Assemblée générale ferait sienne la recommandation du Groupe d'évaluation, à laquelle

souscrit le Conseil, de remplacer les trois postes de juge *ad litem* au Tribunal du contentieux administratif par trois postes de juge à temps plein (voir A/71/62/Rev.1, par. 367), la première concernant la possibilité pour les juges *ad litem* actuellement en fonction de postuler à ces postes, la seconde portant sur la procédure de recrutement. Les deux questions sont examinées l'une après l'autre dans les paragraphes qui suivent.

### **Recevabilité de la candidature des juges *ad litem***

176. En formulant ses recommandations pour les postes qui deviendraient vacants dans les deux tribunaux à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2016, le Conseil a examiné en détail la question de savoir si les juges *ad litem* actuellement en fonction pouvaient prétendre à des postes de juge permanent (voir A/70/190, par. 33 à 35). Il a recommandé d'autoriser la nomination des juges *ad litem* à un poste à temps complet pour autant que la durée totale de leur service n'excède pas 10 ans, cette durée correspondant, dans les statuts, à la période maximale de service que peut accomplir un juge qui a été nommé pour remplacer un juge ayant quitté ses fonctions avant l'expiration de son mandat de sept ans (voir l'article 4.5 du statut du Tribunal du contentieux administratif et l'art. 3.5 du statut du Tribunal d'appel).

### **Procédure de recrutement**

177. La question est de savoir si, pour sélectionner les candidats aux trois sièges de juge à temps plein qu'il pourrait présenter à l'Assemblée générale, le Conseil devra engager une procédure complète de recrutement, ou s'il devra choisir ses candidats parmi les juges *ad litem* autorisés à postuler et les personnes inscrites sur la liste de réserve établie à l'issue de la procédure de recrutement menée en 2015 par le présent deuxième Conseil.

178. La liste de réserve a été établie par les membres actuels du Conseil, dont le mandat prend fin le 12 novembre 2016. La difficulté tient donc à ce que les prochains membres du Conseil n'auront pas participé à la procédure de sélection ayant abouti à cette liste, alors même qu'ils devront procéder au recrutement.

179. Une procédure de recrutement complète pourrait prendre presque six mois, compte tenu des délais nécessaires pour la publication des avis, la présentation et l'examen des candidatures, la présélection des candidats pour les épreuves écrites et les entretiens, la présentation du rapport du Conseil à l'Assemblée générale, l'examen du rapport par l'Assemblée et l'élection des juges. L'Assemblée aurait par ailleurs à proroger le mandat des juges *ad litem* actuellement en fonction d'au moins six mois, jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 2017.

180. Il serait bien plus rapide de procéder au recrutement en partant de la liste de réserve<sup>31</sup>. Au cas où l'Assemblée générale déciderait de remplacer les postes de juge *ad litem* par des postes de juge permanent, les nouveaux membres du Conseil pourraient sans doute sélectionner leurs candidats en quelques mois, ce qui permettrait à l'Assemblée d'élire les juges à la reprise de session, au printemps 2017. Si l'Assemblée acceptait la recommandation formulée par le Conseil dans le

<sup>31</sup> La liste de réserve comprend les candidats recommandés par le Conseil pour une nomination qui n'ont pas été retenus par l'Assemblée générale, ainsi que les personnes qui, bien que n'ayant pas été recommandées pour une nomination, ont été jugées capables par le Conseil de s'acquitter pleinement des fonctions de juge du Tribunal de contentieux administratif.

présent rapport au sujet de la recevabilité de la candidature des juges *ad litem* (voir par. 176 ci-dessus), le Conseil estime que la liste de réserve compte suffisamment de candidats pour permettre aux prochains membres du Conseil de présenter deux candidats qualifiés pour chaque poste vacant de juge à temps plein.

181. Quelle que soit la procédure de recrutement retenue, il faudra s'attendre à des retards, le Conseil ayant à l'esprit que l'élection devra être organisée au titre d'un autre point de l'ordre du jour après que l'Assemblée générale aura rendu sa décision sur l'opportunité de créer trois nouveaux postes de juge permanent en lieu et place de postes de juge *ad litem*. Toutefois, lorsque l'Assemblée examinera le présent rapport, les nouveaux membres du Conseil chargés de procéder au recrutement seront entrés en fonctions, le Conseil recommandant à cet égard que la Commission compétente consulte le nouveau Président du Conseil avant de formuler ses recommandations sur la question à l'intention de l'Assemblée.

## V. Bureau de l'administration de la justice

182. Le Conseil souligne, comme il l'a fait dans ses rapports antérieurs, l'importance des travaux menés par le Bureau de l'administration de la justice. Le Bureau est une entité indépendante chargée d'assurer la coordination d'ensemble du système formel d'administration de la justice et de contribuer à le faire fonctionner en toute équité, transparence et efficacité. À cet égard, 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 de l'aide juridique au personnel et apporte son concours au Conseil, le cas échéant<sup>32</sup>.

183. Le Conseil remercie le Bureau de l'administration de la justice, et en particulier le Bureau de la Directrice exécutive, pour l'aide précieuse qu'ils lui ont apportée avant et pendant sa session.

*(Signé)* Ian **Binnie**

*(Signé)* Carmen **Artigas**

*(Signé)* Sinha **Basnayake**

*(Signé)* Anthony J. **Miller**

*(Signé)* Victoria **Phillips**

---

<sup>32</sup> Circulaire ST/SGB/2010/3 du 7 avril 2010, sect. 2.1.

## Annexe I

### Synthèse des recommandations formulées par le Conseil de justice interne

1. Le Conseil de justice interne appuie la recommandation du Groupe d'évaluation qui propose qu'il soit précisé expressément, dans le mandat du Conseil, que les « représentants » du personnel et de l'Administration n'ont pas vocation à se conduire en défenseurs des parties qui les ont nommés, mais que, investis de la confiance du personnel et de l'Administration, ils ont pour mission d'aider le Conseil à s'acquitter de son mandat en toute indépendance (voir ci-dessus par. 28 à 30).
2. Le Conseil appuie la recommandation du Groupe d'évaluation qui propose que les juges soumettent leurs observations directement à l'Assemblée générale, étant entendu que, dans leurs échanges avec l'une ou l'autre Commission de l'Assemblée, aucune affaire particulière ne sera évoquée, dans le respect du principe de l'indépendance de la justice (par. 64 et 65).
3. Le Conseil recommande de modifier, dans le statut du Tribunal du contentieux administratif, les qualifications requises des juges du Tribunal, de façon à tenir compte des changements apportés par l'Assemblée générale au statut du Tribunal d'appel dans sa résolution 69/203 (par. 68).
4. Les États Membres sont invités à encourager leurs juges nationaux compétents à postuler aux postes vacants des deux tribunaux, notamment en incitant leurs institutions judiciaires à accorder aux candidats sélectionnés un congé de sept ans pour leur permettre de siéger au Tribunal du contentieux administratif, ou un congé d'au moins trois semaines trois fois par an pour leur permettre de siéger au Tribunal d'appel (par. 72). L'aide des États est également demandée pour accroître le nombre de candidats aux postes de juge capables de conduire des procédures en français (par. 74).
5. Le Conseil recommande de réviser le régime de rémunération des juges du Tribunal d'appel de façon à ce que les juges soient indemnisés pour les tâches effectuées entre les sessions du Tribunal (par. 80 et 81).
6. Le Conseil recommande que les tribunaux envisagent d'établir des statistiques et de les diffuser à l'ensemble des juges pour leur permettre de vérifier facilement si les objectifs fixés par l'Assemblée générale dans le Code de déontologie judiciaire en matière d'affaires traitées sont atteints (par. 84).
7. Le Conseil recommande que les tribunaux envisagent de modifier la période de fonction de leurs présidents pour la faire courir du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre (et non plus du 1<sup>er</sup> juillet au 30 juin, cette dernière date précédant de peu le moment où les tribunaux soumettent d'ordinaire leurs communications annuelles à l'Assemblée générale), et ce, en portant à 18 mois le mandat de leurs prochains présidents, qui seraient donc en fonction du 1<sup>er</sup> juillet 2017 au 31 décembre 2018, puis en revenant ensuite à une présidence annuelle (par. 87).
8. Le Conseil est favorable à ce que continuent de siéger au Tribunal du contentieux administratif deux juges à mi-temps, lesquels apportent une aide essentielle aux juges à plein temps et aux juges *ad litem* dans le traitement des

affaires, dont le volume diffère d'une période à l'autre et d'un lieu à l'autre (par. 88).

9. Le Conseil est favorable à ce qu'une formation pratique sur l'ONU, sa structure et ses règles soit dispensée aux nouveaux juges, notant que plusieurs formations semblables sont déjà en place (par. 92).

10. Le Conseil recommande que l'Assemblée générale prie le Secrétaire général d'examiner, par étapes, certains ensembles de textes administratifs, de réfléchir au moyen de fondre chaque ensemble en un seul texte en veillant à sa cohérence interne et à sa conformité aux normes plus élevées, et de mettre en place un mécanisme permettant d'en garantir l'homogénéité (par. 109 à 116).

11. Le Conseil appuie la recommandation du Groupe d'évaluation qui propose que, lorsque le Groupe du contrôle hiérarchique saisi par un fonctionnaire d'une demande d'examen de décision administrative confirme la décision attaquée, il soit tenu de communiquer tous les documents sur lesquels il s'est fondé pour statuer (par. 118).

12. Le Conseil propose que les règlements de procédure des tribunaux définissent le terme « documents », fassent obligation aux parties de joindre à leur requête ou à leur réponse les documents utiles en leur possession, précisent quels documents sont confidentiels et énumèrent les conséquences auxquelles s'exposent les parties qui ne communiquent ou ne produisent pas les documents voulus (par. 125 à 127).

13. Le Conseil propose trois régimes de recours possibles pour les non-fonctionnaires, mieux adaptés que le régime actuel aux réalités du terrain et aux besoins d'agents moins rémunérés. Il recommande que le régime retenu soit appliqué à titre expérimental et ne dispose que pour l'avenir (par. 149 à 153).

14. Le Conseil recommande que, lorsque les deux parties y consentent, le juge du Tribunal du contentieux administratif soit habilité à prolonger le délai d'appel, de façon à permettre aux parties de continuer à œuvrer à une solution au litige (par. 158 et 159).

15. Le Conseil présiderait volontiers une réunion des parties prenantes pour examiner la question des renvois aux fins d'action récursoire et propose un projet d'ordre du jour pour une telle réunion (par. 166 et 167).

16. Le Conseil souscrit à la recommandation du Groupe d'évaluation d'établir des procédures efficaces pour protéger le fonctionnaire de toutes représailles (par. 172 et 173).

17. Le Conseil recommande d'autoriser les juges *ad litem* à postuler aux postes de juge à temps plein pour autant que, à l'issue du mandat de 7 ans auquel ils pourraient être nommés, la durée totale de leur service n'excède pas 10 ans, cette durée correspondant à la période maximale de service que peut accomplir un juge qui a été nommé pour remplacer un juge ayant quitté ses fonctions avant l'expiration de son mandat (par. 176).

18. Le Conseil recommande que, dans l'hypothèse où l'Assemblée générale déciderait de remplacer les trois postes de juge *ad litem* du Tribunal du contentieux administratif par des postes de juge permanent, la Commission compétente consulte le nouveau Président du Conseil afin de savoir si, pour permettre aux nouveaux membres du Conseil de recommander deux candidats à l'Assemblée, il faut lancer

une procédure complète de recrutement ou utiliser simplement la liste de réserve établie par le présent deuxième Conseil (par. 181).

## Annexe II

### **Court descriptif des principaux documents dans lesquels l'Assemblée générale a examiné la question des voies de recours ouvertes aux non-fonctionnaires**

La question des voies de recours ouvertes aux non-fonctionnaires dans le cadre du système d'administration de la justice est à l'examen depuis la présentation du rapport du Groupe de la refonte.

Il résulte du paragraphe 7 de la résolution 63/253 que les stagiaires, le personnel fourni à titre gracieux de type II et les bénévoles (autres que les Volontaires des Nations Unies) peuvent demander un contrôle hiérarchique, s'il y a lieu, mais ne peuvent pas saisir les tribunaux.

Aux paragraphes 8 et 9 de sa résolution 64/233, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général de lui décrire les voies de recours ouvertes aux non-fonctionnaires et de lui présenter des propositions visant à simplifier la procédure d'arbitrage et les autres voies de recours ouvertes aux non-fonctionnaires. Il a été fait suite à cette demande dans le document A/65/373, par. 165 à 191, et son annexe VI, qui présente les contrats et règles eu égard aux différentes catégories de non-fonctionnaires.

Au paragraphe 55 de sa résolution 65/251, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général de lui fournir des informations supplémentaires concernant les voies de recours ouvertes aux différentes catégories de personnel n'ayant pas la qualité de fonctionnaire. Il a été fait suite à cette demande dans le document A/66/275, paragraphe 190, et son annexe II, qui présente un projet de procédures d'arbitrage accéléré pour le règlement des différends avec les consultants et les vacataires.

Aux paragraphes 38 à 40 de sa résolution 66/237, l'Assemblée générale a notamment prié le Secrétaire général de lui faire une proposition concernant l'établissement de procédures d'arbitrage accéléré pour le règlement des différends avec les vacataires et les consultants, de lui présenter un rapport sur l'accès au système d'administration de la justice des différentes catégories de non-fonctionnaires non visées par le projet de procédures d'arbitrage accéléré, et de présenter, dans ledit rapport, des informations sur les mesures à prévoir, au titre des procédures formelle et non formelle du système d'administration de la justice, pour aider les non-fonctionnaires de ces catégories à régler les litiges qui pourraient survenir. Il a été fait suite à cette demande dans le document A/67/265, par. 182 à 186, et ses annexes IV, V et VI.

Aux paragraphes 50 à 52 de sa résolution 67/241, l'Assemblée générale a noté qu'il importait de veiller à ce que toutes les catégories de personnel aient accès aux mécanismes de règlement des différends, pris note du projet de procédures d'arbitrage accéléré et décidé de rester saisie de la question, tout en priant le Secrétaire général de continuer à présenter des informations utiles et de lui rendre compte des mesures prises pour institutionnaliser les bonnes pratiques de gestion visant à éviter les litiges impliquant les différentes catégories de non-fonctionnaires et à atténuer la gravité de ceux qui surgissaient.

Le Secrétaire général a depuis lors présenté les informations requises dans ses rapports annuels sur l'administration de la justice.

## Annexe III

### Organisation de la session

Le Conseil de justice interne a tenu des conférences téléphoniques les 8 janvier, 12 février et 10 mars 2016 en vue d'examiner son plan et son programme de travail pour sa session annuelle de 2016. Il a procédé à l'essentiel des préparatifs et à l'établissement de son rapport par courrier électronique.

Le Conseil s'est rendu à Nairobi le 10 avril 2016 et a mené ses rencontres les 11 et 12 avril. Il s'est rendu à Genève le 13 avril et a mené ses rencontres du 14 au 16 avril. Il s'est entretenu avec les parties prenantes présentes sur place ou qui pouvaient être contactées par visioconférence ou par téléphone, en particulier : le Président et les juges du Tribunal du contentieux administratif à Nairobi et plusieurs juges du Tribunal du contentieux à Genève et à New York; le Présidente du Tribunal d'appel; la Directrice exécutive 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 Directeur de l'Administration de l'Office des Nations Unies à Nairobi; le responsable et des représentants du Bureau de l'aide juridique au personnel à Nairobi, Genève et New York; des représentants de l'Office des Nations Unies à Nairobi, du Conseil de coordination du personnel de l'Office des Nations Unies à Genève, de l'Office des Nations Unies à Vienne, de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes, du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie et du Mécanisme pour les tribunaux pénaux internationaux, ainsi que des représentants de bureaux extérieurs; un conseil représentant l'Office des Nations Unies à Nairobi; un conseil représentant les fonds et les programmes à Nairobi et à Genève; le Directeur du Bureau du Secrétaire général adjoint à la gestion; le Directeur général de l'Office des Nations Unies à Genève; le Directeur de l'Administration et le responsable du Groupe du contrôle hiérarchique; la Sous-Secrétaire générale à la gestion des ressources humaines; la Chef du Service de la gestion des ressources humaines à Genève, ainsi que des représentants de son bureau, y compris de la Section du droit administratif; enfin, la Directrice de la Division des questions juridiques générales du Bureau des affaires juridiques.

## Annexe IV

### Observations du Tribunal d'appel des Nations Unies

#### Vue d'ensemble

1. Le Tribunal d'appel des Nations Unies est l'ultime arbitre du système d'administration de la justice pour les membres du personnel de l'Organisation des Nations Unies, de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies, de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient, de l'Organisation de l'aviation civile internationale et de plusieurs autres organisations et entités internationales.

2. Le Tribunal d'appel, qui est itinérant, tient trois sessions de deux semaines par an (printemps, été et automne). Il se compose de sept juges de nationalités différentes et issus de systèmes juridiques différents. Il statue sur les appels formés contre les jugements rendus par les juridictions inférieures et les décisions prises par les responsables des organisations et entités internationales qui ont accepté sa compétence, ainsi que sur les requêtes interlocutoires déposées par les parties. À chaque session, les juges du Tribunal d'appel sont tenus de délibérer sur les questions soulevées, de rédiger les jugements et de rendre les ordonnances en conséquence.

3. Comme l'indique la figure I ci-dessous, au 31 mai 2016, le Tribunal d'appel a reçu 942 appels et examiné 862 d'entre eux. Il a également examiné 322 requêtes interlocutoires déposées au cours de la même période. La figure II montre le nombre important d'appels dont le Tribunal a été saisi et le taux élevé d'examen depuis sa création en 2009. Il importe de noter que lorsque les requêtes sont de même nature, le Tribunal joint les instances et rend un seul arrêt, même si elles concernent différents membres du personnel.

Figure I  
Nombre d'appels et de requêtes interlocutoires reçus par le Tribunal d'appel  
des Nations Unies durant la période du 1<sup>er</sup> juillet 2009 au 31 mai 2016

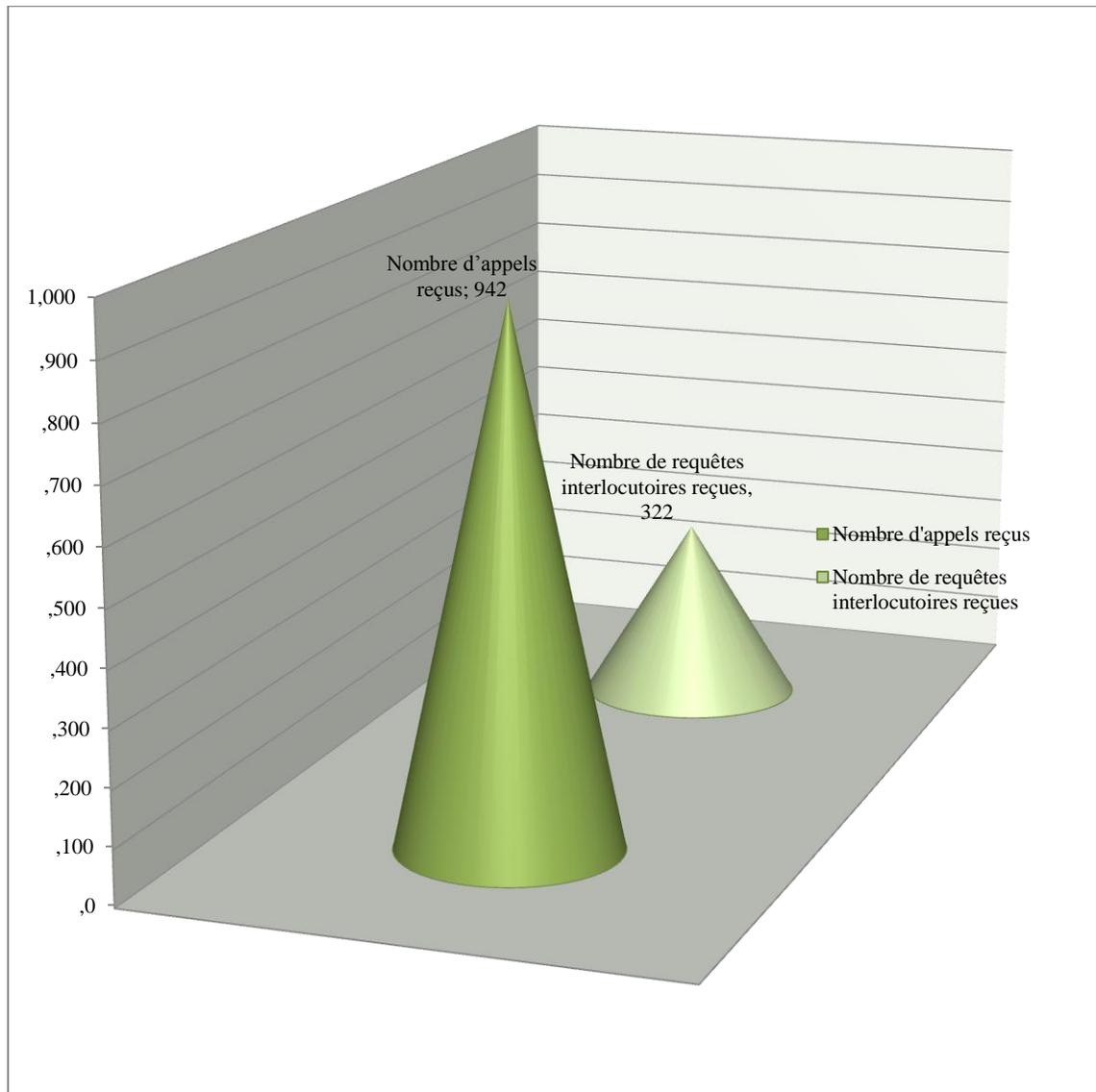
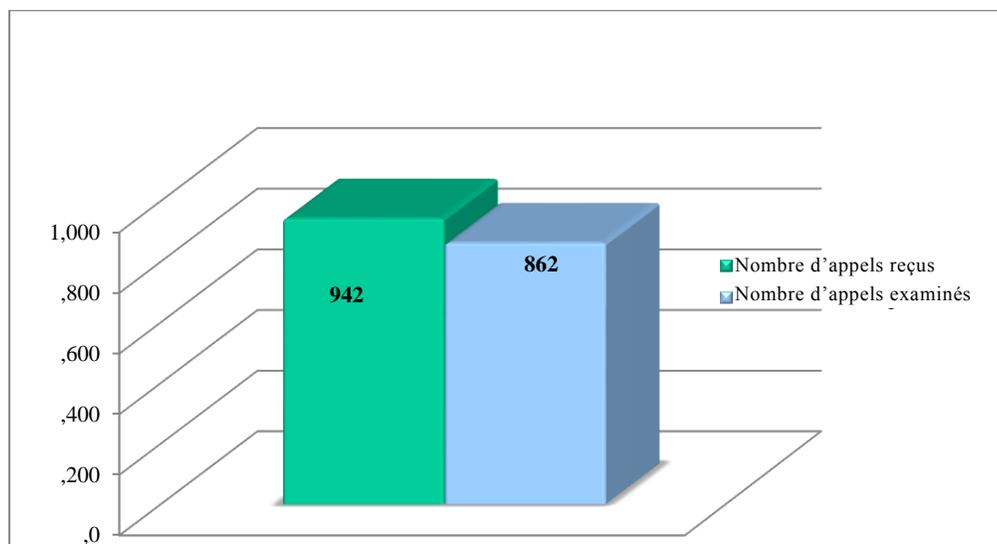


Figure II  
**Nombre d'appels déposés et examinés durant la période du 1<sup>er</sup> juillet 2009  
 au 31 mai 2016**



## Difficultés

### 1. Effectifs du Greffe

4. Le personnel du Greffe accomplit diverses tâches du greffe et fonctions de juristes. Il prépare les audiences du Tribunal et participe à ses travaux durant et après chaque audience. Avant chaque audience, il rédige notamment des notes d'information à l'intention des juges. Il y consigne pour chaque appel les faits marquants, les arguments des parties, les questions juridiques, la jurisprudence et les instructions administratives concernées. Il assiste aux délibérations des juges, fournit l'appui juridique et administratif nécessaire aux audiences, prépare les réunions plénières et y apporte son concours. Enfin, il édite, parachève et publie le texte de tous les arrêts et s'occupe de la gestion courante du Tribunal sous la supervision du Président.

5. Le bon fonctionnement et l'efficacité du système d'administration de la justice de l'Organisation des Nations Unies passent par une pleine dotation en effectifs du Greffe du Tribunal. Actuellement, le personnel du Greffe se compose d'un greffier, de deux juristes et de deux assistants. ce qui ne suffit pas pour exécuter correctement la multitude de tâches et fonctions du Tribunal. Il importe donc d'envisager sérieusement d'accroître la capacité en personnel du Greffe du Tribunal. À cette fin, je demande instamment et recommande vivement que le Tribunal soit doté de deux fonctionnaires supplémentaires : un juriste et un assistant. Le fonctionnement du Tribunal et le système d'administration de la justice en seraient plus efficaces et plus productifs.

## 2. Requêtes interlocutoires

6. Le Tribunal d'appel se prononce sur toutes les requêtes déposées par les parties. Souvent déposées entre les sessions du Tribunal, ces requêtes n'en doivent pas moins être tranchées dans les meilleurs délais.

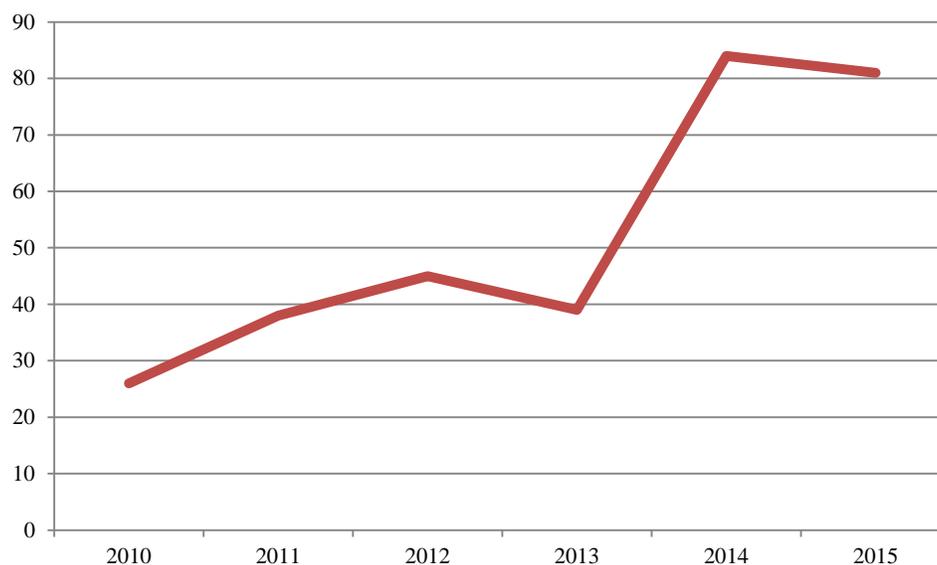
7. En juillet 2010, les juges du Tribunal d'appel ont donc institué la fonction de « juge de permanence » pour connaître des requêtes interlocutoires et des autres questions judiciaires soulevées entre les sessions annuelles. Chaque mois, l'un des juges, désigné par le Président, s'acquitte de ces tâches judiciaires d'entre-sessions. Ce système de permanence a été mis en place à l'initiative des juges, qui prennent sur leur temps libre pour statuer promptement sur les requêtes des parties.

8. Le « juge de permanence » joue un rôle critique, permettant d'accélérer le cours de l'instance et d'éviter des vices de procédure. Toutefois, depuis la mise en place du système, la charge de travail qu'il doit abattre entre les sessions a considérablement augmenté.

9. Le nombre de requêtes n'a cessé d'augmenter au fil des ans. Le Greffe du Tribunal d'appel a reçu 84 requêtes en 2014 et 81 en 2015.

Figure III

### Requêtes interlocutoires reçues par le Tribunal d'appel durant la période 2010-2015



10. Ce nombre croissant de requêtes (voir fig. III ci-dessus) prenait aux juges tellement de temps, en sus de celui dont ils ont besoin pour se prononcer sur les appels, que le système n'a pu être maintenu, surtout en l'absence de toute rémunération. Il a donc cessé de fonctionner en avril 2014.

11. Actuellement, c'est le Président du Tribunal qui examine ces requêtes mais elles sont trop nombreuses pour qu'il puisse statuer sur toutes. Il ne tranche donc que celles jugées urgentes et reporte toutes les autres à la session suivante du

Tribunal. Il en résultera inévitablement un retard croissant dans l'examen des dossiers car il est tout simplement impossible de statuer sur l'ensemble des requêtes pendantes et des appels en trois sessions annuelles de deux semaines.

12. Le paragraphe 1 de l'article 2 du Règlement de procédure du Tribunal d'appel (le « Règlement ») dispose notamment que « [l]e Président dirige les travaux du Tribunal et du Greffe [...] ». De même, le paragraphe 5 de l'article 8 du Règlement dispose que « [l]e Président peut demander au greffier d'informer l'appelant que son recours n'est pas recevable, n'étant pas dirigé contre un jugement du Tribunal du contentieux administratif ou contre une décision prise par le Comité permanent au nom du Comité mixte de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies, selon le cas ».

13. Le Président peut difficilement diriger les travaux du Greffe si personne n'est présent à New York entre les sessions. Les arrangements actuels font que le personnel du Greffe est censé demander régulièrement au Président des instructions concernant les appels, les requêtes et d'autres questions judiciaires.

### **Questions qu'il est demandé à l'Assemblée générale d'examiner**

14. En conséquence, le Tribunal d'appel demande respectueusement que l'Assemblée générale se prononce sur les questions suivantes :

a) Si le système de paiement des juges « à l'arrêt » devrait être remplacé par un forfait journalier ou une indemnité journalière les rémunérant pour le travail qu'ils effectuent en statuant sur les requêtes entre les sessions et en traitant des questions réglementaires et administratives;

b) Si le Président devrait être rémunéré lorsqu'il statue sur les requêtes interlocutoires;

c) S'il faut que le Président soit régulièrement à New York (en dehors des sessions) pour gérer les questions judiciaires qui se posent quotidiennement au Greffe;

d) Quelle serait la meilleure solution pour traiter les requêtes interlocutoires déposées lorsque le Tribunal n'est pas en session.

15. À court terme, nous proposons respectueusement que des dispositions soient prises pour rétablir le système de « juge de permanence » avec rémunération des juges pour le temps passé à examiner les requêtes interlocutoires et autres questions judiciaires et statuer sur celles-ci.

## Annexe V

### **Note des juges du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies sur des questions d'ordre systémique**

#### **Introduction**

1. La présente note fait suite à celle que les juges du Tribunal du contentieux administratif (les « juges ») avaient adressée à l'Assemblée générale en 2015, sur des questions d'ordre systémique touchant le système d'administration de la justice des Nations Unies (A/70/188, annexe III); les juges y font part à l'Assemblée des vues que leur inspirent les sept premières années d'existence du Tribunal.

2. Les juges du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies ont tenu leur dixième réunion plénière du 16 au 20 mai 2016 à Nairobi. En prévision de la première transition majeure de l'appareil judiciaire des Nations Unies en juillet 2016 – départ de trois juges du Tribunal du contentieux administratif en fonctions depuis 2009 et arrivée de trois nouveaux juges –, ils se sont penchés sur les amendements qui pourraient être apportés au Règlement de procédure du Tribunal ou à ses instructions de procédure, sur les problèmes et défis actuels – tels que la redistribution et la gestion des affaires – ainsi que sur les questions liées aux éléments de preuve et aux audiences. Les juges du Tribunal ont également procédé à un échange de vues sur le rapport du Groupe d'experts chargé de l'évaluation indépendante intermédiaire (A/71/62) et sur le code de déontologie des représentants légaux, qui reste à parachever.

#### **Stabilité institutionnelle**

##### **Nombre de juges permanents dans chaque ville siège**

3. Les juges redisent qu'après sept années de fonctionnement du Tribunal, la nécessité d'affecter deux juges à plein temps dans chaque ville siège est incontestable. Il ressort des données statistiques sur les travaux du Tribunal que celui-ci doit disposer des services de deux juges permanents dans chaque ville siège pour pouvoir s'acquitter ponctuellement de sa charge de travail. En 2015, il a été saisi de 438 affaires, soit 27 de plus qu'en 2014. Les juges redisent qu'ils ont continué de prendre toutes les mesures voulues pour traiter rapidement les affaires dont ils sont saisis, notamment en prenant l'initiative de mettre d'emblée les dossiers en état, en traitant en procédure accélérée les actions irrecevables et en proposant des règlements amiables, mais le nombre de nouvelles actions introduites chaque année reste élevé et celles-ci ne peuvent être toutes examinées s'il n'y a pas deux juges permanents dans chaque ville siège. À cet égard, les juges se félicitent de la décision de l'Assemblée générale de proroger jusqu'en 2016 le mandat des trois juges *ad litem*. Cependant, ils estiment respectueusement que l'Assemblée générale, conformément au paragraphe 9 de sa résolution 70/112, est maintenant en mesure de décider de convertir les postes de juge *ad litem* en postes à temps plein, en prenant dûment en considération à cette fin les juges qui ont déjà été élus juges *ad litem* du Tribunal du contentieux administratif. Les juges à mi-temps, qui eux-mêmes pourraient être nommés juges à temps plein, sont actuellement déployés aux

greffes ayant le plus grand nombre d'affaires et devraient être conservés, de manière à assurer au Tribunal le niveau d'efficacité le plus élevé depuis sa création.

4. Les juges du Tribunal expriment également l'avis mûrement réfléchi que si l'Assemblée générale ne décide pas de convertir les postes de juge *ad litem* en postes de juge permanent à sa soixante et onzième session, elle devrait envisager favorablement le maintien du système des juges *ad litem* en prorogeant les contrats de ces juges et du personnel d'appui correspondant jusqu'au 31 décembre 2017 au moins.

## **L'impératif de l'autonomie décisionnelle du Tribunal et de son indépendance**

### **Évaluation indépendante intermédiaire du système formel d'administration de la justice**

5. Le Tribunal du contentieux administratif se félicite que le Groupe d'experts chargé de l'évaluation indépendante intermédiaire ait achevé son examen du système d'administration de la justice et produit son rapport en octobre 2015. Les juges attendent avec intérêt son examen par l'Assemblée générale à sa soixante et onzième session et se tiennent à sa disposition pour toute observation ou éclaircissement.

6. Les juges restent néanmoins préoccupés par plusieurs questions touchant l'autonomie et l'indépendance du Tribunal du contentieux administratif, l'équité de ses procédures et son efficacité générale face à un nombre de dossiers qui ne cesse de croître. Les juges demandent respectueusement à l'Assemblée générale d'examiner les questions ci-après et les postulats qui en découlent.

### **Indépendance du Tribunal du contentieux administratif**

7. Les juges rappellent qu'aux paragraphes 36 et 37 de sa résolution 69/203, l'Assemblée générale a réaffirmé que le Tribunal du contentieux administratif et le Tribunal d'appel n'ont pas d'autres pouvoirs que ceux qu'ils tirent de leurs statuts respectifs, et que les tribunaux doivent faire application des principes généraux du droit et de la Charte des Nations Unies dans les limites et dans le respect de leurs statuts et des résolutions, règles, règlements et textes administratifs qu'elle a adoptés.

8. Les juges savent que les statuts ne leur confèrent pas un mandat semblable à celui d'une cour constitutionnelle, qui les habiliterait à édicter des textes normatifs ne répondant pas aux normes de rang supérieur. Ils font néanmoins observer à nouveau que la Charte des Nations Unies est au sommet de la hiérarchie du système interne d'administration de la justice. Les Nations Unies, dans le Préambule de la Charte, réaffirment leur foi dans les droits fondamentaux de l'homme et leur détermination à créer les conditions nécessaires au maintien de la justice et du respect des obligations nées des traités et autres sources du droit international. Les juges redisent que toute justice indépendante a pour mission première d'appliquer et d'interpréter la loi adoptée par le législateur, dans le cadre du système interne d'administration de la justice, dans le respect du droit international et de l'état de droit, comme l'Assemblée générale l'a prescrit dans sa résolution 63/253. Comme le Secrétaire général l'a fait remarquer en 2007, le personnel de l'Organisation des

Nations Unies a droit à un système de justice pleinement conforme aux normes internationales applicables en matière de droits de l'homme<sup>a</sup>.

9. Il importe de réaffirmer que l'indépendance du pouvoir judiciaire commande de dénoncer toute tentative, d'où qu'elle vienne, pour influencer indûment les décisions de justice. Toute justice indépendante doit également pouvoir examiner ses procédures en toute indépendance afin de pouvoir se donner les moyens de remplir sa mission en toute équité et efficacité. Les juges revoient régulièrement leurs procédures à l'occasion de leurs réunions plénières afin qu'elles concourent au mieux à l'équité et à la célérité de la justice. Comme indiqué plus haut, les juges ont récemment revu leurs procédures en ce qui concerne la gestion des dossiers, les éléments de preuve et les audiences. Ils ont constaté que le système de gestion des dossiers fonctionnait bien pour ce qui est d'améliorer l'efficacité du traitement des affaires et que, dans de nombreux cas, il avait permis de renvoyer des différends à la médiation.

### **Indépendance administrative et financière**

10. Les juges rappellent également le principe de la séparation des pouvoirs, qui érige la justice en pouvoir distinct à l'abri de toute ingérence de la part du législatif et de l'exécutif et délimite clairement les compétences de chaque pouvoir. Agir à l'encontre de ce principe revient à remettre en cause l'indépendance de la justice et l'intention première qui a présidé à l'institution du nouveau système d'administration de la justice par l'Assemblée générale.

11. Il peut y avoir un conflit d'intérêts dans ce dispositif dans la mesure où l'Administration fixe le budget alloué au Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies et ses débours. Conformément au principe de la séparation des pouvoirs, le Tribunal doit jouir d'une totale indépendance administrative et financière à l'égard du Bureau de l'administration de la justice, qui est dirigé par un directeur exécutif. L'indépendance fonctionnelle, pierre angulaire de l'indépendance des juges, doit être garantie en évitant de donner l'impression que le Tribunal est en collusion avec les représentants du pouvoir exécutif ou du corps législatif ou avec l'une ou l'autre des parties. Le Bureau du Directeur exécutif, chargé notamment de fournir un appui aux tribunaux et de superviser les activités du Bureau de l'aide juridique au personnel, coordonne également les travaux de l'équipe spéciale chargée du rapport annuel du Secrétaire général sur l'administration de la justice, qui est présidée par le Directeur exécutif. Les juges savent que l'indépendance financière d'un tribunal est toujours une question délicate. Ils devraient toutefois être consultés sur la manière dont les fonds sont alloués en ce qui concerne les réunions plénières, la formation, les conférences, les besoins en services de bibliothèque et de recherche, les voyages et toute autre question touchant la bonne exécution des fonctions du Tribunal. Il serait souhaitable d'établir un conseil commun de l'Assemblée générale et des juges, qui établirait et définirait des lignes directrices concernant cette indépendance financière.

---

<sup>a</sup> « En tant qu'instance chargée entre autres de fonctions normatives et militant pour la primauté du droit, l'Organisation est tout spécialement tenue d'offrir à son personnel une justice efficace et équitable dans des délais raisonnables. Elle doit donc "pratiquer ce qu'elle prêche" dans la façon dont elle traite et gère son personnel. Le Secrétaire général estime que celui-ci a droit à un système de justice pleinement conforme aux normes internationales applicables en matière de droits de l'homme », A/61/758. par. 5 b).

12. Les juges notent à nouveau qu'au paragraphe 27 de sa résolution 69/203, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général de l'informer des mesures prises par les juges du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies pour accélérer la mise en état des dossiers en vue de faciliter un règlement définitif des différends dans le système formel d'administration de la justice, et qu'au paragraphe 29 de la résolution 70/112, elle s'est inquiétée de l'augmentation du nombre d'affaires et a préconisé la poursuite de l'action menée pour que les dossiers soient traités de façon efficace et efficiente, notamment par une gestion proactive des dossiers. Les juges réaffirment leur conviction qu'il est tout à fait inapproprié qu'un défendeur comparaisant devant le Tribunal ait à faire rapport sur leurs pratiques judiciaires. Eux seuls peuvent traiter comme il convient des questions qui sont de leur seul ressort.

#### **Lien hiérarchique**

13. Au paragraphe 42 de la résolution 70/112, l'Assemblée générale a souligné que le Conseil de justice interne pouvait contribuer à asseoir l'indépendance, le professionnalisme et la responsabilité au sein du système d'administration de la justice, et prié le Secrétaire général de charger le Conseil de présenter dans ses rapports les vues du Tribunal du contentieux administratif et du Tribunal d'appel.

14. Les juges demeurent préoccupés par le fait que le Secrétaire général, défendeur devant le Tribunal du contentieux administratif, soit chargé par l'Assemblée générale de faire rapport sur les activités de celui-ci. Cette situation est contraire au principe de la séparation des pouvoirs et devrait quelque peu embarrasser le défendeur. Une partie à un litige porté devant un tribunal ne devrait pas avoir à rendre compte des activités de celui-ci. Il y a là un risque manifeste de conflit d'intérêts et d'atteinte à l'indépendance. Les rapports ainsi produits peuvent être partiels et amener la partie à laquelle ils sont destinés à favoriser la partie qui les établit, alors qu'un rapport impartial serait objectif et équilibré. Un rapport établi par l'une des parties peut conduire à l'injustice et compromettre l'indépendance et l'équité du système. Il est inapproprié que le Secrétaire général, partie aux procédures devant le Tribunal au même titre que les requérants, s'exprime sur des questions judiciaires.

15. L'impartialité et l'indépendance de la justice ainsi que la place des juges dans la hiérarchie onusienne commandent de ménager au Tribunal un accès direct à l'Assemblée générale, sans qu'elle doive être saisie des vues et demandes des juges, notamment celles touchant leurs pratiques judiciaires et le traitement des affaires, au moyen d'un rapport établi et soumis par le Cabinet du Secrétaire général ou le Conseil de justice interne.

16. Les juges rappellent que, le Conseil de justice interne étant chargé par l'Assemblée générale d'exercer une tutelle et de lui rendre compte de l'efficacité et de l'efficience du système de justice interne dans son ensemble, il est malvenu qu'une seule des composantes du système fasse rapport à l'Assemblée par l'intermédiaire du Conseil. Les juges rappellent en outre qu'un lien hiérarchique direct a été mis en place pour d'autres tribunaux des Nations Unies et pour la composante informelle du système d'administration de la justice, à savoir le Bureau de l'Ombudsman.

### **Accès des juges à la justice**

17. Après sept années d'existence du nouveau système d'administration de la justice, les juges n'ont toujours aucune voie de recours face aux décisions prises par l'Administration, qui elle-même relève de la compétence des tribunaux, concernant leurs conditions d'emploi et leurs droits contractuels. En 2015, deux juges ont eu un problème avec l'Administration et, en 2016, les juges nouvellement élus du Tribunal du contentieux administratif ont été placés dans une position embarrassante lorsqu'elle a exigé d'eux qu'ils signent des « lettres de nomination » comportant des clauses incompatibles avec les fonctions judiciaires du Tribunal et les conditions d'emploi fixées par l'Assemblée générale.

18. Considérant que des négociations entre les juges et l'Administration sont inévitablement considérées comme politiques et entachent l'apparence d'indépendance de la justice, les juges redisent que, de leur avis, l'absence de mécanisme de règlement des différends les concernant nuit à leur indépendance et porte préjudice à l'Organisation. Afin de préserver les droits résultant de la clause 11 des Principes fondamentaux des Nations Unies relatifs à l'indépendance de la magistrature (approuvés par l'Assemblée générale en 1985), les juges prient l'Assemblée d'instituer un mécanisme leur permettant d'exprimer leurs préoccupations et ayant vocation à y répondre.

### **Efficacité du système d'administration de la justice**

#### **Mise en état des dossiers**

19. Les juges ont le plaisir de signaler que la mise en état anticipative des dossiers a permis au nouveau système d'administration de la justice de réaliser d'importants progrès, même si après sept ans les parties soumettent encore des mémoires sans exposé des faits essentiels, fondement juridique précis ni références à l'appui, mais avec de nombreux documents inutiles. Les mesures prises par les juges pour accélérer la mise en état des dossiers leur a permis d'indiquer aux parties comment demander, recevoir et présenter les admissions ou contestations de faits et preuves documentaires et autres, et préparer leur cause en vue d'un règlement sur dossier ou en instance. La gestion des dossiers a également permis aux requérants présentant eux-mêmes leur cause – un peu plus de la moitié des requérants en 2015 – de se familiariser directement avec le travail du Tribunal du contentieux administratif et d'envisager utilement la question de la médiation lors d'entrevues avec un juge leur donnant des indications précises sur les principes juridiques applicables et la nature des éléments de preuve à apporter à l'appui de leurs prétentions.

20. La mise en état des dossiers par les juges du Tribunal du contentieux administratif s'est également traduite par plusieurs retraits de recours évitant la rédaction d'une décision motivée<sup>b</sup>. Même si un règlement n'a pas été possible dans tous les cas, des ressources ont pu être économisées par une gestion rigoureuse des dossiers, qui sont mieux préparés pour l'instance. En outre, la mise en état des dossiers a donné lieu à une nouvelle culture de travail qui concourt à la réalisation de l'un des objectifs fondamentaux du système d'administration de la justice : préserver des conditions de travail harmonieuses tant pour le personnel que pour les responsables.

---

<sup>b</sup> En 2015, 62 % des retraits de recours découlaient de la mise en état des dossiers.

21. Enfin, les juges notent qu'il y a eu une augmentation du nombre d'audiences et que l'examen de questions sur dossier ne s'est fait qu'avec le consentement de l'ensemble des parties ou à leur demande, ou par exemple lorsque l'irrecevabilité d'une requête ne faisait aucun doute.

## **Transparence du système d'administration de la justice**

### **Salles d'audience et ouverture au public**

22. Les juges notent avec satisfaction le paragraphe 26 de la résolution 70/112, dans lequel l'Assemblée générale a réaffirmé que le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies et le Tribunal d'appel devaient disposer de salles d'audience totalement fonctionnelles, et se félicitent que l'Assemblée prévoie également qu'ils doivent y disposer du matériel informatique nécessaire. Ils ont le plaisir de confirmer que le Tribunal du contentieux administratif dispose de salles d'audience adéquates dans les trois lieux où il siège et que des travaux visant à les doter d'une infrastructure informatique appropriée ou à améliorer celle en place sont constamment en cours.

### **Voies de recours contre les juges**

23. Les juges notent que l'Assemblée générale a approuvé une procédure permettant de traiter les plaintes pour faute professionnelle d'un juge (par. 40 de sa résolution 70/112).

### **Ressources suffisantes**

24. Il ressort des sept années d'existence du Tribunal du contentieux administratif qu'il convient de se féliciter des progrès accomplis depuis la mise en place du nouveau système d'administration de la justice, tant dans la résorption de l'arriéré que dans le traitement des nouveaux dossiers, mais que le coût réel du fonctionnement du Tribunal et du Bureau de l'administration de la justice demeure sous-estimé. Les ressources limitées ne suffisent toujours pas à pourvoir à l'appui technique et administratif nécessaire et compromettent le bon fonctionnement et l'indépendance du système d'administration de la justice, comme expliqué ci-après.

25. Les juges se permettent de constater que l'objectif annoncé de décentralisation n'est pas atteint, la capacité de tenir des audiences ailleurs qu'à New York, Nairobi et Genève étant réduite par l'insuffisance des crédits ouverts. Justice devrait être rendue aussi près que possible du lieu où les problèmes se posent.

### **Financement des déplacements et de la formation**

26. Les greffes des tribunaux ont été particulièrement négligés, rencontrant encore plus de difficultés que les juges parce que très peu de fonds leur ont été alloués au cours de ces sept années pour permettre à leur personnel d'assister aux réunions annuelles des greffes des trois villes sièges. Il leur a donc été difficile, et parfois impossible, durant cette période, de s'attacher à harmoniser et normaliser leurs pratiques, activité touchant directement l'efficacité de la justice et l'accès à celle-ci. Toutefois, une réunion du personnel des greffes a eu lieu à Genève en décembre 2015. Elle a abouti à une meilleure communication entre les greffes et à une normalisation accrue. Ce n'est qu'un début : il conviendrait d'institutionnaliser la

tenue de telles réunions et de prévoir un financement approprié. Le nouveau système d'administration de la justice, professionnalisé et doté des moyens de sa mission, se doit d'assurer la formation et le perfectionnement continu de l'ensemble de son personnel. Au titre de la formation judiciaire continue, les membres du personnel des greffes doivent pouvoir participer à des activités de formation et à des rencontres consacrées à l'échange d'informations avec leurs homologues internationaux et régionaux. Des ressources suffisantes doivent également être prévues à cette fin.

### **Comptes rendus d'audience**

27. Les juges redisent que la transparence, le professionnalisme et la crédibilité du système d'administration de la justice passent par des comptes rendus d'audience fiables, établis selon les règles de l'art. Bien que cette nécessité soit reconnue de tous, les juges constatent que les crédits alloués sont dérisoires et ne suffisent pas pour assurer la transcription systématique des audiences sur le fond. Or, les comptes rendus sont cruciaux lorsque les questions sont portées en appel, surtout lorsqu'elles sont complexes ou font intervenir de nombreuses conclusions factuelles. Les juges réaffirment qu'il faut prévoir suffisamment de ressources pour pouvoir établir systématiquement des comptes rendus de qualité professionnelle des débats du Tribunal dans toutes les villes où il siège.

### **Moyens informatiques et télématiques**

28. Au paragraphe 4 de sa résolution 70/112, l'Assemblée a souligné qu'il importait que tous les fonctionnaires aient accès au système d'administration de la justice, quel que soit leur lieu d'affectation. Le système de gestion des dossiers du Tribunal permet à tout membre du personnel ayant déposé une requête de consulter son dossier à tout moment depuis n'importe quel ordinateur. Certaines personnes ayant quitté l'Organisation et certains plaignants défendant eux-mêmes leur cause ont encore des difficultés à accéder au système de gestion des dossiers ou à l'utiliser. À cet égard, les juges croient comprendre que des travaux sont en cours pour déployer une nouvelle plateforme vers la fin de 2017.

29. Les juges rappellent qu'au paragraphe 34 de sa résolution 69/203, l'Assemblée générale a souligné qu'il importait de faciliter la consultation de la jurisprudence des tribunaux, notamment en améliorant le moteur de recherche. Les juges comprennent que le moteur de recherche permettant de consulter en ligne les arrêts et les ordonnances du Tribunal a connu plusieurs améliorations et qu'à sa prochaine mise à niveau, il répondra aux normes de recherche juridique appropriées.

30. Les juges demandent à l'Assemblée de continuer de donner au Bureau de l'administration de la justice les moyens de perfectionner son système de gestion des dossiers et son outil de recherche en ligne afin qu'il puisse ouvrir au plus grand nombre la jurisprudence du nouveau système de justice interne professionnalisé.

## **Équité des procédures**

### **Droit à un recours utile – indemnisation et ordonnances d'annulation**

31. Les juges notent que l'alinéa a) du paragraphe 5 de l'article 10 du Statut du Tribunal du contentieux administratif dispose que lorsque le Tribunal ordonne

l'annulation de la décision administrative contestée ou l'exécution de l'obligation invoquée, il fixe également le montant de l'indemnité que l'Administration peut choisir de verser en lieu et place de celles-ci en cas de nomination, de promotion ou de licenciement.

32. Les juges sont préoccupés par le fait que, lorsque le Tribunal a conclu au licenciement abusif, le défendeur semble avoir toujours choisi de verser l'indemnité fixée, même si l'ancien fonctionnaire pouvait n'avoir eu aucun tort. L'article ne prévoit pas la prise en compte de ces considérations au moment du choix. Il peut en résulter une grave injustice pour un fonctionnaire totalement innocent si la décision de ne pas accepter l'annulation n'est pas dûment et pleinement prise en compte.

### **Représentation des requérants**

33. Le Tribunal du contentieux administratif se félicite des efforts faits pour accroître l'assistance juridique proposée aux fonctionnaires qui souhaitent le saisir. Les juges redisent qu'au cours des sept années d'existence du système, le fait qu'un grand nombre de requérants défendent eux-mêmes leur cause a empêché le Tribunal de se consacrer pleinement aux litiges dont il est saisi. Peu au fait des procédures juridiques, ces requérants ont tendance à déposer toutes sortes de pièces et conclusions non pertinentes et à inonder les greffes de questions et demandes superflues ou mal inspirées, provoquant lenteurs et retards dans les procédures et augmentant d'autant leur coût pour le Tribunal.

34. Le droit à la représentation est un élément essentiel du nouveau système d'administration de la justice. Il est garanti par la Déclaration universelle des droits de l'homme et consacré par le principe de l'égalité des armes. L'Assemblée générale a considéré que l'octroi d'une assistance juridique efficace à toute partie devant le Tribunal du contentieux administratif, en particulier au requérant, constituait une obligation pour l'Organisation des Nations Unies se voulant employeur modèle, et qu'elle devrait s'assurer régulièrement de l'état de la question.

35. Les juges se joignent à l'Assemblée générale pour saluer la contribution extrêmement positive que le Bureau de l'aide juridique au personnel apporte à l'administration de la justice (par. 24 de la résolution 70/112).

36. Les juges notent avec préoccupation le temps considérable qu'il faut pour pourvoir le poste vacant de chef du Bureau. Ils estiment qu'il importe d'appeler l'attention de l'Assemblée générale sur l'opportunité de réexaminer la répartition géographique des juristes du Bureau aux fins d'une représentation pleinement décentralisée.

37. Les juges sont reconnaissants de l'aide qu'ils reçoivent du conseil du défendeur et du Bureau de l'aide juridique au personnel et notent qu'en plusieurs occasions, le défendeur s'est clairement conduit en litigant exemplaire, communiquant les éléments voulus tant aux requérants qu'au Tribunal.

### **Statut des juges**

38. Les juges notent qu'au paragraphe 38 de la résolution 70/112, l'Assemblée générale a approuvé l'harmonisation des privilèges et immunités des juges du Tribunal du contentieux administratif et du Tribunal d'appel en considérant qu'ils

n'ont pas la qualité de fonctionnaire du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies au sens de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies.

39. Les juges réitèrent qu'en vertu du principe de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance de la magistrature, les juges n'ont pas qualité de membres du personnel, fonctionnaires ou responsables de l'Organisation. Entité indépendante et distincte à l'abri de toute ingérence de la part du législatif et de l'exécutif, la magistrature doit jouir d'une autonomie financière, administrative et disciplinaire. Les juges ayant pour mission première de se prononcer sur des décisions prises ou entérinées par des responsables de départements et bureaux divers pouvant avoir rang de sous-secrétaire général ou de secrétaire général adjoint, il importe qu'ils aient le rang qui sied à leur qualité, à leur ancienneté et au niveau de leur prise de décisions.

40. On ne saurait trop souligner que les décisions des juges, lourdes de conséquences pour le personnel comme pour l'Administration, permettent également de préciser, réexaminer et promulguer des instructions administratives, directives et pratiques, concourant ainsi à la sérénité et à la qualité des relations de travail dans l'ensemble du système des Nations Unies.

41. Le rang actuel des juges du Tribunal du contentieux administratif – D-2, échelon IV – est anormalement inférieur à celui des autres juges internationaux du système des Nations Unies, qui ont rang de Sous-Secrétaire général, mais aussi à celui d'autres positions apparentées au sein de l'Administration. L'Ombudsman de l'ONU, qui fait partie du système informel de justice interne, a rang de sous-secrétaire général. Il est anormal que les juges n'aient pas au moins le même statut que la personne à laquelle ils renvoient des affaires dans le cadre du processus de règlement amiable, d'autant qu'ils ont le pouvoir de faire exécuter les accords issus de la médiation.

42. Surtout, le statut et les avantages des juges des Nations Unies ne devraient pas être liés à ceux d'autres fonctionnaires. Les juges doivent avoir un statut judiciaire distinct reflétant leur totale indépendance par rapport à l'Administration, sur les actes de laquelle ils sont constamment amenés à se prononcer. En l'état actuel des choses, l'Administration a interprété unilatéralement la résolution de l'Assemblée générale portant rémunération des juges du Tribunal du contentieux administratif au niveau D-2, appliquant un régime de prestations incongru et sélectif selon son gré, notamment en imposant des limites et charges financières attachées à la qualité de fonctionnaire, telles que les contributions du personnel, tout en refusant des prestations telles que les avancements d'échelon. Récemment, elle a même décidé de réduire la rémunération des juges du Tribunal du contentieux administratif au cours des prochaines années, contrairement aux principes internationaux établis concernant le système judiciaire. En outre, les juges du Tribunal ne sont absolument pas traités de manière comparable aux juges de la plupart des États Membres.

43. À propos de cette interprétation unilatérale inappropriée de la résolution de l'Assemblée générale par l'Administration, il convient de souligner qu'à la différence des fonctionnaires, les juges du Tribunal du contentieux administratif n'ont aucune perspective de carrière à l'issue de leur service au Tribunal : au contraire, le Statut du Tribunal exclut expressément la promotion et la continuité du service. L'incohérence de leur statut porte à s'interroger sur l'opportunité de le lier au régime s'appliquant aux fonctionnaires, puisqu'ils pourraient bien devoir se recuser s'ils sont amenés à se prononcer sur des questions touchant le statut, les

avantages et les émoluments du personnel, qui peuvent également s'appliquer à eux par référence à leur rang (D2), ou le rang d'autres fonctionnaires. La question est particulièrement cruciale alors même que l'Organisation met en place un nouvel ensemble de prestations pour les fonctionnaires recrutés sur le plan international, qui pourrait donner lieu à des procédures juridiques devant le Tribunal.

44. Pour préserver et faire respecter l'indépendance de l'appareil judiciaire de l'Organisation des Nations Unies, il faut envisager d'appliquer aux juges un régime expressément distinct de celui de ses fonctionnaires. Les juges ne sont pas membres du personnel ni fonctionnaires internationaux. Il convient de leur accorder un statut autonome, entièrement à part de celui du reste des fonctionnaires internationaux. Leurs avantages sociaux devraient être déterminés et fixés de manière indépendante par l'Assemblée générale, de sorte qu'ils ne soient pas affectés par les textes administratifs émanant du défendeur ni soumis à interprétation par son personnel, situation d'autant plus incompatible avec l'indépendance de la magistrature que les juges ne peuvent avoir recours à un tribunal. Les juges du Tribunal du contentieux administratif se permettent de faire observer qu'ils sont peu nombreux et que l'effort à consentir pour leur octroyer un statut décent et garantir leur indépendance ne saurait constituer une charge écrasante pour l'Organisation.

## **Autres questions liées à l'efficacité**

### **Modification des textes de base**

45. Les juges se permettent de constater que l'Assemblée générale semble approuver des propositions d'amendements du Statut du Tribunal du contentieux administratif sans solliciter leurs vues. Ils considèrent qu'en bonne logique, les juges du Tribunal devraient pouvoir faire part des observations que leur inspire leur connaissance du sujet à propos de toute modification des textes régissant les procédures du Tribunal, notamment quant à savoir si les mesures d'équité et d'efficacité relèvent de telles modifications ou de la jurisprudence.

46. Un exemple d'intervention législative superflue, source de confusion et potentiellement de coûts supplémentaires, est le paragraphe 38 de la résolution 69/203, par lequel l'Assemblée générale a modifié le paragraphe 5 de l'article 10 du Statut du Tribunal du contentieux administratif, précisant qu'une indemnité ne peut être versée que « pour préjudice avéré ». Les juges saisissent cette occasion pour assurer à l'Assemblée générale qu'en principe, l'octroi d'indemnités passe nécessairement par une constatation du préjudice subi. Toutefois, il appartient au Tribunal de décider sur quelle base il est légitime de conclure à l'existence du préjudice, en se fondant notamment sur des faits de notoriété publique et le bon sens, qui ne nécessitent pas de preuve distincte au sens technique. La condition que le préjudice soit « avéré » peut avoir des effets néfastes au plan pratique : privée d'un constat fondé sur le bon sens quant à la survenance du préjudice, la procédure risque d'être constamment alourdie par l'audition de témoins supplémentaires, et le coût des examens médicaux, certificats médicaux et congés de maladie occasionnés par un prétendu préjudice moral risque de s'ajouter à la charge que supporte l'Organisation. Étant donné que les juges ont une connaissance intime du fonctionnement des procédures de travail et des incidences que peut avoir une modification des dispositions qui les régissent, la bonne logique commande de solliciter leur avis concernant toute modification des textes de base.

**Entrée en vigueur des amendements**

47. En outre, les juges se permettent de noter que l'Assemblée générale n'a pas pris de dispositions formelles concernant la publication et la date d'entrée en vigueur des amendements apportés aux statuts du Tribunal du contentieux administratif et du Tribunal d'appel. On peut certes considérer que ces amendements prennent effet à partir du moment où ils sont adoptés mais tant qu'ils ne sont pas publiés et accessibles, des problèmes se posent à tous ceux qu'ils concernent. Les juges demandent respectueusement des éclaircissements dans ce domaine aux fins de la sécurité juridique et de l'accès à ces informations pour toutes les parties.

**Qualité rédactionnelle des textes administratifs**

48. Les juges sont préoccupés par la qualité rédactionnelle des textes administratifs, qui laisse souvent à désirer. Il en résulte une perte d'efficacité au sein de l'Administration, des litiges et un accroissement de la longueur, de la complexité et du coût de l'administration de la justice. Le Tribunal a été saisi de questions concernant lesquelles les procédures d'application de textes administratifs étaient inexistantes, aucune procédure de transition entre deux textes n'avait été prévue, des conflits existaient entre différents textes ou les textes n'avaient pas fait l'objet d'un examen systématique.

**Qualité des enquêtes initiales et de l'établissement des faits en matière disciplinaire**

49. Les juges ont noté que le niveau des enquêtes initiales et de l'établissement des faits en matière disciplinaire était souvent piètre et peu conforme aux meilleures pratiques. Il apparaît que ces procédures sont coûteuses. C'est injuste, tant pour les fonctionnaires dont les plaintes ne sont pas correctement examinées que pour ceux qui font l'objet de ces enquêtes. Leur coût élevé pour l'Administration était prévisible. Les juges croient comprendre que les personnes chargées des enquêtes ne sont généralement formées que trois jours et doivent y procéder en sus de leurs tâches habituelles, ce qui retarde leur déroulement.

**Retards du Groupe du contrôle hiérarchique**

50. Il semble que le contrôle hiérarchique soit souvent effectué en retard par rapport aux délais impartis. Le fonctionnement du système s'en ressent. En outre, les juges expriment le malaise qu'ils ressentent lorsqu'ils sont en présence de questions concernant lesquelles le Groupe du contrôle hiérarchique n'a pas répondu à un requérant.

**Protection des dénonciateurs d'irrégularités**

51. Il ressort de plusieurs affaires survenues au cours des sept dernières années, mais surtout en 2015, que les mesures de protection des dénonciateurs d'irrégularités ne semblent pas fonctionner correctement, ce qui provoque des demandes urgentes de sursis à exécution et l'examen d'affaires sur le fond. Les juges du Tribunal demandent respectueusement à l'Assemblée générale d'examiner ces dispositions, de veiller à ce qu'elles servent bien la politique qui les a motivées et de faire en sorte qu'elles s'appliquent de manière pratique et efficace.

**Absence de décentralisation, notamment en matière disciplinaire**

52. Le souhait de l'Assemblée générale était que le système de justice soit décentralisé. Malheureusement, il semble que le Tribunal du contentieux administratif ait été gêné dans ses travaux parce que certaines affaires, en particulier en matière disciplinaire, étaient centralisées au Siège de New York. Cet état de choses peut poser problème lorsqu'on sait que le décalage horaire entre certains lieux d'affectations est considérable (il est 20 heures à Bangkok lorsqu'il est 9 heures du matin à New York, et 9 heures du matin à Bangkok lorsqu'il est 20 heures à New York). Il est matériellement impossible d'entendre équitablement toutes les parties dans de telles conditions. Les juges demandent respectueusement qu'il soit procédé à un examen des problèmes découlant de la centralisation de certaines questions au Siège de New York.

**Examen du Règlement de procédure**

53. Après sept ans de fonctionnement du Tribunal du contentieux administratif et d'application du Règlement de procédure, les juges estiment qu'il serait bon de procéder à un examen du Règlement afin d'assurer la plus grande efficacité fonctionnelle et l'harmonisation des procédures des greffes appuyant les juges. Cet examen contribuera également à améliorer l'accès à la justice. En outre, les juges examineront l'incidence des requêtes futiles, fantaisistes ou abusives.

**Code déontologique unique pour tous les représentants légaux**

54. Les juges se joignent à l'Assemblée générale pour déplorer le retard pris dans la finalisation du code déontologique unique pour tous les représentants légaux (par. 36 de la résolution 70/112). Les juges attendent son adoption.

**Aide administrative et juridique au personnel**

55. Les juges tiennent à exprimer leur reconnaissance pour l'aide fournie par le Bureau de l'administration de la justice et l'appui fourni par le personnel juridique et administratif des greffes du Tribunal du contentieux administratif.

15 juillet 2016

---