



Assemblée générale

Distr. générale
10 août 2015
Français
Original : anglais

Soixante-dixième session

Points 115 g) et h) et 143 de l'ordre du jour provisoire**

**Nominations aux sièges devenus vacants
dans les organes subsidiaires et autres nominations :
nomination des juges du Tribunal du contentieux
administratif des Nations Unies; nomination
de juges au Tribunal d'appel 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

Au paragraphe 35 de sa résolution 62/228, par laquelle elle a institué le nouveau système d'administration de la justice, l'Assemblée générale a souligné que la création d'un conseil de justice interne pouvait contribuer à garantir l'indépendance, le professionnalisme et la responsabilisation du système d'administration de la justice.

Dans le cadre de l'évaluation indépendante du système de justice mandatée par l'Assemblée générale, le Conseil de justice interne s'intéresse, dans le présent rapport, à des questions concernant l'accès effectif à un système de justice indépendant, professionnel et responsable et récapitule, à l'annexe I, les recommandations détaillées qu'il adresse au groupe d'experts qui mène actuellement cette évaluation.

Le rapport contient également un récapitulatif des recommandations que le Conseil a adressées à l'Assemblée générale concernant les sept postes qui deviendront vacants au Tribunal d'appel des Nations Unies et au Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies à partir du 1^{er} juillet 2016.

* Nouveau tirage pour raisons techniques (11 septembre 2015).

** A/70/150.



Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	3
II. Postes vacants au Tribunal d'appel des Nations Unies et au Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies	4
III. Évaluation indépendante intermédiaire du système d'administration de la justice	5
IV. Mandat du Conseil de justice interne	6
V. Accès à un système d'administration de la justice indépendant, professionnel et responsable	7
VI. Bureau de l'administration de la justice	29
VII. Observations soumises à l'Assemblée générale par le Tribunal d'appel et le Tribunal du contentieux administratif	30
VIII. Conclusions	30
Annexes	
I. Résumé des recommandations du Conseil de justice interne au groupe d'experts chargé de l'évaluation indépendante intermédiaire du système d'administration de la justice à l'Organisation des Nations Unies	32
II. Note des juges du Tribunal d'appel des Nations Unies	38
III. Note des juges du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies sur des questions d'ordre systémique	42

I. Introduction

1. Le présent rapport est le troisième qu'établissent les membres du deuxième groupe du Conseil de justice interne, dont le mandat prend fin le 12 novembre 2016.

2. Le Conseil de justice interne est actuellement composé de cinq membres : deux éminents juristes externes (nommés l'un par le personnel et l'autre par l'Administration), deux représentants (nommés l'un par le personnel et l'autre par l'Administration) et un éminent juriste choisi par les quatre autres membres pour présider le Conseil (résolution 62/228, par. 36). Les personnes appelées à siéger au Conseil sont nommées par le Secrétaire général. Les membres du deuxième groupe du Conseil sont actuellement 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. Millet (Australie, ancien membre 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).

3. Dans le cadre de conférences téléphoniques tenues les 12 février, 10 mars et 20 avril 2015, le Conseil a examiné son plan et son programme de travail pour sa session annuelle de 2015. Il a procédé à l'essentiel des préparatifs puis à l'établissement de son rapport par courrier électronique.

4. Le Président s'est entretenu avec les juges du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies et les greffiers lors de leur session plénière, qui s'est tenue à New York les 26 et 27 février 2015. Ces entretiens se voulaient l'occasion d'un échange de vues sur le fonctionnement actuel du système de justice interne.

5. Réuni en session annuelle à New York du 27 au 30 avril 2015, le Conseil s'est entretenu avec les parties prenantes présentes sur place ou qui pouvaient être contactées par visioconférence ou par téléphone, en particulier : les présidents du Tribunal d'appel et du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies et plusieurs juges du Tribunal du contentieux, le Directeur de cabinet du Secrétaire général adjoint à la gestion, le responsable du Groupe du contrôle hiérarchique, le Secrétaire général adjoint aux affaires juridiques, le Secrétaire général adjoint aux services de contrôle interne, le Sous-Secrétaire général aux services de contrôle interne, le Directeur exécutif et des représentants du Bureau de l'administration de la justice, le Greffier en chef et les greffiers du Tribunal du contentieux administratif et du Tribunal d'appel, un directeur et un représentant du Bureau des services d'ombudsman et de médiation, des représentants des fonds et programmes des Nations Unies, le responsable et l'ancien Chef du Bureau de l'aide juridique au personnel, des représentants du Conseil de coordination du personnel de l'Office des Nations Unies à Genève, un représentant du Syndicat du personnel de l'Organisation des Nations Unies de Vienne, un représentant du Conseil du personnel de la CEPALC, des représentants du Syndicat du personnel du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie et du Mécanisme international appelé à exercer les fonctions résiduelles des tribunaux pénaux, un représentant du Syndicat du personnel du Programme des Nations Unies pour le développement, du Fonds des Nations Unies pour la population, du Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets et de l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU-Femmes), le Barreau des organisations internationales

(une association de conseils extérieurs qui représentent les membres du personnel du système de justice interne), la Sous-Secrétaire générale à la gestion des ressources humaines et des représentants de son cabinet, notamment les chefs du Service des politiques en matière de ressources humaines, de la Section du droit administratif et de son Groupe des appels, et le Directeur et des représentants de la Division des questions juridiques générales du Bureau des affaires juridiques. Par ailleurs, le Conseil de justice interne a rencontré le secrétaire du groupe chargé de mener l'évaluation indépendante intermédiaire.

II. Postes vacants au Tribunal d'appel des Nations Unies et au Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies

6. Au paragraphe 37 b) de sa résolution 62/228, l'Assemblée générale a demandé au Conseil de justice interne de lui communiquer ses vues et recommandations concernant deux ou trois candidats pour chaque poste vacant au Tribunal du contentieux administratif et au Tribunal d'appel des Nations Unies, compte dûment tenu du principe de la répartition géographique. Au paragraphe 57 de sa résolution 63/253, l'Assemblée a décidé que pour les nominations à venir, le Conseil ne devrait pas recommander plus d'un candidat d'un seul État Membre comme juge au Tribunal du contentieux administratif, ni plus d'un candidat d'un seul État Membre comme juge au Tribunal d'appel.

A. Tribunal d'appel

7. Le 30 juin 2016, les mandats de sept ans des juges Ines Weinberg de Roca (Argentine), Luis Maria Simón (Uruguay), également deuxième Vice-Président, et Sophia Adinyira (Ghana) prendront fin. Conformément aux dispositions du paragraphe 4 de l'article 3 du Statut, ces trois juges ne pourront pas prétendre à un nouveau mandat.

8. Le mandat de la juge Mary Faherty (Irlande) prendra également fin le 30 juin 2016. M^{me} Faherty remplace la juge Rose Boyko (Canada) pour le reste de son mandat de sept ans, mais comme elle siège déjà au Tribunal depuis le 29 juin 2011, elle y aura siégé, au terme de son mandat, pendant plus de trois ans. Conformément aux dispositions du paragraphe 5 de l'article 3 du Statut, elle ne pourra pas prétendre à un nouveau mandat.

9. Par conséquent, au 1^{er} juillet 2016, il y aura quatre sièges vacants au Tribunal d'appel.

B. Tribunal du contentieux administratif

10. Le 30 juin 2016, les mandats de sept ans des juges Thomas Laker (Allemagne), Vinod Boolell (Maurice) et Coral Shaw (Nouvelle-Zélande), juge à mi-temps, prendront fin. Conformément aux dispositions du paragraphe 4 de l'article 4 du Statut, ces trois juges ne pourront pas prétendre à un nouveau mandat.

11. Par conséquent, au 1^{er} juillet 2016, il y aura trois sièges vacants (deux de juge à temps complet et un de juge à mi-temps) au Tribunal du contentieux administratif, répartis comme suit :

- a) Un siège de juge à temps complet à Genève;
- b) Un siège de juge à temps complet à Nairobi;
- c) Un siège de juge à mi-temps, occupé six mois par an, dans l'un des trois sites du Tribunal du contentieux administratif qu'aura désigné le Président.

C. Recommandations

12. Les recommandations et avis formulés par le Conseil de justice interne au sujet de la nomination de nouveaux juges à ces sièges vacants feront l'objet d'un rapport distinct adressé à l'Assemblée générale.

III. Évaluation indépendante intermédiaire du système d'administration de la justice

13. Dans sa résolution 61/261, l'Assemblée générale a décidé 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 et aux principes de la légalité et du respect des formes régulières, et permette de faire respecter les droits et obligations du fonctionnaire et d'amener responsables et fonctionnaires à répondre également de leurs actions.

14. Dans sa résolution 68/254, l'Assemblée générale a décidé que le Secrétaire général devrait lui proposer, à sa soixante-neuvième session, une évaluation intermédiaire du système d'administration de la justice accordant une attention particulière à la procédure formelle et à ses liens avec la procédure non formelle, et déterminer si les moyens mis en œuvre pour atteindre les buts et objectifs du système énoncés dans sa résolution 61/261 étaient efficaces et économiques.

15. Dans sa résolution 69/203, l'Assemblée générale a décidé que l'évaluation intermédiaire avait pour but d'améliorer le système en place et qu'elle devrait prendre en compte les éléments énoncés dans le rapport du Secrétaire général sur l'administration de la justice (A/69/227, annexe II).

16. Le groupe d'experts a également été invité à mener de vastes consultations et à examiner les rapports du Secrétaire général et du Conseil de justice interne sur le système, ainsi que les différents rapports consacrés à la procédure non formelle [A/69/227, annexe II, par. 1 d)].

17. Dans sa résolution 69/203, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général de lui transmettre, durant la partie principale de sa soixante et onzième session, les recommandations du groupe d'experts en même temps que son rapport final, et ses propres observations à ce sujet.

18. Dans son rapport de 2014, le Conseil de justice interne a formulé, à l'intention du groupe d'experts, un certain nombre de recommandations précises relevant de cinq catégories (A/69/205, par. 117 à 200); elles sont récapitulées à l'annexe I du

présent rapport et complétées par certains des avis formulés par le premier groupe du Conseil, ainsi que par les observations issues du débat que le Conseil tient chaque année, dans l'exercice de son mandat, sur le système de justice, lesquelles sont énoncées à la section V ci-dessous et également récapitulées à l'annexe I.

IV. Mandat du Conseil de justice interne

A. Introduction

19. Dans sa résolution 62/228, l'Assemblée générale a souligné que la création d'un conseil de justice interne pouvait contribuer à garantir l'indépendance, le professionnalisme et la responsabilisation du système d'administration de la justice.

20. Le Conseil de justice interne note que l'Assemblée générale l'a engagé, dans sa résolution 65/251, à donner ses vues, s'il le jugeait nécessaire, sur la manière de renforcer la contribution qu'il apportait au système.

21. Enfin, dans sa résolution 69/203, l'Assemblée générale a de nouveau 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 a 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.

B. Éléments du système de justice

22. Le système formel d'administration de la justice, tel que l'a décrit le Secrétaire général dans le rapport qu'il a présenté en 2013 à l'Assemblée générale à ce sujet (A/68/346, par. 2 à 4), est composé des éléments suivants : le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, le Tribunal d'appel des Nations Unies et leurs greffes, le Bureau de l'administration de la justice, le Groupe du contrôle hiérarchique et les entités des fonds et programmes dotées de cette fonction, les différents bureaux juridiques représentant le défendeur, et le Bureau de l'aide juridique au personnel, qui représente certains requérants devant les deux tribunaux.

23. Le système non formel comprend le Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies.

24. Les volets formel et informel du système de justice sont administrés séparément et rendent compte séparément à l'Assemblée générale. Toutefois, l'Assemblée a constaté qu'il était nécessaire qu'ils coopèrent. Ainsi, au paragraphe 15 de sa résolution 69/203, elle a réaffirmé que le règlement à l'amiable des différends était un élément crucial du système d'administration de la justice, souligné que la procédure non formelle devait être suivie dans toute la mesure possible pour faire l'économie de contentieux inutiles, sans préjudice du droit fondamental qu'avait tout fonctionnaire de recourir à la procédure formelle, et encouragé le recours au règlement à l'amiable des différends. Il est donc souligné, dans le présent rapport, qu'il faut que le système formel communique davantage avec le système non formel et utilise certains des outils auxquels celui-ci a recours. Le recours à une procédure de règlement à l'amiable d'un contentieux aurait l'avantage non seulement d'alléger la charge de travail qui pèse sur le système formel, mais aussi de faire gagner du temps et de l'argent au fonctionnaire concerné, de lui éviter du stress et de lui faire prendre

conscience de l'utilité de ce système et de la rapidité avec laquelle il permet d'obtenir des résultats, comparé à une procédure stressante d'au moins une année. De plus, quand un jugement risque de ne satisfaire aucune des deux parties, qui n'ont pas de contrôle sur l'issue de la procédure, un règlement obtenu d'un commun accord permet de les satisfaire toutes les deux.

25. Le Conseil de justice interne se félicite que les parties prenantes aient pris le temps, malgré leur emploi du temps chargé, de s'assurer qu'il avait pris connaissance de leurs positions. Même si certaines d'entre elles se sont rangées aux précédents avis du Conseil et d'autres non, il n'est pas divulgué, dans le présent rapport, quelles unités ou quels groupes professionnels du Secrétariat ont exposé leurs positions. Ainsi, le Conseil peut continuer de bénéficier d'un échange de vues franc, sans lequel il ne pourrait exécuter en toute indépendance le mandat qui n'incombe qu'à lui.

V. Accès à un système d'administration de la justice indépendant, professionnel et responsable

A. Observations générales

26. Il convient tout d'abord de noter que, de l'avis de la grande majorité des parties prenantes, l'actuel système d'administration de la justice représente une amélioration par rapport à celui qui existait auparavant.

27. Elles ont été quelques-unes à considérer que le système devenait trop « légaliste » et « interventionniste », se disant préoccupées de voir des décisions de l'Administration être infirmées par voie de justice en raison d'erreurs de procédure mineures qui, à leurs yeux, n'affectaient pas véritablement le résultat final de la décision attaquée. Pareille tendance risquait, à leurs yeux, d'amener l'Administration à éprouver de réelles réticences à prendre des décisions difficiles. De l'avis de certains, le nouveau système s'en remettait trop à des juristes pour traiter de questions qui revêtaient pour l'essentiel un caractère administratif.

28. Le Conseil de justice interne observe que le système de règles, règlements et instructions régissant le fonctionnement administratif au sein de l'Organisation est d'une grande complexité et regorge de procédures compliquées, souvent difficiles à comprendre – c'est le cas notamment des multiples phases que comporte la procédure de recrutement. Il n'est donc pas surprenant qu'un juge puisse estimer que les différentes étapes qui devaient être respectées ne l'aient pas toutes été. Tel est, en fin de compte, le rôle de l'appareil judiciaire : il lui appartient de s'assurer que les règles et règlements, fussent-ils démesurément compliqués, ont bien été respectés. Si la réglementation et les textes administratifs étaient moins complexes – ce qui est difficilement imaginable étant donné les mandats assignés par les organes délibérants et les résultats issus des accords conclus par le Comité Administration-personnel, les juges auraient peut-être moins souvent l'occasion de relever des erreurs de procédure. Quoi qu'il en soit, étant donné la complexité du système actuellement en place, l'Administration se doit de demander conseil lorsqu'elle hésite sur la conduite à tenir face à une règle difficile à appréhender.

B. Considérations de principe

29. Dans la perspective de la prochaine évaluation indépendante, le Conseil de justice interne s'est plus particulièrement intéressé aux aspects ci-après du système d'administration de la justice :

a) S'agissant de l'accès effectif à la justice, les points que le Conseil a examinés concernent les procédures offertes aux personnels des missions, l'accès au droit et à la jurisprudence des tribunaux, le Bureau de l'aide juridique au personnel, les conseils bénévoles et le recours à des avocats privés;

b) S'agissant de l'indépendance des juges, le Conseil s'est penché sur le processus suivi pour leur nomination, sur leur inamovibilité, sur leur sécurité financière et sur leur indépendance institutionnelle;

c) S'agissant du nécessaire professionnalisme, l'analyse du Conseil a porté sur les qualifications requises, le recours de plus en plus fréquent aux règlements amiables, la mise en état des dossiers et la possibilité de doter le Conseil d'un mandat très explicite;

d) S'agissant du nécessaire principe de responsabilisation, le Conseil s'y est intéressé sous l'angle à la fois de l'Organisation et de l'individu, abordant notamment la fonction de renvoi, les recueils pratiques ainsi que la dénonciation d'abus et les représailles qui peuvent en résulter.

30. Nous espérons que cette analyse sera utile pour les travaux de l'Assemblée générale et aidera le Groupe d'experts à s'acquitter de sa mission.

C. Accès effectif au système d'administration de la justice

31. L'Assemblée générale a souligné, aux paragraphes 4 et 21 de sa résolution 69/203, l'importance que revêtait l'accès aux procédures tant formelles qu'informelles.

1. Personnels des missions

32. Le Conseil de justice interne prend note des efforts de sensibilisation et de formation déployés à l'intention des personnels des missions par le Bureau de l'aide juridique au personnel ainsi que des activités menées à cet égard par le Bureau de l'administration de la justice¹. Ces initiatives ont été grandement appréciées par les parties prenantes. Leur coût a le plus souvent été réparti entre les missions de maintien de la paix et le Bureau de l'administration de la justice.

33. Le Conseil de justice interne a été frappé par l'observation récurrente formulée par de nombreuses parties prenantes qui ont indiqué qu'en dépit de ces efforts, beaucoup de membres du personnel des missions en savaient assez peu sur les ressources du système, en particulier les procédures tant formelles qu'informelles qui pouvaient être utilisées pour régler des litiges. Il a été recommandé de lancer une grande campagne pour appeler l'attention des membres du personnel sur les

¹ Voir le huitième rapport du Bureau de l'administration de la justice (1^{er} janvier-31 décembre 2014), consultable à l'adresse suivante : http://www.un.org/en/oaj/unjs/pdf/Eighth_activity_report_OAJ.pdf.

ressources du système d'administration de la justice, en mettant plus particulièrement en avant les différentes possibilités auxquelles les procédures formelles et informelles permettent de recourir avant que les dossiers ne soient transmis au Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies.

34. De l'avis du Conseil de justice interne, il serait possible, pour peu que l'on dégage les moyens nécessaires à cet effet, d'aller plus loin et de publier, dans une version papier et sur Internet, des guides pratiques expliquant les procédures du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies et du Tribunal d'appel des Nations Unies, guides que pourraient utiliser les requérants qui défendent eux-mêmes leur cause ainsi que les conseils peu habitués au système d'administration de la justice de l'ONU. Ces guides pratiques pourraient aussi apporter aux requérants non représentés une aide dans certains domaines, comme la législation du travail. Dans de nombreuses juridictions, les juges disposent de manuels de référence qui leur permettent de s'assurer qu'ils réservent aux requérants un même traitement en tous lieux (voir par. 35 *infra*). Certes, quelques formulaires et listes de contrôle ont été établis, mais il devrait être possible de mettre plus de matériel à la disposition des requérants pour les amener à se concentrer sur les questions pertinentes et éviter que ceux qui défendent eux-mêmes leur cause ne se focalisent sur des points sans intérêt. Des documents standard dans des formats standard aideraient les personnels des greffes et les juges à gérer plus efficacement les dossiers. Des indications claires quant aux procédures à suivre pour accéder aux documents pertinents et écarter ceux qui ne le sont pas permettraient d'économiser énormément de temps et d'argent lors du traitement des litiges.

35. De même, si le fait d'avoir décentralisé le système d'administration de la justice vers New York, Nairobi et Genève a rendu la justice plus accessible dans tout le système des Nations Unies, cela s'est aussi traduit par une prolifération de procédures et approches judiciaires différentes dans le règlement des litiges selon les lieux d'affectation. Le Conseil interne de justice estime qu'il faudrait envisager d'harmoniser les règles et pratiques applicables à chaque procédure engagée auprès du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies. On pourrait songer à demander au Tribunal d'établir, pour chaque affaire, des instructions standard indiquant dans un langage simple et clair les diverses étapes et procédures y afférentes, instructions qui pourraient au besoin être modifiées en fonction des circonstances de l'espèce. Les requérants seraient, ce faisant, traités de la même manière et selon les mêmes procédures, quels que soient le lieu où l'action aurait été intentée et celui où l'affaire aurait été déférée et jugée. Une telle harmonisation pourrait générer des gains d'efficacité et donner à ceux qui ont recours au système interne d'administration de la justice, en particulier les requérants qui défendent eux-mêmes leur cause, une meilleure prévisibilité quant à l'issue de l'affaire.

36. Indépendamment de l'amélioration des moteurs de recherche, le droit applicable au règlement des différends à l'ONU est en soi inutilement obscur. Le Conseil de justice interne a été informé que les juges et les parties en litige étaient quelquefois amenés à reconstituer l'état actuel du droit des Nations Unies à partir de différentes versions de textes administratifs promulgués au fil des ans. Il faudrait envisager de produire des versions consolidées des instructions administratives à chaque fois qu'elles sont modifiées.

37. Dans le même ordre d'idées, les requérants devraient être tenus, dans le souci de renforcer l'égalité des armes, de fournir à la partie adverse et au Tribunal, avant la tenue d'une audience, une liste des règles, règlements, textes administratifs et

décisions jurisprudentielles sur lesquels s'appuyer ou qui pourraient influencer sur le règlement du litige. Les requérants qui défendent eux-mêmes leur cause sont évidemment désavantagés pour ce qui concerne la recherche et la soumission des éléments d'information pertinents, mais il est dans l'intérêt de la justice que toute la lumière soit faite. Les conseils admis à plaider devant un Tribunal des Nations Unies, qu'il s'agisse de représenter un requérant ou l'Administration, sont considérés comme des auxiliaires de justice, tenus à ce titre de porter à l'attention du Tribunal tous les instruments et décisions juridiques pertinents afin qu'il puisse statuer en parfaite connaissance du droit et des principes applicables.

38. Le Conseil de justice interne n'a pas les moyens d'enquêter par lui-même sur la réalité à laquelle doivent faire face les personnels des missions; il croit comprendre que le Groupe d'experts se penche actuellement sur la question et présentera ses recommandations à l'Assemblée générale.

2. Accès au droit

39. Les parties prenantes ont noté que le moteur de recherche avait été sensiblement amélioré, mais ont indiqué que ses performances demeuraient inférieures à celles du moteur de recherche dont est doté le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail qui, en intégrant des résumés jurisprudentiels et des mots clefs dans les documents sur lesquels peut porter la recherche, permet aux utilisateurs de vérifier rapidement l'état de la jurisprudence. Le Conseil de justice interne a été informé que le Bureau de l'administration de la justice étudiait un produit commercial (solution envisageable en l'état actuel des ressources), qui pourrait être parfaitement combiné au moteur de recherche optimisé et répondrait ainsi aux besoins des utilisateurs. Certaines parties prenantes ont en outre noté que le système d'accès en ligne aux règles, règlements et textes administratifs s'appuyait sur une technologie vieillissante, de sorte qu'il n'était guère facile de retrouver rapidement les dispositions applicables et d'y accéder.

40. Ainsi qu'il a été indiqué plus haut, au paragraphe 13, l'Assemblée générale a, dans sa résolution 61/261, appelé à mettre en place un système d'administration de la justice « professionnalisé ». Ce faisant, elle n'a pas caché qu'à ses yeux, le travail qu'effectuait un conseil dans une procédure judiciaire ne nécessitait pas seulement une approche éthique du règlement des litiges devant les tribunaux, mais exigeait également des compétences spécialisées dans la mise en état et la présentation des affaires soumises aux juges. Ainsi, le contre-interrogatoire est un art qu'il faut beaucoup de temps et de détermination pour acquérir; il ne s'agit pas d'un don qui serait automatiquement conféré à un conseil au moment d'entrer dans la salle d'audience. Or, outre que les requérants représentent souvent eux-mêmes leur cause – et n'ont donc quasiment jamais aucune expérience des salles d'audience –, plusieurs parties prenantes ont également déploré la qualité inégale de la représentation de l'Administration. Le fait de connaître les arcanes de l'ONU ne signifie pas nécessairement que l'on soit compétent pour représenter au mieux les intérêts de ses clients devant les tribunaux, pour déterminer quelles affaires doivent faire l'objet de poursuites et quelles sont celles qu'il convient de classer, ni pour fournir aux juges les éléments dont ils ont besoin pour parvenir à un règlement juste et équitable d'une affaire.

41. Certaines parties prenantes ont noté que les connexions Internet disponibles à Nairobi demeuraient problématiques, une situation à laquelle l'Organisation n'était pas à même de remédier. Le Conseil de justice interne a été informé que le Bureau

de l'administration de la justice continuait de voir ce qui pouvait être fait pour améliorer les communications avec Nairobi.

3. Représentation

42. Dans sa résolution 69/203 (paragraphe 25 et 26, 31 à 33 et 45), l'Assemblée générale s'est dite consciente de l'importance que revêtait la représentation des membres du personnel devant le système d'administration de la justice.

43. Toutes les parties prenantes ont mis l'accent sur les difficultés que posent les requérants non représentés. Tout d'abord, il est plus facile pour le Groupe du contrôle hiérarchique de négocier le règlement d'un différend lorsque le requérant est représenté par un conseil compétent qui a analysé de façon objective l'affaire de son client et est en mesure de négocier un règlement raisonnable à la lumière des faits et du droit. Deuxièmement, les requérants non représentés soumettent souvent quantité de documents et mémoires peu en rapport avec les points soulevés dans le litige, ce qui allonge le délai nécessaire pour statuer. Troisièmement, les requérants ou les appelants n'arrivent pas, dans bien des cas, à présenter correctement les arguments à l'appui de leurs allégations. L'absence de représentation en bonne et due forme a pour double conséquence d'alourdir les coûts et d'allonger les délais nécessaires au règlement des litiges.

44. Le Conseil de justice interne a noté que la représentation des membres du personnel était en grande partie assurée par le Bureau de l'aide juridique au personnel, par des conseils bénévoles et, dans une faible mesure, par des avocats privés.

4. Bureau de l'aide juridique au personnel : rôle, portée et financement

45. L'Assemblée générale a institué, à titre expérimental pour la période 2014-2015, un régime de financement du Bureau de l'aide juridique au personnel par prélèvement de contributions volontaires sur les traitements des fonctionnaires, le but étant de donner à celui-ci les moyens de sa vocation (résolution 68/254, par. 33 et 34).

46. L'Assemblée générale a ensuite prié le Secrétaire général de continuer à recueillir des données sur la manière dont ce système fonctionne et de lui faire rapport à sa soixante-dixième session (résolution 69/203, par. 33). Le Conseil de justice interne a été informé que le mécanisme de financement avait permis de nommer à titre temporaire deux juristes professionnels afin de renforcer les capacités du Bureau de l'aide juridique au personnel. Un assistant administratif temporaire a en outre été recruté à Nairobi et des emplois temporaires d'assistant administratif sont en passe d'être pourvus à Addis-Abeba et à Beyrouth.

47. Le Conseil de justice interne a été informé que, compte tenu des variations que peut subir d'un mois sur l'autre le montant des fonds alloués au Bureau de l'aide juridique au personnel, ce dernier ne peut faire appel qu'à des temporaires. Le financement dudit Bureau dans le cadre du mécanisme de financement complémentaire volontaire est transitoire, puisque l'Assemblée générale l'a approuvé pour une période d'essai de deux ans, du 1^{er} janvier 2014 au 31 décembre 2015. Cette situation doit être réexaminée. Il est à noter qu'un certain nombre de parties prenantes restent fermement opposées au mécanisme de financement.

48. Indépendamment de la méthode retenue pour financer les ressources complémentaires, le Conseil de justice interne a été frappé une fois de plus par la

haute estime dans laquelle toutes les parties prenantes tiennent le Bureau de l'aide juridique au personnel et par le rôle crucial qu'il joue dans le règlement des litiges en permettant aux membres du personnel d'être représentés de manière indépendante et professionnelle. Le Conseil considère que les sommes engagées pour réduire le nombre de fonctionnaires non représentés permettront d'accélérer le traitement des affaires et d'accroître le nombre de règlements amiables (voir les paragraphes 90 à 100), ce qui est source d'importants avantages financiers qui doivent être pris en compte au moment d'évaluer l'accroissement des moyens mis à la disposition du Bureau de l'aide juridique au personnel. De l'avis du Conseil, il serait utile que le Groupe d'experts se penche sur cette question.

49. Le Conseil de justice interne a été informé que les travaux entrepris par le Bureau de l'administration de la justice en vue de mettre à niveau et étoffer son site Web se poursuivent. Dans sa nouvelle version, le site expliquera sur quelle base il peut être fait appel aux services du Bureau de l'aide juridique au personnel et précisera notamment les critères de refus de représentation [question que le Conseil a demandé au Bureau de l'aide juridique au personnel d'examiner (voir A/69/205, par. 135 à 137)].

5. Conseil bénévole et mesures incitatives

50. Au paragraphe 45 de sa résolution 69/203, l'Assemblée générale « demande à nouveau » au Secrétaire général de mettre au point des mesures incitatives pour encourager les fonctionnaires à participer à titre bénévole aux activités du Bureau de l'aide juridique au personnel.

51. Les parties prenantes ont fait observer que tout dispositif visant à encourager le recours à des conseils bénévoles devrait exiger qu'il ne puisse être fait appel qu'à des fonctionnaires qualifiés. Les tribunaux créés par l'Assemblée générale constituent un système professionnalisé d'administration de la justice, et il est hautement souhaitable que ceux qui plaident devant ces instances en qualité de conseils possèdent non seulement des qualifications juridiques, mais aient aussi une certaine expérience de la pratique judiciaire.

52. Le Conseil de justice interne estime lui aussi que les mesures incitatives en cours d'élaboration ne devraient s'adresser qu'à des bénévoles dont il serait établi qu'ils pourraient effectivement représenter des requérants dans un litige porté devant les tribunaux. Il considère toutefois que les bénévoles dont il est établi qu'ils possèdent une bonne connaissance de l'ensemble des règles et règlements pourraient être mis à contribution pour prodiguer des conseils aux fonctionnaires aux premiers stades du litige ou, à l'issue d'une éventuelle décision du Tribunal du contentieux administratif, pour indiquer si un recours a une chance raisonnable d'aboutir et si le fonctionnaire concerné devrait se tourner vers le Bureau de l'aide juridique au personnel ou vers un avocat professionnel.

6. Avocats privés

53. Un représentant du Barreau des organisations internationales a indiqué qu'il était difficile de faire appel aux services d'avocats extérieurs ayant l'expérience de la pratique judiciaire – expérience qu'avaient bien souvent les conseils qui représentent le Secrétaire général –, au motif que l'attribution de dépens n'avait pas été prévue. D'où, dans bien des cas, une inégalité des armes entre les parties. Il a suggéré que les statuts soient modifiés de manière à laisser aux tribunaux la latitude

d'accorder des dépens dans certains cas, lorsqu'un requérant ou un appelant représenté par un avocat privé obtient gain de cause.

54. Bien qu'il comprenne la raison sur laquelle repose ce point de vue, le Conseil de justice interne considère qu'une telle latitude, dans l'hypothèse où elle serait accordée, devrait être exercée avec parcimonie. D'une manière générale, mieux vaudrait utiliser les fonds de l'Organisation pour renforcer le Bureau de l'aide juridique au personnel qui, de l'avis de toutes les parties prenantes, dispense aux requérants des conseils avisés et indépendants et leur permet d'être très bien représentés.

55. Le Bureau d'aide juridique au personnel estime qu'il serait utile que le Groupe d'experts examine cette question à la lumière des pratiques suivies par d'autres tribunaux internationaux chargés de statuer sur des différends opposant des organisations internationales et des membres de leur personnel.

D. Indépendance du pouvoir judiciaire

1. Introduction

56. Dans sa résolution 61/261, l'Assemblée générale a décidé « d'instituer un nouveau système d'administration de la justice indépendant, transparent, professionnalisé, doté de ressources suffisantes et décentralisé qui obéisse aux règles applicables du droit international, ainsi qu'aux principes de la légalité et du respect des formes régulières, et permette de faire respecter les droits et obligations du fonctionnaire et d'amener responsables et fonctionnaires à répondre également de leurs actions ».

57. La notion d'indépendance du pouvoir judiciaire ne renvoie pas seulement à l'état d'esprit d'un juge pris individuellement, mais également aux relations qu'il entretient avec d'autres acteurs (en particulier avec le Cabinet du Secrétaire général et avec l'Administration de l'ONU) et à sa position par rapport à eux, tous ces éléments devant s'appuyer sur des conditions et garanties objectives. Dans le cadre du système de justice interne, l'indépendance du pouvoir judiciaire concerne à la fois les rapports individuels et les rapports institutionnels. L'indépendance individuelle des juges exige que ceux-ci jouissent d'une sécurité de l'emploi et d'une indépendance financière. Les juges doivent être en mesure de juger les affaires quant au fond, sans craindre la réaction de l'Administration du Secrétaire général et sans espérer de faveur de cette dernière.

58. Sur le plan institutionnel, l'indépendance du pouvoir judiciaire a toujours exigé un certain degré d'isolement vis-à-vis des influences extérieures. En outre, il importe non seulement que les tribunaux soient effectivement indépendants, mais aussi qu'ils soient perçus comme tels par le personnel de l'Organisation, étant donné que tout système d'administration de la justice doit reposer sur la confiance des individus soumis à sa juridiction. Si le Tribunal du contentieux administratif et le Tribunal d'appel ne sont considérés que comme le bras de l'Administration, ils ne pourront pas jouer le rôle envisagé par le Groupe de la refonte du système d'administration de la justice des Nations Unies, qui a appelé de ses vœux l'instauration d'un système de justice interne ouvert, professionnel et transparent.

59. Comme l'a noté le Groupe de la refonte, « il importe au plus haut point de mettre en place un système de justice professionnel, indépendant et doté de moyens

suffisants parce que seul un tel système pourra assurer sur le long terme un certain degré de certitude et de prévisibilité de ses décisions et, par conséquent, jouir de la confiance des cadres, des fonctionnaires et des autres parties intéressées. La valeur d'un système de justice se mesure au respect et à la confiance qu'il inspire » (A/61/205, par. 8).

60. Le préambule de la Déclaration universelle des droits de l'homme pose qu'« il est essentiel que les droits de l'homme soient protégés par un régime de droit ». Un élément capital d'un régime de droit est l'existence d'une magistrature qualifiée et indépendante opérant au sein d'un système de justice interne transparent et efficace. L'article 10 de la Déclaration universelle des droits de l'homme 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, soit de ses droits et obligations, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. Dans ce paragraphe on note l'emploi de la particule disjonctive « soit »; autrement dit, le champ d'application de ce paragraphe ne se limite pas aux accusations en matière pénale mais s'étend à l'ensemble des « droits et obligations », y compris ceux d'un fonctionnaire de l'Organisation des Nations Unies ou de l'un des fonds et programmes des Nations Unies.

61. Ainsi, évaluer le système de justice interne implique de se pencher sur un certain nombre de questions, et notamment :

- a) La procédure de nomination des juges;
- b) La sécurité de l'emploi des juges;
- c) La sécurité financière des juges;
- d) L'indépendance institutionnelle du Tribunal du contentieux administratif et du Tribunal d'appel en ce qui concerne les questions administratives ayant une incidence directe sur l'exercice de la fonction judiciaire.

2. La procédure de nomination des juges

62. En ce qui concerne les nominations, l'indépendance des juges est garantie par une procédure de désignation confiée à un organe indépendant, le Conseil de justice interne, et une procédure d'élection par l'Assemblée générale, deux entités qui sont totalement indépendantes du Cabinet du Secrétaire général et de l'Administration. Le Conseil de justice interne formule des recommandations en matière de nominations, conformément aux Statuts des tribunaux et à la directive fournie par l'Assemblée générale qui, dans sa résolution 65/251², a demandé de prendre en compte les critères de diversité linguistique et géographique, de diversité des systèmes juridiques et d'équilibre entre les sexes. Les États Membres se prononcent sur ces recommandations lors d'un vote organisé conformément au Règlement intérieur de l'Assemblée générale, en vue de sélectionner les juges appelés à siéger aux deux tribunaux. La nomination des juges constitue ainsi une procédure dans laquelle

² Le paragraphe 45 de la résolution 65/251 se lit comme suit : « *Demande* au Secrétaire général de donner une large publicité aux vacances de postes du Tribunal dans la presse francophone et anglophone afin de susciter l'intérêt de candidats de premier ordre répondant aux critères de diversité linguistique et géographique, de diversité des systèmes juridiques et d'équilibre entre les sexes, et d'en informer les présidents de juridiction et les associations concernées, comme les associations de magistrats, si possible avant que les postes ne deviennent vacants ».

n'interviennent ni le Cabinet du Secrétaire général ni l'Administration en général. En effet, dès lors qu'un candidat à des fonctions judiciaires satisfait aux critères demandés, il n'est pas tenu compte de l'opinion de l'Administration à son égard.

63. Dans la plupart des pays, on considère que les juges, même après leur nomination, doivent poursuivre leur formation, d'une part pour garder à jour leurs connaissances en matière du droit applicable, et d'autre part pour favoriser la collégialité et l'échange de vues. Bien que les juges du Tribunal du contentieux administratif s'entretiennent régulièrement par téléphone des questions d'intérêt commun, il faudrait en faire davantage pour promouvoir la formation des juges. Cela serait possible si des ressources suffisantes étaient mises à disposition pour ce faire. On peut signaler à cet égard qu'il est possible de se procurer facilement et à des prix raisonnables des outils pédagogiques auprès d'autres tribunaux et juridictions.

3. Sécurité de l'emploi

64. S'agissant de la sécurité de l'emploi, l'article 4 du Statut du Tribunal du contentieux administratif et l'article 3 du Statut du Tribunal d'appel garantissent tous deux l'indépendance des juges. Abstraction faite du premier mandat des juges des deux tribunaux (pour lequel, à titre transitoire, certains juges désignés par tirage au sort ont été nommés pour un mandat initial de trois ans à l'issue duquel ils pouvaient être nommés de nouveau au Tribunal pour un mandat non renouvelable de sept ans), l'indépendance des juges des tribunaux est renforcée par le fait que les juges à temps complet et les juges à mi-temps du Tribunal du contentieux administratif sont nommés pour un mandat non renouvelable de sept ans et que les juges du Tribunal d'appel, qui siègent pour trois sessions de deux semaines, sont eux aussi nommés pour un mandat non renouvelable de sept ans. Des dispositions ont été prises pour que, dans le cas où un juge n'achève pas son mandat, le juge nommé pour le remplacer ne puisse être nommé pour un nouveau mandat complet de sept ans que s'il a siégé pour une durée inférieure à trois ans (voir art. 4, par. 5, du Statut du Tribunal du contentieux administratif et art. 3, par. 5, du Statut du Tribunal d'appel).

65. En ce qui concerne la révocation d'un juge, l'indépendance est garantie par le fait qu'un juge de l'un ou l'autre Tribunal n'est révocable par l'Assemblée générale qu'en cas de faute ou d'incapacité (art. 4, par. 10 du Statut du Tribunal du contentieux administratif et art. 3, par. 10 du Statut du Tribunal d'appel). Il s'agit là d'une caractéristique importante pour l'indépendance du système de justice interne, étant donné que le Secrétaire général, qui est partie à toutes les affaires, ne peut pas révoquer les juges. La notion de « faute » est explicitée dans le Code de déontologie judiciaire à l'usage des membres des deux tribunaux approuvé par l'Assemblée dans sa résolution 66/106. Cependant, l'Assemblée, dans sa résolution 69/203, a noté la proposition du Secrétaire général relative à un mécanisme de règlement des recours en non-respect du code déontologique des juges et prié le Secrétaire général de lui présenter dans son prochain rapport une proposition plus élaborée concernant la compétence et le nom de ce mécanisme.

66. L'administration du mécanisme de recours visant les juges doit fournir les garanties d'une procédure régulière pour toutes les parties concernées. Dans un document présenté au Conseil de justice interne pendant sa session, les juges du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies de Nairobi ont souligné la nécessité de prendre des mesures provisoires offrant aux juges la garantie d'une procédure régulière. De la même façon, les participants aux audiences tenues devant

le Tribunal du contentieux administratif qui sont mis en cause par un juge dans le cadre d'affaires où ils ne sont pas les requérants ne disposent à ce jour d'aucune procédure leur permettant de répondre de manière appropriée à ce type d'allégations. Un moyen de remédier, ne serait-ce que partiellement, à l'injustice de cette situation consisterait à faire en sorte qu'un juge contre lequel un recours est déposé ne soit identifié que si et lorsque le recours aboutit, et dans le cas où des personnes autres que les requérants sont mises en cause dans le jugement, l'identification devrait se faire par l'indication du titre ou du bureau plutôt que par le nom de famille du juge.

67. Le Conseil de justice interne estime qu'il importe non seulement que le mécanisme de recours soit finalisé et approuvé rapidement par l'Assemblée générale, mais également que dans l'attente de sa mise en place, les juges assument eux-mêmes la responsabilité de l'examen des éventuels recours et des suites à leur donner. Cette procédure est d'une importance vitale pour maintenir la confiance dans le pouvoir judiciaire. À titre provisoire, l'examen des recours pourrait se faire au cas par cas, sur la base de l'approche générale définie dans le projet de texte sur le mécanisme d'examen des recours dont l'Assemblée générale est saisie et des commentaires détaillés sur ce projet de texte faits par la Sixième Commission. Dans le cas où les juges estimeraient qu'il est inapproprié de traiter les recours au cas par cas, il serait bon d'appeler l'attention des fonctionnaires sur le paragraphe 4 du texte relatif au mécanisme proposé présenté à l'Assemblée générale par le Secrétaire général (A/69/227, annexe VII), qui a autorisé la présentation de recours suite à l'adoption du code de déontologie judiciaire par l'Assemblée le 9 décembre 2011 (voir résolution 66/106), jusqu'à la date de l'éventuelle approbation du mécanisme proposé.

68. Au moment de l'élaboration du projet de procédure de recours, il a été noté que le fait que des juges enquêtent sur des juges pourrait sembler constituer un conflit d'intérêts, même si tout recours dont on estime qu'il mérite un complément d'enquête doit, selon la procédure actuelle, être renvoyé par le président de la formation collégiale de juges à un groupe indépendant. Néanmoins, si l'expérience montrait que cette procédure posait des problèmes pratiques et créait un sentiment d'insatisfaction chez les requérants, il faudrait peut-être envisager de confier l'examen des recours à un juge indépendant, c'est-à-dire un juge ne siégeant pas au même Tribunal que le juge contre lequel le recours est présenté.

69. Sur une question connexe, les juges du Tribunal du contentieux administratif de Nairobi, dans les observations écrites qu'ils ont adressées au Conseil de justice interne, ainsi qu'un certain nombre d'autres juges, ont fait part de leur mécontentement concernant le fait qu'aucun mécanisme n'est prévu pour régler les différends les opposant à l'Administration s'agissant de questions d'ordre contractuel. Le Conseil, à qui il est arrivé de transmettre de façon informelle des doléances individuelles à l'Administration, recommande que le groupe d'experts se penche sur cette question. Il semble faisable que le Secrétaire général accepte l'idée que les différends concernant des questions d'ordre contractuel qui ne sont pas réglés par des discussions puissent être soumis par les deux parties à l'examen d'un expert indépendant sans attaches avec l'Organisation, et qu'aussi bien l'Administration que le juge concerné acceptent de se conformer à l'avis de cet expert et de le considérer comme le règlement définitif de la question.

70. Le cas des juges *ad litem* pose toutefois un problème distinct, étant donné que le mandat de ces juges est renouvelé d'année en année par l'Assemblée générale. Ces juges ne jouissent pas d'une sécurité de l'emploi. Au moins théoriquement, les juges *ad litem* pourraient voir leur poste supprimé ou être eux-mêmes révoqués si leurs décisions n'étaient pas du goût des délégations à l'Assemblée générale. Étant donné la charge de travail constatée depuis 2009, les personnes nommées à des postes de juges *ad litem* ont été régulièrement reconduites à leurs postes d'année en année, simplement pour permettre au Tribunal du contentieux administratif de régler les affaires dont il est saisi dans des délais raisonnables. Toutefois, le Conseil de justice interne a souligné dans ses rapports précédents qu'il importe, tant du point de vue des apparences que de celui de la réalité de l'indépendance du pouvoir judiciaire, de transformer dès que possible ces postes de juge *ad litem* en postes permanents. En outre, la Sixième Commission a noté que les délégations se sont à nouveau dites inquiètes de la situation, sur le plan juridique, et ont insisté sur la nécessité de trouver une solution à long terme à la question de la composition du Tribunal du contentieux administratif afin d'assurer l'efficacité pérenne du système formel (voir A/C.5/69/10).

71. Le Conseil de justice interne estime que le volume de travail et la nécessité de garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire justifient pleinement la transformation des postes *ad litem* en postes à temps plein et suggère que le groupe d'experts examine cette question en priorité. Le Conseil note que le Statut du Tribunal n'indique pas la marche à suivre pour cette transformation, mais considère que l'on peut tirer des informations du paragraphe 5 de l'article 4 du Statut, qui prévoit qu'un juge nommé pour remplacer un autre juge dont la durée de mandat restante n'excède pas trois ans peut être nommé de nouveau pour un mandat de sept ans.

72. Dans le cadre des rapports qu'il présente à l'Assemblée générale pour formuler des recommandations concernant les postes du Tribunal du contentieux administratif et du Tribunal d'appel qui seront vacants à compter du 1^{er} juillet 2016 (voir sect. II ci-dessus), le Conseil de justice interne souligne qu'il importe de clarifier la question de savoir si la candidature d'un juge *ad litem* à un poste permanent serait recevable si le mandat qu'il effectuerait devait dépasser 10 ans.

4. Sécurité financière

73. La sécurité financière est un autre élément important de l'indépendance des juges. Il est essentiel que chaque juge et les juges en tant que collectivité n'aient pas le sentiment que leur sécurité financière dépend du bon vouloir de l'Assemblée générale. Dans le système actuel, les traitements des juges élus ont été fixés par l'Assemblée, et il n'y a pas eu au cours des années écoulées d'allégation suggérant que la rémunération des juges était manipulée de manière à exercer une pression sur leurs décisions. En outre, tous les candidats sélectionnés pour exercer des fonctions judiciaires sont informés des conditions financières du poste qu'ils acceptent, et il n'a pas été suggéré que ces conditions aient à un quelconque moment été modifiées au détriment des juges. Il n'en reste pas moins que le Statut ne garantit aucune sécurité financière.

74. En outre, il est évident que le système actuel de rémunération des juges du Tribunal d'appel, qui a été calqué sur le système de rémunération des juges du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail (OIT), pose problème. Le montant de 2 400 dollars par décision rendue attribué au juge ayant le

statut de juge principal dans une affaire et de 600 dollars attribué à chacun des deux autres juges de la formation collégiale est quelque peu arbitraire. Une affaire complexe et importante peut parfois nécessiter plus de temps et entraîner plus de frais qu'une vingtaine d'appels de routine. Plus important encore, il est essentiel que les juges soient encouragés à creuser dans la jurisprudence pour étayer leurs décisions et à étudier et commenter les principes du droit invoqués dans les affaires portées devant le Tribunal d'appel. Ce travail juridique nécessaire est accompli en dehors des trois sessions annuelles de deux semaines chacune pendant lesquelles les juges siègent. Le système actuel ne rémunère pas non plus la charge de travail liée à la gestion des dossiers, à la prise d'ordonnances en référé et au traitement des requêtes et appels interlocutoires.

75. Le Conseil de justice interne a également appris qu'en raison des fluctuations des taux de change qui se sont produites depuis l'entrée en vigueur du barème de rémunération à l'OIT, les juges du Tribunal d'appel sont nettement sous-payés par rapport à leurs homologues de l'OIT.

76. À cet égard, le Conseil recommande que le Groupe d'experts débâte de cette question avec les juges et fasse les recommandations qui s'imposent à l'Assemblée générale pour s'assurer, au minimum, que les juges du Tribunal d'appel ne soient pas moins payés que les juges de l'OIT. Le Conseil estime que la rémunération de ces juges devrait également être examinée par le Groupe d'experts à la lumière de la rémunération versée aux juges qui statuent sur les différends entre les fonctionnaires et les chefs de secrétariat dans d'autres organisations internationales.

5. Indépendance sur le plan institutionnel

77. Le troisième élément essentiel de l'indépendance du pouvoir judiciaire a trait à l'indépendance sur le plan institutionnel des tribunaux en ce qui concerne les questions administratives qui ont une incidence directe sur l'exercice de leurs fonctions. Il importe de veiller à ce que les procédures relatives à la nomination des juges, aux audiences des tribunaux et aux listes d'affaires à examiner soient gérées de manière à éviter de donner l'impression que l'administration de la justice n'est pas le seul but recherché.

78. S'agissant des observations formulées par les juges concernant le manque de clarté du partage des rôles et des responsabilités entre le personnel du Greffe et le personnel d'appui travaillant pour les juges, le Conseil de justice interne note que les rôles de chacun sont énoncés en termes généraux dans la circulaire du Secrétaire général sur l'organisation et le mandat du Bureau de l'administration de la justice (ST/SGB/2010/3), dans laquelle le principe de l'indépendance des juges est posé dans la mesure où si le personnel est géré par le Secrétariat, seuls les juges peuvent lui donner des instructions concernant des questions d'ordre judiciaire.

79. À cet égard, certaines tensions peuvent survenir entre les juges et les Greffes et le personnel d'appui. Certains membres du personnel administratif considèrent qu'on leur a demandé de faire un travail qui avait été bien fait par les juges. De l'autre côté, certains juges considèrent que le personnel administratif s'attribue parfois certaines tâches relevant clairement de leur responsabilité. La ligne de partage entre les tâches administratives qui se rapportent au travail judiciaire et les tâches purement administratives est parfois difficile à situer. En cas de doute, c'est toujours la nécessité de respecter l'indépendance du pouvoir judiciaire qui devrait primer. Les juges et le personnel du Greffe doivent travailler ensemble pour préciser

où s'achève le processus de décision et à partir de quel moment les travaux préparatoires ou le processus d'application peuvent raisonnablement être qualifiés de tâches purement administratives.

80. Il est crucial que le pouvoir judiciaire soit perçu ou apparaisse comme indépendant pour que le système de justice interne puisse s'acquitter de sa mission et continuer à jouir de la confiance du public.

81. Les juges des deux tribunaux ont fait observer que d'autres personnes exerçant des fonctions judiciaires au sein du système des Nations Unies, comme les juges siégeant aux tribunaux des crimes de guerre, ont rang de secrétaires généraux adjoints. Ils estiment que, dans une organisation hiérarchisée comme l'Organisation des Nations Unies, il est important qu'ils aient le statut de Secrétaire général adjoint, étant donné qu'ils sont souvent amenés à trancher des différends dans le cadre desquels un Sous-Secrétaire général ou un Secrétaire général adjoint comparait devant eux en qualité de témoin.

82. Il est également essentiel de faire en sorte que soit dûment respecté le statut judiciaire indépendant des juges. Ces derniers ne font partie ni du « personnel » ni de « l'Administration »; ils sont chargés de se prononcer dans le cadre de différends opposant des fonctionnaires à l'Administration, sans être influencés par le rôle ou la réputation des parties au conflit. Il importe que les juges se voient accorder dans l'Organisation un statut qui corresponde à ce rôle unique, et il serait bon que le groupe d'experts se penche sur cette question.

83. Certaines parties prenantes ont mis en doute l'impartialité du système de justice interne, en faisant observer que les fonctionnaires avaient plus de chances d'avoir gain de cause devant le Tribunal du contentieux administratif que devant le Tribunal d'appel. Ce point de vue s'appuyait sur les statistiques relatives aux résultats antérieurs. Dans son huitième rapport d'activité¹, le Bureau de l'administration de la justice a indiqué que 75 % des recours formés par des fonctionnaires devant le Tribunal d'appel ont été rejetés tandis que 70 % des recours formés par le Secrétaire général ont été accordés³. Les résultats du Tribunal du contentieux administratif étaient plus nuancés, avec environ 37 % de décisions en faveur du défendeur et environ 21 % (totalement ou partiellement) en faveur du requérant. Environ un tiers des requêtes ont été retirées⁴.

84. Ces statistiques peuvent être trompeuses. Il est évident que le défendeur est en mesure d'adopter une stratégie globale en matière d'appels en choisissant les cas dans lesquels former un recours, et qu'il peut donc obtenir un taux de réussite enviable. D'autres parties prenantes ont fait valoir que les défendeurs avaient formé des recours dans la plupart des cas où les décisions du Tribunal du contentieux administratif ne leur avaient pas été favorables. On a également fait observer que, dans de nombreux autres cas, le succès s'expliquait par le fait que certains juges du Tribunal du contentieux administratif n'avaient pas suivi la jurisprudence établie par le Tribunal d'appel relative au champ d'application des ordonnances de suspension de l'exécution de la décision. Ces statistiques méritent d'être examinées et expliquées, dans la mesure où elles sont source de préoccupation. À cet égard, une partie prenante a fait remarquer que les nouvelles dispositions du Statut qui limitent l'indemnisation aux pertes effectivement subies pourraient bien contribuer à réduire

³ Voir www.un.org/en/oaj/unjs/pdf/Eighth_activity_report_OAJ.pdf (*en anglais seulement*), fig. 6 et 7.

⁴ *Ibid.*, fig. 4.

le nombre d'appels concernant le montant des dommages et intérêts. Le Conseil de justice interne ne dispose pas des ressources nécessaires pour mener une analyse statistique en bonne et due forme des affaires, mais estime qu'il serait souhaitable que le Groupe d'experts examine cette question, étant donné que les statistiques influent sur la perception de l'indépendance du pouvoir judiciaire.

85. Certaines parties prenantes ont noté que les préoccupations liées au fait que le Tribunal du contentieux administratif ne se conformait pas à la jurisprudence établie par le Tribunal d'appel avaient diminué au fil du temps. Le Conseil de justice interne considère que, dans un système d'administration de la justice à deux degrés, la jurisprudence établie par l'instance supérieure doit l'emporter, à moins qu'un juge de première instance ne soit en mesure de faire une distinction légitime entre la jurisprudence concernée et les faits présentés.

E. Professionnalisme

1. Introduction

86. Un système de justice « professionnel » est un système dont les mécanismes permettent de régler efficacement, au besoin par des jugements, les différends entre l'Administration et le personnel, et dont les membres possèdent les compétences requises pour s'acquitter des mandats que leur confie l'Assemblée générale.

2. Qualifications

87. Les différences de qualifications entre les juges du Tribunal d'appel et ceux du Tribunal du contentieux administratif, qui ont été définies lors de la rédaction des statuts des deux tribunaux, relèvent d'un choix délibéré. En 2014, dans sa résolution 69/203, l'Assemblée générale a toutefois modifié les qualifications requises des juges du Tribunal d'appel. Aussi, le Conseil de justice interne recommande-t-il que le groupe d'experts examine les modifications ci-après qu'il est proposé d'apporter à l'article 4 du Statut du Tribunal du contentieux administratif afin d'harmoniser les qualifications requises :

a) À la fin de l'alinéa a) du paragraphe 3, ajouter le membre de phrase « et être impartial », afin que les juges du Tribunal du contentieux administratif soient également tenus à l'impartialité;

b) À l'alinéa b) du paragraphe 3, insérer le mot « cumulée » après les mots « au moins dix ans d'expérience judiciaire », afin que les périodes de service non consécutives ou effectuées dans des tribunaux différents puissent être prises en compte pour le Tribunal du contentieux administratif comme elles le sont dans le Statut révisé du Tribunal d'appel;

c) À l'alinéa b) du paragraphe 3, insérer les mots « ou en droit du travail » après les mots « droit administratif », car cela devrait être l'une des qualifications d'un juge du Tribunal du contentieux administratif, comme cela l'est pour un juge du Tribunal d'appel;

d) À l'alinéa b) du paragraphe 3, ajouter les mots « ou internationales » après le mot « nationales », car toute personne ayant exercé la fonction de juge de première instance dans un tribunal international aura l'expérience requise pour pouvoir être nommée au Tribunal du contentieux administratif. Cette modification correspondrait à celles qui ont été apportées au Statut du Tribunal d'appel;

e) Pour refléter les modifications apportées au Statut du Tribunal d'appel, ajouter à la fin du paragraphe 3 un nouvel alinéa c), qui se lirait comme suit : « Maîtriser au moins l'une des langues du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, tant à l'oral qu'à l'écrit ».

88. Le texte révisé du paragraphe 3 de l'article 4 se lirait ainsi comme suit : « a) [j]ouir de la plus haute considération morale et être impartial; b) [j]ustifier 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) [m]aîtriser au moins l'une des langues du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, tant à l'oral qu'à l'écrit ».

89. Le groupe d'experts voudra peut-être envisager de modifier les deux statuts de façon à autoriser explicitement le Bureau de l'administration de la justice à publier la version révisée des statuts sur son site Web (www.un.org/fr/oaj) lorsque l'Assemblée générale aura adopté les changements proposés, même si cette dernière n'adopte que les modifications et non l'ensemble du texte révisé, comme cela a été le cas lors de la révision du Statut du Tribunal d'appel. Pour des raisons pratiques, il est essentiel de disposer d'une version révisée « officielle ». Il serait utile que, dans le rapport qu'il lui adressera, le Secrétaire général prie l'Assemblée générale de demander la publication des versions révisées des statuts incorporant les modifications adoptées l'an dernier.

3. Recours accru aux règlements amiables

90. Le Conseil de justice interne a été frappé par les commentaires élogieux des parties prenantes concernant les efforts déployés par le Groupe du contrôle hiérarchique et le Bureau de l'aide juridique au personnel pour régler à l'amiable les affaires dont ils sont saisis. Ces efforts font suite aux appels répétés de l'Assemblée générale en faveur du règlement informel des différends. Dans son huitième rapport d'activité, le Bureau de l'administration de la justice mentionne que le Bureau de l'aide juridique au personnel a réglé, en 2014, 110 affaires, dont 48 au stade du contrôle hiérarchique⁵. Il indique également que 33 contentieux ont été réglés dans le cadre du Tribunal du contentieux administratif, de la Section du droit administratif, du Bureau des services d'ombudsman et de médiation et du Tribunal d'appel. Le Conseil de justice interne considère que ces résultats sont importants, car si l'on a recensé 411 nouveaux contentieux en 2014, une part importante d'entre eux porte sur la seule question de l'adoption d'un nouveau barème des traitements⁶. Les données font apparaître 260 à 280 contentieux par an (tableau 1). Le nombre élevé de contentieux en voie de règlement amiable constitue un progrès notable, qui semble indiquer que les appels répétés de l'Assemblée générale en faveur du règlement amiable des différends sont entendus⁷.

⁵ Ibid., tableau 11 et par. 46.

⁶ Cette question a donné lieu à 104 affaires dont a été saisi le Tribunal du contentieux administratif en 2014 et 100 autres en 2015.

⁷ En 2014, 135 contentieux ont été réglés au stade du contrôle hiérarchique pour ce qui est du Secrétariat et des fonds et programmes, dont 48 pour lesquels le Bureau de l'aide juridique au personnel a représenté le fonctionnaire, 31 qui ont été réglés par les parties après facilitation par le Tribunal du contentieux administratif, 18 qui ont été retirés après intervention dudit Tribunal, 6 qui ont fait l'objet d'une médiation à la suite d'actes d'instruction du Tribunal du contentieux, 14 qui ont été réglés par les parties devant ce tribunal avant tout acte d'instruction de la part de celui-ci – dont un par médiation officielle – et 1 qui a été réglé par les parties au stade du Tribunal d'appel.

91. Un certain nombre de parties prenantes ont estimé que le nouveau système d'administration de la justice commence à convaincre le personnel et l'Administration qu'il y a des avantages à régler les différends à l'amiable au lieu de recourir à un juge. Sans nécessairement satisfaire totalement les deux parties, ce règlement à l'amiable peut néanmoins, dans son ensemble, être à leur avantage. Il faut du temps pour changer la culture d'une organisation, mais le Conseil de justice interne considère qu'un tel changement de méthode mérite d'être soutenu. Une partie prenante a cependant porté un regard plus négatif sur la situation, du fait que, dans le processus de règlement, les demandeurs sont tenus de révéler les éléments de preuve au Groupe du contrôle hiérarchique alors que l'Administration n'est pas soumise à une telle obligation.

92. Le Conseil de justice interne a été frappé par le fait que le recours au règlement amiable semble être plus fermement ancré dans la culture administrative des fonds et programmes dotés d'une administration distincte, sans que l'on sache exactement pourquoi. Le groupe d'experts voudra peut-être en examiner les raisons.

93. Les principales parties prenantes participant aux tentatives de règlement dans le cadre du système formel ont fait observer que la rigidité des règles actuelles relatives aux délais à respecter tend à entraver les efforts de règlement amiable.

94. Le Conseil de justice interne estime que si les deux parties à un différend souhaitent tenter de parvenir à un règlement amiable et demandent de ce fait au Tribunal du contentieux administratif de prolonger le délai d'appel, celui-ci devrait pouvoir le faire. Les juges du Tribunal sont du même avis. Le Conseil souhaite à cet égard attirer l'attention sur l'une de ses recommandations antérieures tendant à ce que des dispositions soient prises pour autoriser la prolongation des délais impartis (A/66/158, par. 53 et 57).

95. Le Conseil de justice interne souligne les avantages que le recours accru à un règlement amiable présente pour toutes les parties prenantes, notamment le fait que les dépenses afférentes à une audience du Tribunal du contentieux administratif sont ainsi évitées et que, comme l'ont rappelé un certain nombre de parties prenantes, il y a moins de risque de démoralisation durable, c'est-à-dire moins de risque que des membres du personnel se sentent lésés après des années de procédures judiciaires à l'issue insatisfaisante.

96. Les avis ont été très partagés quant à la question de savoir si un juge doit avoir le pouvoir, comme cela est courant dans nombre de systèmes juridiques, d'enjoindre aux parties d'engager une procédure de médiation, même quand l'une ou l'autre ou les deux ne le souhaitent pas. Les juges du Tribunal du contentieux administratif n'étaient pas tous du même avis, mais la plupart des parties prenantes étaient opposées à une telle obligation. Le Conseil de justice interne a toutefois relevé que dans nombre de systèmes juridiques, un tel pouvoir est jugé utile dans les cas où, à un certain stade de la procédure, un juge détermine que le contentieux devrait véritablement faire l'objet d'un règlement amiable et est en mesure de dispenser des conseils qu'il ne lui aurait pas été possible de donner plus tôt pour aider les parties à parvenir à un accord. Étant donné que le système des Nations Unies contraint déjà la partie à un contentieux non disciplinaire à présenter ses arguments au Groupe du contrôle hiérarchique, une telle médiation ordonnée par le Tribunal faciliterait sans aucun doute le règlement des contentieux, même si cela constitue un changement important dans la culture de l'Organisation. Compte tenu de l'importance que l'Assemblée générale attache au règlement amiable des contentieux, le Conseil estime que le groupe d'experts voudra peut-être examiner la question.

97. Le Conseil de justice interne souligne que le Groupe du contrôle hiérarchique joue un rôle essentiel, puisque, d'autorité, il a directement accès à la hiérarchie. Les représentants du personnel ont rappelé que les négociations prennent du temps, sont intensives et ne peuvent souvent avoir lieu du fait de la limitation des moyens du Groupe, lequel n'a fait part au Conseil d'aucune observation sur les ressources dont le Conseil a besoin. Pour accélérer le règlement des contentieux, le Conseil suggère que le groupe d'experts examine les besoins du Groupe et du système de justice formel.

98. Le Conseil de justice interne juge encourageant que l'Administration et le personnel soient de plus en plus disposés à recourir au système informel, à savoir au Bureau des services d'ombudsman et de médiation. Des parties prenantes ont fait remarquer que, souvent, le simple fait qu'une personne occupant des fonctions de direction ait pris le temps de prêter attention à une plainte et de proposer des moyens de parvenir à une solution peut encourager le fonctionnaire à ne pas se lancer dans une procédure formelle. Elles ont en outre indiqué que le recours aux possibilités de règlement informel dès les premiers stades d'un contentieux est particulièrement fructueux dans le cas de conflits entre personnes, qui sont susceptibles de s'envenimer et de donner lieu à des accusations de harcèlement en l'absence de solutions rapides.

99. Enfin, le Conseil de justice interne estime qu'il convient de réviser les règles applicables au versement d'une somme d'argent dans le cadre d'un règlement amiable, pour lequel le Bureau des affaires juridiques doit certifier qu'il satisfait à une obligation juridique ou qu'il est effectué à titre gracieux. Le système actuel est indûment compliqué et peut aller directement à l'encontre d'un règlement amiable. Dans de nombreux cas, aucun grand principe n'est en jeu, mais il peut néanmoins se révéler difficile, du moins avant que le Tribunal du contentieux administratif ne statue, d'établir clairement qu'un paiement satisfait à une obligation juridique ou constitue un versement à titre gracieux. Dans de telles situations, le versement d'une petite somme pour régler un contentieux peut épargner considérablement de temps, d'argent et d'efforts qui seraient sinon investis en procédures à l'issue parfois incertaine.

100. Le Conseil de justice interne suggère que le groupe d'experts envisage la possibilité de modifier les règles en vigueur de façon à autoriser le versement de petites sommes pour régler des contentieux sans qu'il soit nécessaire de certifier qu'un tel versement satisfait à une obligation juridique ou est effectué à titre gracieux.

4. Mise en état des dossiers

101. Dans sa résolution 69/203, l'Assemblée générale a reconnu qu'une mise en état adéquate des dossiers peut contribuer à accroître l'efficacité du système de justice quand elle a prié le Secrétaire général de l'informer des mesures prises par les juges du Tribunal du contentieux administratif pour accélérer la mise en état des dossiers en vue de faciliter un règlement définitif des différends dans le système de justice formelle.

102. Lors d'une téléconférence avec le Conseil de justice interne, les juges du Tribunal du contentieux administratif ont souligné collectivement que l'amélioration de la mise en état des dossiers a permis de régler un plus grand nombre de différends et contribué à la clôture plus rapide des dossiers.

103. À Nairobi, les juges du Tribunal du contentieux administratif ont évoqué les difficultés que présente la mise en état des dossiers du fait que le défendeur assigne généralement aux procédures disciplinaires engagées à Nairobi des juristes en poste à New York, le décalage horaire créant des complications inutiles. En outre, à Nairobi, la journée de travail se termine généralement à 16 h 30, ce qui correspond à 9 h 30 à New York. Le Conseil de justice interne a appris qu'en 2014 le Bureau de la gestion des ressources humaines a envoyé des juristes à Nairobi et Addis-Abeba pour examiner une série de contentieux disciplinaires dont était saisi le Tribunal du contentieux administratif et qu'il s'attend à envoyer de nouveau des juristes à Nairobi en 2015. L'usage qui consiste à assigner des juristes en poste à New York à tous les contentieux disciplinaires de New York est actuellement à l'examen, mais le Conseil a été informé que cette pratique se poursuit.

104. Les juges du Tribunal du contentieux administratif de Nairobi considèrent également qu'il serait plus aisé de procéder à une mise en état adéquate des dossiers si le paragraphe 2 de l'article 2 du Statut du Tribunal était modifié de manière à ce qu'une mesure interlocutoire puisse être prise indépendamment de tout contrôle hiérarchique.

105. Le groupe d'experts pourrait aussi examiner la nécessité d'une plus grande cohérence au sein du Tribunal du contentieux administratif quant au délai autorisé entre la clôture des principales audiences et le jugement.

106. Dans les observations qu'ils ont communiquées au Conseil de justice interne lors de sa session, les juges du Tribunal du contentieux administratif de Nairobi ont estimé que, pour que le système de justice soit efficace, il faudrait que le Tribunal d'appel siège à plein temps, de manière à pouvoir examiner en détail les affaires dont il est saisi et rendre des jugements qui donneraient des conseils avisés au Tribunal du contentieux administratif. Le Conseil estime que c'est là une question que le groupe d'experts voudra peut-être examiner.

107. L'Assemblée générale a modifié le paragraphe 3 de l'article 11 du Statut du Tribunal du contentieux administratif afin que non seulement les jugements mais également les ordonnances interlocutoires du Tribunal soient susceptibles d'appel. De tels appels peuvent donner lieu à de longs retards s'ils ne peuvent faire l'objet d'une décision que lors des sessions ordinaires du Tribunal d'appel, lesquelles ne se tiennent que trois fois par an pendant deux semaines. Le Conseil de justice interne a été informé que 84 appels ont été interjetés devant le Tribunal en 2014. Pour procéder à une mise en état adéquate des dossiers, il faudrait que le Tribunal d'appel dispose à plein temps d'un juge de permanence qui organise l'examen rapide des appels interlocutoires.

108. Le groupe d'experts voudra peut-être déterminer s'il y a lieu de modifier le Statut du Tribunal d'appel de façon à permettre à un juge de permanence unique de traiter les appels interjetés contre des ordonnances, dans le but de permettre l'examen rapide des affaires relativement simples et d'identifier les recours futiles. Toute décision du juge de permanence pourrait être revue par le Tribunal d'appel lorsqu'il examine quant au fond les appels interjetés contre des jugements du Tribunal du contentieux administratif. Le groupe d'experts voudra peut-être déterminer si le juge de permanence doit siéger à plein temps ou s'il convient simplement de modifier le système de rémunération de façon à assurer que la charge de travail supplémentaire d'un juge de permanence soit rémunérée comme il se doit.

109. Le groupe d'experts voudra peut-être aussi examiner s'il convient que les tribunaux disposent de directives régissant les délais autorisés à chaque stade des procédures de leurs systèmes respectifs, en particulier en première instance, stade où davantage de directives sont nécessaires que dans la procédure d'appel d'un jugement pour lequel les principaux éléments ont déjà été présentés.

5. Roulement de la présidence

110. Le Conseil de justice interne rappelle que les deux tribunaux changent chaque année de président. Le groupe d'experts voudra peut-être examiner s'il y a lieu de modifier les statuts des tribunaux de façon à confier aux présidents un plus long mandat et, ce faisant, leur donner la possibilité de gérer de manière plus cohérente le fonctionnement des tribunaux. Cela pourrait entraîner quelques modifications des modalités actuelles d'élection des présidents des deux tribunaux.

6. Mandat et fonctionnement du Conseil de justice interne

111. Le mandat général du Conseil de justice interne est décrit plus haut aux paragraphes 19 à 21. L'Assemblée générale confie parfois au Conseil des tâches spécifiques.

112. Dans son rapport de 2013 (A/68/306), le Conseil de justice interne a considéré que bien que l'Assemblée générale ait décidé que l'Administration et le personnel proposent chacun au Secrétaire général un candidat appelé à siéger au Conseil comme « représentant » (voir résolution 62/228), il est évident que tous les membres du Conseil – Président, juristes externes ou représentants – doivent s'acquitter des fonctions qui leur sont confiées par l'Assemblée en toute indépendance, quelle que soit l'entité qui les a nommés et sans subir d'influence de toute autre source interne ou externe à l'ONU. L'Assemblée n'a pas explicitement abordé ce sujet, mais le Conseil considère qu'il devrait être précisé dans la description de ses fonctions, qu'un « représentant » n'est ni un défenseur ni un conseiller du personnel ou de l'Administration, mais seulement une personne qui a été investie de la responsabilité d'aider le Conseil à s'acquitter de son mandat.

113. Le Conseil de justice interne fait observer que le texte de son projet de rapport annuel n'est transmis pour approbation à aucune tierce partie, pas même au Bureau de l'administration de la justice. Le Conseil demande que le Bureau vérifie les faits mentionnés dans ses projets de rapports et que le Service de l'édition de l'Organisation relise, quant à la forme, la version finale du rapport avant sa parution, mais les avis sur les questions de fond qui figurent dans les rapports du Conseil sont ceux de ses membres et ne sont pas soumis à l'aval du personnel ou de la direction.

114. Il appartient au groupe d'experts de déterminer, compte tenu des observations formulées par les parties prenantes, s'il y a lieu de modifier le mandat du Conseil de justice interne.

F. Responsabilité

1. Introduction

115. Lors de l'instauration du nouveau système d'administration de la justice, il a été clairement établi que la responsabilité devait en être l'aspect essentiel.

Cependant, la réalité est quelque peu différente. Dans le cadre d'une organisation internationale, le principe de responsabilité veut que chaque fonctionnaire réponde de ses actions, apprenne de ses erreurs commises de bonne foi et, en cas de faute, fasse l'objet d'une procédure disciplinaire dans le respect des garanties de procédure.

116. Dans le cadre du système de justice formelle, la responsabilité a un sens plus limité. Du point de vue de l'Organisation des Nations Unies, si la direction n'agit pas selon les règles, le fonctionnaire aura gain de cause et le Secrétaire général devra remédier à la situation conformément aux instructions des tribunaux. Les statuts des tribunaux établissent que les questions administratives et disciplinaires relèvent de la responsabilité du Secrétaire général. En effet, même si les tribunaux peuvent annuler des décisions portant nomination, promotion ou licenciement, ils doivent également fixer le montant de l'indemnité que le Secrétaire général peut choisir de verser en lieu et place de l'annulation de la décision contestée (art. 10, par. 5, du Statut du Tribunal du contentieux administratif et art. 9, par. 1, du Statut du Tribunal d'appel).

117. Du point de vue individuel des fonctionnaires, en vertu des mécanismes de responsabilité supplémentaires en vigueur dans le système de justice, les juges ont le pouvoir de renvoyer une affaire au Secrétaire général afin de garantir que les responsables rendent compte de leurs actes. En outre, les jugements sont rendus publics afin que la direction et le personnel puissent en tirer les leçons et éviter les comportements et pratiques qui violent les règles applicables.

118. Il convient de noter que, dans le cadre du système d'administration de la justice, la responsabilité concerne aussi les juges, contre lesquels des recours peuvent également être formés. Cette question a été traitée dans la section D ci-dessus, s'agissant d'un aspect fondamental de l'indépendance des juges.

2. La responsabilité du point de vue organisationnel

119. Certaines parties prenantes ont exprimé l'avis que le système de justice avait entraîné une « conséquence imprévue », à savoir que les juges ont hérité dans une certaine mesure de problèmes de gestion, et que la direction, au lieu de chercher à améliorer ses résultats, avait de plus en plus le souci d'éviter les appels à cause des perturbations causées par les procédures.

120. Aux yeux du Conseil de justice interne, il est évident que, même si l'Organisation est régie par un enchevêtrement de règles complexes et souvent difficiles à comprendre, celles-ci doivent être respectées une fois qu'elles ont été promulguées. De l'avis du Conseil, il est injuste de reprocher à des juges de veiller à faire appliquer le mieux possible des règles et des procédures extrêmement compliquées et souvent obscures. Les décisions de la direction sont non seulement encadrées par le texte des règles proprement dit, mais aussi par l'interprétation qu'en font les juges lorsque le sens n'en est pas clair. Comme indiqué plus haut, la direction peut cependant se charger de résoudre un litige en utilisant comme il convient les mécanismes officiels et non officiels de règlement, et ainsi éviter l'intervention des juges.

3. Responsabilité du point de vue individuel : la fonction de renvoi

121. Il incombe au Secrétaire général de prendre des mesures pour faire en sorte que le comportement des fonctionnaires respecte les normes établies et que toute

personne reconnue coupable d'une faute fasse l'objet d'une sanction disciplinaire. Cette responsabilité ne revient pas aux juges. Il appartient à ces derniers d'interpréter le droit, de contrôler l'application correcte des mesures de discipline et de sanction dans les affaires dont ils sont saisis et de vérifier le respect des garanties de procédure prévues par le Statut et le Règlement du personnel de l'Organisation des Nations Unies.

122. Le rôle que jouent les juges eu égard à la responsabilité de la direction est secondaire par rapport à leur fonction principale qui consiste à régler les différends. Cela étant, aux termes du paragraphe 8 de l'article 10 de son statut, le Tribunal 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. Le paragraphe 5 de l'article 9 du Statut du Tribunal d'appel est rédigé dans les mêmes termes. Le Conseil de justice interne a été informé que, depuis l'instauration du nouveau système en 2009, il a été procédé à 20 renvois aux fins d'action récursoire, dont 1 par le Tribunal d'appel et 19 par le Tribunal du contentieux administratif. Dix des renvois prononcés par le Tribunal du contentieux administratif ont été annulés par le Tribunal d'appel.

123. Une des difficultés tient au fait que les statuts n'indiquent pas clairement dans quel cas il y a lieu pour les juges de renvoyer une affaire au Secrétaire général. Ce manque de clarté a causé un certain nombre de problèmes qu'il serait bon que le groupe d'experts examine.

124. Les avis des parties intéressées divergent quant à l'étendue du pouvoir de renvoi. La direction insiste pour que les renvois soient spécifiques et individuels, tandis que les associations du personnel préconisent un champ d'application plus large. Une partie prenante a noté que, depuis le renvoi dans une affaire de tous les membres d'un organe central de contrôle à l'origine d'une décision de promotion contestée par un fonctionnaire devant le Tribunal du contentieux administratif, il était plus difficile de convaincre les membres du personnel de se porter volontaires à de telles fonctions.

125. Il semble évident pour le Conseil de justice interne qu'au minimum, les faits susceptibles de constituer des manquements professionnels devraient donner lieu à renvoi et que les statuts devraient l'indiquer clairement. Il serait également utile de pouvoir renvoyer les problèmes de gestion structurels, tels que le non-respect systématique des procédures de recrutement ou les perturbations causées par les plaideurs téméraires ou les recours abusifs. Le groupe d'experts devrait examiner ces questions.

126. Ce qui préoccupe davantage la majorité des parties prenantes et le Conseil de justice est qu'une personne puisse être citée sans avoir eu la possibilité d'être entendue. Dans certaines affaires, le Tribunal d'appel a annulé le renvoi pour défaut de compétence, sans se prononcer sur le fond. En pareils cas, la réputation d'une personne reste entachée parce qu'il subsiste une trace de son nom dans les résultats de recherche, même si le renvoi est annulé en appel ou si le Secrétaire général décide après enquête qu'une mesure administrative ou disciplinaire est injustifiée. En conséquence, le Conseil recommande que, dans de tels cas, les personnes soient identifiées par leur titre fonctionnel ou leurs initiales plutôt que par leur nom de famille (voir aussi par. 66 ci-dessus).

127. Le Conseil de justice interne est d'avis que tout renvoi doit respecter le droit des personnes mises en cause à une procédure régulière, y compris le droit des parties à un différend de participer à toute procédure d'appel. Lorsque les tribunaux prévoient de renvoyer une affaire aux fins d'action récursoire, le juge (ou les juges, en appel) devrait toujours inviter la personne mise en cause à présenter ses observations avant de décider s'il y a lieu de la déférer devant le Secrétaire général.

128. Les juges ont déploré l'absence de retour d'informations après un renvoi. Les juges du Tribunal du contentieux administratif à Nairobi ont expressément recommandé que les statuts soient modifiés pour prévoir que le Secrétaire général informe le juge ayant prononcé le renvoi de toute mesure prise par suite de cette décision. Cette demande des juges se heurte au fait que le Secrétaire général est le seul responsable du comportement et de la discipline des fonctionnaires et que l'indépendance des juges limite leur intervention dans les questions administratives ou disciplinaires autres que celles liées au litige particulier dont ils ont à connaître et au renvoi dont ils ont à décider.

129. Toutefois, le groupe d'experts souhaitera peut-être réfléchir à l'ampleur des informations devant être communiquées à l'Assemblée générale après un renvoi. Le Conseil de justice interne note que le rapport annuel du Secrétaire général sur les procédures disciplinaires menées pourrait préciser dans un paragraphe les procédures consécutives à un renvoi. Le rapport du Secrétaire général sur l'administration de la justice pourrait également présenter les réformes administratives engagées comme suite aux renvois mettant en cause les pratiques de la direction. Si l'on adoptait de telles procédures et si les renvois étaient répertoriés en fonction non pas du nom de famille du fonctionnaire mais de son titre fonctionnel ou de ses initiales, le droit à une procédure régulière serait respecté et il serait possible de tirer le bénéfice éventuel des renvois.

130. Les avis ont divergé quant à savoir si, au terme de la procédure, des informations devraient être communiquées au fonctionnaire requérant (dans le cas du Tribunal du contentieux administratif) ou au fonctionnaire appelant ou intimé (dans le cas du Tribunal d'appel) en cas de renvoi. Le Conseil de justice n'y voit pas d'inconvénient si les modalités d'information décrites dans le paragraphe ci-dessus sont suivies. En cas d'annulation du renvoi en appel, le fonctionnaire serait bien entendu déjà au courant du résultat.

131. Le Conseil de justice interne recommande que l'intimé confirme officiellement au Tribunal avoir pris connaissance du renvoi et du fait que celui-ci sera traité conformément au Règlement et aux règles de l'Organisation.

132. Le Conseil de justice interne estime qu'il serait utile que le groupe d'experts examine dans son intégralité la question de la communication d'informations par le Secrétaire général à la suite du renvoi d'une affaire aux fins d'action récursoire par l'un ou l'autre des tribunaux.

133. Enfin, selon le Conseil de justice interne, les affaires concernant un comportement inapproprié dans la salle d'audience ou le défaut de réponse satisfaisante aux instructions des juges doivent être traitées par les tribunaux conformément au code de déontologie à l'usage des conseils plutôt que dans le cadre du système de renvoi.

4. Recueil des enseignements

134. Dans sa résolution 69/203, l'Assemblée générale a demandé qu'un recueil des enseignements tirés de la jurisprudence des tribunaux en matière de gestion de la performance soit compilé et diffusé avant la soixante-dixième session.

135. Le Conseil de justice interne estime qu'un recueil sous une forme ou une autre des enseignements tirés de la jurisprudence des tribunaux est nécessaire. Toutefois, cette dernière évoluant constamment, ce document devrait être publié en ligne pour pouvoir être modifié régulièrement et ne porter que sur des questions d'ordre général.

136. Le Conseil de justice interne a relevé une difficulté pratique qui tient au fait que l'élaboration du recueil relève du Groupe du contrôle hiérarchique qui est déjà surchargé de travail dans le cadre, notamment, du règlement des litiges.

5. Lanceurs d'alerte et représailles

137. Les fonctionnaires sont tenus de dénoncer tout manquement aux règles et règlements de l'Organisation aux responsables chargés de prendre les mesures voulues en pareil cas (ST/SGB/2005/21, par. 1.1). Pour garantir l'efficacité de ce système, le Secrétaire général a mis en place un dispositif visant à protéger des représailles les personnes qui fournissent ce type d'information (lanceurs d'alerte). Diverses parties prenantes ont déclaré que ce système était en cours d'examen.

138. Le Conseil de justice interne note que, dans le cadre du système actuel, c'est le Directeur du Bureau de la déontologie qui décide en dernier ressort si des représailles ont eu lieu. Or, au vu de la structure du Bureau de la déontologie, le Tribunal d'appel a relevé que les décisions prises par ce responsable – un fonctionnaire – n'étaient pas soumises au contrôle des juges. Le Conseil estime que le groupe d'experts devrait examiner cette question afin de veiller à ce que les décisions prises par le Directeur du Bureau de la déontologie soient, à l'instar des autres décisions administratives prises au nom du Secrétaire général, susceptibles d'un recours juridictionnel. Le Conseil estime que, sans un tel contrôle, l'efficacité de la protection des lanceurs d'alerte restera gravement compromise.

VI. Bureau de l'administration de la justice

139. Le Conseil de justice interne 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 de l'administration de la justice est un organe indépendant ayant vocation à coordonner l'ensemble du système formel d'administration de la justice et à concourir à son fonctionnement équitable, transparent et efficace. Il fournit un appui fonctionnel, technique et administratif au Tribunal du contentieux administratif et au Tribunal d'appel des Nations Unies par l'intermédiaire de leurs greffes, assiste les fonctionnaires et leurs représentants dans l'introduction de requêtes et de recours par l'intermédiaire du Bureau d'aide juridique au personnel, et apporte son concours au Conseil de justice interne, le cas échéant⁸. Le Conseil est reconnaissant au Bureau, et en particulier aux services de son directeur exécutif, de l'assistance considérable qu'il lui a apportée au cours de sa session et dans le cadre de ses procédures de recrutement, alors même que ses moyens sont insuffisants au regard de ses nombreuses missions.

⁸ Voir ST/SGB/2010/3, sect. 2.1.

140. Le Conseil de justice interne tient à noter en particulier les efforts que le Bureau de l'administration de la justice a déployés en vue de développer et de renforcer ses programmes de communication et de formation professionnelle. Comme indiqué plus haut, les activités de sensibilisation sont fondamentales pour assurer un accès effectif à la justice. En dépit de ses ressources limitées et du retard pris dans le recrutement⁹, le Bureau de l'administration de la justice parvient à intensifier son action en la matière.

VII. Observations soumises à l'Assemblée générale par le Tribunal d'appel et le Tribunal du contentieux administratif

141. Les observations du Tribunal d'appel et du Tribunal du contentieux administratif sont jointes en annexe au présent rapport (voir annexes II et III), comme l'avait demandé l'Assemblée générale dans sa résolution 69/203. En vue de respecter l'indépendance des tribunaux, ces observations sont transmises à l'Assemblée générale telles qu'elles ont été reçues.

142. Dans son rapport de 2014, le Conseil de justice interne a pris note de l'avis exprimé par les juges, qui estiment, au regard de l'indépendance de leur statut, qu'ils devraient rendre compte directement et en toute indépendance à l'Assemblée générale et non joindre leurs rapports en annexes au rapport du Conseil (voir par exemple A/68/306, annexe II, par. 11 et 12). Le Conseil a indiqué qu'il n'aurait pas d'objection à ce que les juges relèvent directement de l'Assemblée générale si le groupe d'experts concluait à l'opportunité d'une telle solution et que cette dernière y souscrivait (A/69/205, par. 127). Dans les observations qu'ils ont formulées devant le Conseil, les juges du Tribunal du contentieux administratif à Nairobi ont estimé qu'un tel rattachement était essentiel, notamment afin de leur permettre de présenter directement à l'Assemblée leurs vues concernant toute proposition de modification des statuts.

143. Le groupe d'experts souhaitera peut-être examiner cette question et faire des recommandations appropriées à l'Assemblée générale.

144. Comme pour l'échange de vues avec les autres parties prenantes qui a eu lieu pendant la session du Conseil de justice interne, les vues échangées avec les juges sont présentées au chapitre V du présent rapport, accompagnées des observations et des recommandations du Conseil à ce sujet.

VIII. Conclusions

145. En règle générale, comme le prévoit son mandat, le Conseil de justice interne adresse ses recommandations à l'Assemblée générale. Dans le présent rapport toutefois, la majeure partie de ses propositions et recommandations sont formulées à l'intention du groupe d'experts chargé par la résolution 69/203 de l'Assemblée générale d'évaluer l'ensemble du système d'administration de la justice.

⁹ Le Conseil de justice interne note que les juges du Tribunal du contentieux administratif à Nairobi, dans l'exposé qu'ils ont donné au Conseil lors de sa session, se sont plaints des effets néfastes sur leur travail des retards de recrutement au sein du Greffe.

146. Si le Conseil de justice interne souhaite faire connaître son point de vue, il ne veut pas être considéré comme empiétant de quelque manière que ce soit sur le mandat élargi du groupe d'experts. En conséquence, les présentes recommandations et celles formulées par le Conseil en 2014, de même que toutes les recommandations utiles ayant été présentées précédemment par le premier groupe du Conseil, sont récapitulées à l'annexe I du présent rapport à l'intention du groupe d'experts.

147. Enfin, il est rappelé qu'au paragraphe 56 de sa résolution 67/241, l'Assemblée générale a noté avec préoccupation que la sélection des nouveaux membres du Conseil de justice interne avait pris du retard. Comme indiqué au paragraphe 1 du présent rapport, le mandat du deuxième groupe doit prendre fin le 12 novembre 2016. En réponse à la demande formulée par l'Assemblée générale, le Conseil a recommandé que la procédure de nomination des prochains membres du Conseil soit lancée le 1^{er} mai 2016 au plus tard (voir A/68/306, par. 37).

(Signé) Ian **Binnie**

(Signé) Carmen **Artigas**

(Signé) Sinha **Basnayake**

(Signé) Anthony J. **Miller**

(Signé) Victoria **Phillips**

Annexe I

Résumé des recommandations du Conseil de justice interne au groupe d'experts chargé de l'évaluation indépendante intermédiaire du système d'administration de la justice à l'Organisation des Nations Unies

1. Dans son rapport de 2014, le Conseil de justice interne avait formulé une série de recommandations détaillées adressées au groupe d'évaluation, désormais appelé groupe d'experts, créé, en application du paragraphe 11 de la résolution 69/203, pour exécuter l'évaluation indépendante intermédiaire du système d'administration de la justice à l'Organisation des Nations Unies. Le Conseil a formulé, dans la section V du présent rapport, d'autres recommandations à l'intention du groupe d'experts, à la lumière des discussions qu'il a eues avec les parties intéressées au cours de sa session annuelle. Pour faciliter la tâche du groupe d'experts, toutes ces recommandations sont résumées ci-dessous, de même que les recommandations pertinentes que le premier groupe du Conseil avait formulées.

2. La présidence du Conseil de justice interne se tient prête à répondre, par téléconférence ou en face à face, à toute question du groupe d'experts, ou à préciser la teneur de toute recommandation formulée par le Conseil.

1. Accès effectif au système d'administration de la justice

3. Dans le présent rapport, le Conseil de justice interne recommande au groupe d'experts d'examiner la question de la méconnaissance par le personnel hors Siège des possibilités de règlement des différends qui leur sont ouvertes dans le système formel ou informel d'administration de la justice y compris des ressources qui leur permettraient de bénéficier de conseils lorsqu'ils présentent une requête ou un recours devant le tribunal (par. 32 à 38). Dans son rapport de 2014, le Conseil avait recommandé de renforcer les activités d'information et de formation (A/69/205, par. 171 à 173).

4. Dans le présent rapport, le Conseil, notant que l'action et l'utilité du Bureau de l'aide juridique au personnel font pratiquement l'unanimité, recommande au groupe d'experts d'examiner les besoins du Bureau de façon à élargir l'accès à ses services à davantage de fonctionnaires (par. 48). Le Conseil note que, dans son rapport de 2014, il avait souligné, très en détail, que le Bureau était essentiel au bon fonctionnement du système d'administration de la justice et qu'il devait disposer d'un financement adéquat (A/69/205, par. 128 à 137), opinion que le premier groupe du Conseil avait déjà formulée en son temps (A/65/304, par. 70 à 73, et A/66/158, par. 41 et 42).

5. Le Conseil, estimant que les fonds de l'Organisation pourraient servir plus utilement à renforcer le Bureau de l'aide juridique au personnel, a toutefois suggéré que le groupe d'experts étudie, compte tenu de la pratique des tribunaux administratifs d'autres organismes internationaux, la question de savoir s'il ne faudrait pas modifier les statuts des tribunaux de façon à y inclure une clause permettant au requérant ou à l'appelant ayant obtenu gain de cause de se faire rembourser ses frais d'avocat privé (par. 54 et 55).

2. Indépendance du pouvoir judiciaire

6. Le Conseil recommande au groupe d'experts d'examiner la mise en place d'un mécanisme de règlement des différends contractuels par les juges et l'administration (par. 69).

7. Le Conseil recommande également au groupe d'experts d'examiner, à titre prioritaire, la question des juges *ad litem* puisque les informations disponibles sur leur charge de travail justifient la transformation de leurs postes en postes de juges permanents (par. 70 et 71). Dans son rapport de 2014, le Conseil avait souligné la nécessité de transformer les postes de juge *ad litem* en postes permanents (A/69/205, par. 152 à 155), opinion que le premier groupe du Conseil avait déjà formulée en son temps (A/65/304, par. 21; A/66/158, par. 9 et 10, et A/67/98, par. 21 et 22).

8. Le Conseil recommande au groupe d'experts d'examiner le niveau et le mode de rémunération des juges du Tribunal d'appel des Nations Unies (par. 73 à 76). Dans son rapport de 2014, le Conseil avait pris acte des lacunes du régime de rémunération des juges du Tribunal et avait renvoyé aux avis formulés en son temps par le premier groupe du Conseil sur ces lacunes (A/69/205, par. 159 à 163). Ce premier groupe avait lui aussi recommandé de revoir le régime de rémunération (A/67/98, par. 34, et A/66/158, par. 20).

9. Le Conseil recommande au groupe d'experts d'examiner la question du statut spécifique des juges au sein de l'Organisation (par. 81 et 82).

10. La question des privilèges et immunités a fait l'objet de recommandations antérieures du Conseil (A/69/205, par. 164 à 166, et A/68/306, par. 63 à 67), des juges (voir A/68/306, annexe I, par. 1 à 5; A/67/98, annexe I, par. 1 à 3, et annexe II, par. 9 à 12) et du premier groupe du Conseil (A/67/98, par. 36; A/66/158, par. 22, et A/65/304, par. 35). L'Assemblée générale a décidé, dans sa résolution 69/203, de renvoyer la question de l'harmonisation des privilèges et immunités des juges au Secrétaire général.

11. Beaucoup de parties prenantes, lors d'entretiens avec le Conseil, ont estimé qu'en cas de litige, le Tribunal du contentieux administratif semblait plus favorable au personnel tandis que le Tribunal d'appel semblait plus favorable à l'administration; le Conseil a donc estimé que le groupe d'experts devrait réexaminer les dossiers en question pour déterminer, chiffres officiels à l'appui, si cette perception correspondait bel et bien à la réalité (par. 84).

3. Qualifications des juges du Tribunal du contentieux administratif

12. Le Conseil de justice interne recommande au groupe d'experts d'envisager d'apporter un certain nombre de modifications techniques au paragraphe 3 de l'article 4 du statut du Tribunal du contentieux administratif pour l'aligner sur le paragraphe 3 de l'article 3 du statut du Tribunal d'appel modifié par l'Assemblée générale (par. 87 et 88).

13. Le Conseil recommande au groupe d'experts d'envisager d'apporter aux statuts une modification technique qui permette au Bureau de l'administration de la justice de publier sur son site Web une synthèse de ces textes une fois que l'Assemblée générale aura adopté les modifications à y apporter (par. 89).

4. Encouragement du règlement amiable

14. Dans son rapport de 2014, le Conseil de justice interne soulignait combien il importait d'encourager le recours aux procédures de règlement dans les systèmes formel et informel (A/69/205, par. 188 à 193), opinion que le premier groupe du Conseil avait déjà formulée en son temps (A/66/158, par. 52 et 53). Cette opinion est complétée par le débat évoqué dans le présent rapport (par. 90 à 100).

15. Le Conseil a recommandé au groupe d'examiner pourquoi la culture du règlement semblait plus forte dans les fonds et programmes autonomes qu'au Secrétariat (par. 92).

16. Le Conseil recommande au groupe d'experts d'envisager de modifier le Règlement du personnel pour permettre au Tribunal du contentieux administratif de proroger les délais de dépôt d'un recours lorsque les deux parties en litige souhaitent négocier en vue d'un règlement (par. 94), opinion que le premier groupe du Conseil avait déjà formulée en son temps (A/66/158, par. 53 à 57).

17. Le Conseil recommande au groupe d'experts d'envisager de modifier les statuts des tribunaux pour leur permettre de renvoyer des affaires à la médiation, que les parties souhaitent ou non recourir à cette option (par. 96).

18. Le Conseil recommande également au groupe d'experts d'examiner les besoins du Groupe du contrôle hiérarchique et du système formel d'administration de la justice dans le cadre du règlement des différends (par. 97).

19. Le Conseil recommande en outre au groupe d'experts d'envisager de modifier les règles applicables pour permettre de régler un différend moyennant un modeste paiement sans avoir à certifier que celui-ci obéit à une obligation en droit ou constitue un versement à titre gracieux (par. 100).

5. Gestion des dossiers

20. Le Conseil de justice interne avait recommandé de permettre aux défendeurs d'être représentés dans la ville où siège le Tribunal en matière disciplinaire plutôt que d'envoyer un juriste expérimenté du Siège dans un autre lieu d'affectation pour traiter la matière (A/68/306, par. 51 et 52). Le Conseil note que cette pratique est en cours d'examen, même si elle pose encore problème (par. 103).

21. Le Conseil recommande au groupe d'experts d'examiner la nécessité d'une plus grande cohérence des délais requis pour faire publier les jugements du Tribunal du contentieux administratif après la clôture de l'audience principale (par. 105).

22. Le Conseil prend acte de la recommandation formulée par les juges du Tribunal du contentieux administratif à Nairobi tendant à ce que le Tribunal d'appel opère à plein temps et estime que le groupe d'experts pourrait examiner la question (par. 106).

23. Le Conseil recommande au groupe d'experts de déterminer s'il faudrait un juge de permanence employé à plein temps ou, au contraire, opérant en fonction des besoins (et rémunéré en conséquence), qui serait chargé de veiller au prompt règlement des requêtes et des appels interlocutoires ainsi que des affaires simples et des recours futiles, et dont les décisions seraient examinées par le Tribunal d'appel à sa prochaine session (par. 107 et 108).

24. Le Conseil recommande au groupe d'experts de déterminer si les tribunaux devraient donner aux parties des directives sur le rythme de travail à respecter à chaque étape de la procédure (par. 109).

25. Le Conseil recommande au groupe d'experts de décider s'il ne vaudrait pas mieux allonger la durée – actuellement d'une année – de la présidence des tribunaux pour permettre à chacun des présidents de donner des orientations cohérentes sur les activités de son tribunal (par. 110).

26. Le premier groupe du Conseil avait recommandé en son temps que le Président du Tribunal du contentieux administratif examine, au cas par cas, la nécessité d'instaurer un collège de trois juges dudit tribunal (A/65/304, par. 29, et A/66/158, par. 56).

6. Mandat et fonctionnement du Conseil de justice interne

27. La question de savoir s'il y a lieu ou non de réformer le mandat ou le mode de fonctionnement du Conseil de justice interne est laissée à l'appréciation du groupe d'experts, qui devrait se prononcer à la lumière des observations faites par les parties prenantes (par. 114). Cette recommandation remplace celle que le Conseil avait formulée dans son rapport de 2014, où il avait estimé que le groupe d'experts devrait examiner la question de savoir si, pour le Conseil, un mandat détaillé représenterait une amélioration par rapport à la situation actuelle, consistant à s'acquitter d'un mandat général complété par des missions spéciales que lui confiait ponctuellement l'Assemblée générale (A/69/205, par. 186 et 187).

7. Mise en jeu de responsabilité et renvois aux fins d'action récursoire

28. Le Conseil de justice interne a recommandé au groupe d'experts d'examiner la question de la portée et du fonctionnement du renvoi aux fins d'action récursoire dont il est question au paragraphe 8 de l'article 10 du Statut du Tribunal du contentieux administratif et au paragraphe 5 de l'article 9 du statut du Tribunal d'appel, jugeant nécessaire de préciser davantage ce que recouvrait cette fonction dans les statuts (par. 121 à 132).

29. Le Conseil a recommandé au groupe d'experts d'ajouter à la fonction de renvoi les cas de faute présumée et de déterminer également s'il ne serait pas judicieux de faire de même avec les problèmes systématiques de gestion (par. 125).

30. Le Conseil a recommandé que toute partie pouvant être visée par un renvoi judiciaire soit identifiée, dans le prononcé du jugement, par son titre fonctionnel ou ses initiales uniquement, et invitée à formuler ses observations avant décision ou renvoi (par. 126 et 127).

31. Le Conseil recommande au groupe d'experts d'examiner la question des informations qu'il faudrait mettre à la disposition des juges, de l'Assemblée générale et de l'État Membre partie en l'affaire dans laquelle le renvoi aura été prononcé (par. 128 à 132).

32. Le Conseil prend acte du débat et des recommandations sur la question des renvois figurant dans son rapport de 2014 (A/69/205, par. 143 à 148).

8. Responsabilité et recueil d'enseignements

33. Dans son rapport de 2014, le Conseil de justice interne a recommandé la mise à jour du recueil d'enseignements tirés de la jurisprudence administrative, constituant un guide à l'usage des responsables; il a également souhaité que l'on détermine si les responsables y avaient véritablement recours et s'ils s'en inspiraient pour prendre leurs décisions (A/69/205, par. 138 à 142). Dans le présent rapport, le Conseil propose de présenter le guide sous forme de document en ligne (par. 134 à 136).

9. Responsabilité et contrôle judiciaire des décisions constatant la présence ou l'absence de représailles

34. Le Conseil de justice interne recommande au groupe d'experts d'examiner les décisions prises par le Directeur du Bureau de la déontologie à propos de représailles visant un lanceur d'alerte (par. 138).

10. Place des principes généraux du droit et de la Charte des Nations Unies

35. Dans son rapport de 2014, le Conseil de justice interne note qu'aux termes du paragraphe 7 de la résolution 67/241 de l'Assemblée, « les tribunaux doivent faire application des principes généraux du droit et de la Charte dans les limites et dans le respect de leurs Statuts et de ses résolutions, règles, règlements et textes administratifs pertinents ». Le Conseil a recommandé au groupe d'experts d'examiner la question (A/69/205, par. 122 à 124).

11. Dotation en effectifs du système d'administration de la justice

36. Il n'appartient pas au Conseil de justice interne de se prononcer sur les questions de dotations en effectifs et d'administration du personnel intéressant le système formel de justice interne, le Bureau de l'administration de la justice, y compris le Greffe, et les juges étant mieux placés et outillés pour traiter de ces questions et présenter leurs recommandations au groupe d'experts. Cela étant, le Conseil prend acte des lourdes responsabilités incombant au Bureau (par. 139 et 140) et de la proposition qu'il avait faite, en 2014, tendant à ce que le groupe d'experts étudie la charge de travail et les besoins en effectifs du Bureau (A/69/205, par. 167 et 168), opinion que le premier groupe du Conseil avait déjà formulée en son temps (A/66/158, par. 31 à 33, et A/67/98, par. 28 et 57).

12. Code de conduite unique à l'intention de tous les représentants légaux

37. Cette question, à propos de laquelle le Conseil de justice interne a formulé des recommandations dans son rapport précédent (A/69/205, par. 174 à 184), a été réglée dans la résolution 69/203 (par. 44), dans laquelle l'Assemblée générale prie le Secrétaire général de lui présenter, à sa prochaine session, un code déontologique unique pour tous les représentants légaux, « sans préjudice des autres mécanismes disciplinaires ».

13. Entités chargées des enquêtes

38. Dans son rapport de 2014, le Conseil de justice interne, faisant observer que de nombreux acteurs partagent la responsabilité des enquêtes sur les cas de faute présumée, propose que le groupe d'experts envisage une rationalisation de leurs procédures (A/69/205, par. 194 à 199). Le Conseil note qu'il avait été informé qu'un

groupe de travail du Comité Administration-personnel, auquel était également représenté le Bureau des services de contrôle interne, avait été activement saisi de la question.

14. Communications des tribunaux à l'Assemblée générale

39. Le Conseil de justice interne propose au groupe d'experts de décider s'il serait bon que les juges rendent compte séparément à l'Assemblée générale (par. 141 à 144).

Annexe II

Note des juges du Tribunal d'appel des Nations Unies

A. Ressources nécessaires au Tribunal

1. Le Tribunal d'appel est le tribunal permanent de dernière instance chargé de l'administration de la justice pour les membres du personnel de l'Organisation et de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient. Les membres du personnel de plusieurs autres organismes et entités internationales reconnaissant sa compétence, notamment la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies et l'Organisation de l'aviation civile internationale, peuvent également y avoir recours.

2. Le Tribunal se compose de sept juges de nationalités différentes ne faisant pas partie du personnel de l'Organisation. La majorité d'entre eux travaillent à plein temps dans leur juridiction nationale où ils examinent et tranchent des affaires, et ne s'acquittent de leurs devoirs et responsabilités vis-à-vis du Tribunal d'appel qu'à temps partiel. Quelques-uns seulement ont pris leur retraite auprès de leur juridiction nationale.

3. Le Tribunal d'appel statue, d'une part, sur les appels formés contre les jugements des juridictions de première instance (ou leur équivalent), lors de ses trois sessions annuelles et, d'autre part, sur les requêtes déposées tout au long de l'année, c'est-à-dire lorsque le Tribunal n'est pas en session. Souvent d'extrême urgence, ces dernières doivent être tranchées dans les meilleurs délais.

4. Le paragraphe 1 de l'article 2 du Règlement de procédure du Tribunal d'appel dispose que le Président dirige les travaux du Tribunal et du greffe et l'article 18 *bis* dudit règlement charge le Président de l'ensemble de la gestion des affaires portées devant le Tribunal. Cette responsabilité inclue la possibilité de rendre toute ordonnance qu'il estime appropriée pour que les affaires soient jugées équitablement et en toute diligence et pour que justice soit faite, d'ordonner que des affaires soient radiées du rôle et de renvoyer des affaires devant un juge ou un collège de juges.

5. Pendant la première année d'existence du Tribunal d'appel, c'est le Président qui a statué sur les requêtes et autres affaires judiciaires déposées hors session annuelle. Cependant, au mois de juillet 2010, les juges du Tribunal ont institué la fonction de « juge de permanence », exercée à tour de rôle par un juge nommé mensuellement par le Président et devant s'acquitter des tâches judiciaires nécessaires entre les sessions.

6. Mise en place à la seule initiative des juges afin d'aider le Président, cette fonction consiste à veiller à ce que les requêtes soient traitées dans les meilleurs délais. Ces « juges de permanence » donnent volontairement et bénévolement de leur temps libre pour examiner et statuer sur les requêtes des parties.

7. L'institution a puissamment contribué à permettre d'accélérer le cours de l'instance et de faire l'économie de risques d'infraction à la légalité. Toutefois, depuis qu'elle a vu le jour, le volume de travail que le juge préposé doit abattre entre les sessions s'est sensiblement accru.

8. Depuis l'année 2009, le Tribunal d'appel a pris au total 223 ordonnances touchant diverses motions de procédure et examiné des centaines d'autres requêtes

dans le cadre de jugements. Cependant, le nombre de requêtes déposées en dehors des sessions annuelles n'a cessé d'augmenter : en 2014, le greffe du Tribunal a reçu 84 requêtes et, au 30 juin 2015, celles-ci étaient déjà au nombre de 34.

9. Si lourds ont été les sacrifices exigés de la personne du juge de permanence par cette forte augmentation du nombre de requêtes que la formule est devenue peu viable, notamment compte tenu du fait qu'elle repose sur le bénévolat. Elle ne fonctionne plus depuis avril 2014.

10. Depuis, de nouveau seul face aux nombreuses requêtes et autres affaires juridiques déposées en dehors des sessions annuelles, le Président tranche les plus urgentes et renvoie les autres à la session suivante du Tribunal d'appel. Mais l'ensemble des requêtes pendantes et des affaires enrôlées ne pouvant être tranchées le temps de trois sessions annuelles, il en résultera vraisemblablement un arriéré de contentieux.

11. La gestion du greffe et de son personnel lorsque le Président n'est pas en poste à New York est une tâche complexe. Actuellement, pour chaque recours contestable, le personnel du greffe doit systématiquement contacter le Président afin de savoir s'il y a lieu de l'introduire ou de l'examiner mais aussi, souvent, pour connaître les procédures à suivre, une fois le recours introduit. Le Tribunal d'appel propose donc que le Président, ou un juge nommé par le Président, soit affecté à New York à temps plein afin de guider le greffe et son personnel pour qu'ils puissent s'acquitter efficacement de leurs mandats.

12. Le Président, ou le juge qu'il aura désigné, pourrait ainsi vider sans délai toutes les requêtes et affaires judiciaires en attente, et non plus seulement les plus urgentes. Les recours seraient alors entendus et tranchés au cours des sessions annuelles et ne nécessiteraient pas l'examen de requêtes ou autres considérations sans lien avec leur fond. Une telle mesure permettrait en outre au Président, ou au juge qu'il aura désigné, de mieux s'acquitter de sa tâche indispensable de gestion des dossiers, conformément aux dispositions de l'article 18 *bis* du règlement.

13. Dans un premier temps, des dispositions devraient être prises afin de rétablir la fonction de juge de permanence mais, pour être viable, celle-ci requiert l'attribution d'une compensation aux juges pour le temps passé à statuer sur les requêtes et à traiter d'autres affaires judiciaires en attente.

B. Ressources nécessaires au greffe

14. Les juges sont conscients de leur mission, qui consiste à entendre et trancher tous recours et à cerner et trancher les contestations sur des points de droit en toute célérité, l'objectif étant d'assurer la sécurité juridique de la vie professionnelle du fonctionnaire et de permettre aux cadres et responsables de faire des choix de gestion juridiquement fondés et éclairés. Le Tribunal étant l'unique instance d'appel de l'Organisation exerçant ce mandat, les juges le prennent très au sérieux et c'est la raison pour laquelle, à chaque session, ils assument une charge de travail considérable, afin d'éviter un arriéré d'affaires.

15. En prévision de chacune des trois sessions annuelles du Tribunal d'appel, le personnel du greffe doit recenser les affaires à examiner, photocopier les dossiers à envoyer aux juges, s'occuper de la logistique de la session (à New York ou ailleurs), exposer dans une note d'information les faits pertinents, les arguments des parties,

les points de droit, la jurisprudence et les textes applicables, participer aux délibérations, fournir l'appui juridique et administratif nécessaire aux audiences, préparer les réunions plénières et y apporter un concours et, enfin, éditer, arrêter et publier le texte des arrêts.

16. Non seulement doivent-ils préparer trois sessions par an, ils sont encore censés gérer au jour le jour les opérations du Tribunal sous la direction du Président. Ils sont notamment chargés de dépouiller le courrier à l'arrivée, de présenter des documents aux parties, de porter à la connaissance du Président toutes requêtes nouvelles et autres affaires judiciaires en attente, de rédiger et traiter les ordonnances concernant des requêtes de procédure et répondre aux questions des parties et autres intervenants.

17. De plus, les agents du greffe entretiennent le site Web et le registre du Tribunal et fournissent des données statistiques ainsi que les contributions du Tribunal d'appel pour insertion dans les rapports d'activité du Bureau de l'administration de la justice et ceux du Secrétaire général sur la matière. Le Greffe épuise tout simplement tous ses moyens.

18. Depuis sa création en 2009, le Tribunal d'appel a prononcé au total 532 jugements, dont beaucoup impliquaient plusieurs membres du personnel de l'Organisation des Nations Unies ou d'autres organisations et entités internationales. Cela signifie que plus de 100 arrêts sont publiés chaque année, soit environ 30 à 35 à chaque session. Compte tenu de la compétence du Tribunal, qui porte sur l'Organisation et sur d'autres organisations et entités internationales ayant souvent leurs propres systèmes de réglementation et leurs propres textes, du fait que les juges travaillent à temps partiel et du peu de membres que compte le personnel du greffe, comme on le verra plus loin, il s'agit là d'un chiffre ahurissant en comparaison avec la charge de travail de la plupart des autres tribunaux administratifs internationaux.

19. En 2014, le Tribunal d'appel a connu 137 affaires. Au 30 juin 2015, plus de 100 recours pendants étaient sur le rôle, ce qui représente plus d'une année de travail. Afin d'éviter un nouvel arriéré et d'asseoir plus solidement les activités des juges et du greffe, il apparaît essentiel de recruter un autre juriste de classe P-3.

20. Depuis sa création en 2009, chaque fois qu'il en a eu l'occasion, le Tribunal a informé le Secrétaire général et l'Assemblée générale de l'urgence du recrutement de personnel afin de soutenir les activités du Greffe. Actuellement composé du greffier, de deux juristes et de deux personnels d'appui, le Greffe n'est de toute évidence pas en mesure d'assumer la tâche qui lui a été confiée.

21. Il convient de recruter sans délai un juriste supplémentaire de classe P-3 afin de donner au Tribunal les moyens de fournir, de manière plus durable et plus fiable, l'appui administratif, juridique et technique nécessaire aux juges.

22. Dans leurs derniers rapports à l'Assemblée générale, le Secrétaire général et le Conseil de justice interne ont pris note de la nécessité, qui se faisait sentir depuis longtemps au Tribunal d'appel, de recruter un nouveau juriste de classe P-3 et ont recommandé l'affectation de fonds à ce poste. Ces recommandations n'ont cependant pas encore été appliquées.

23. Le Tribunal est bien conscient des contraintes budgétaires auxquelles l'ONU se heurte, mais il estime qu'à long terme, une meilleure gestion de ses processus

administratifs permettrait à l'Organisation de limiter ses dépenses inutiles. L'un des rôles du Tribunal est d'orienter ces processus administratifs en veillant, par ses arrêts, à ce que l'Administration applique des normes établies et prévisibles. Le Tribunal ne pourra s'acquitter de cette tâche qu'à condition de disposer de ressources suffisantes. Cela permettra d'éviter un arriéré d'affaires et au Tribunal de remplir la mission qui lui a été confiée par l'Assemblée générale.

C. Ressources nécessaires aux juges

24. N'étant pas prévus dans la structure hiérarchique de l'ONU, les juges du Tribunal d'appel n'ont aucun statut ou rang. Depuis la création du Tribunal, en 2009, ils ont régulièrement demandé à être désignés en qualité de secrétaires généraux adjoints, ce qui leur permettrait de bénéficier des privilèges et immunités accordés à l'Organisation.

25. Une telle nomination leur attribuerait en outre le même statut que leurs homologues de l'ancien Tribunal administratif, qu'ils remplacent, et un rang comparable à celui des juges d'autres tribunaux internationaux, y compris le Tribunal pénal international pour le Rwanda, le Tribunal international pour l'ex-Yougoslavie, le Tribunal spécial pour le Liban et le Tribunal spécial pour la Sierra Leone.

26. Par ailleurs, le fait que ses juges n'aient pas de statut ou de rang reconnu, alors que les conseils et parties qui comparaissent devant eux appartiennent à la classe D-2, voire à un rang supérieur, pèse sur l'autorité du Tribunal. En effet, certaines parties sous-estiment la compétence des juges simplement parce qu'ils n'ont pas de rang élevé, ce qui nuit à l'efficacité du Tribunal et du nouveau système à double niveau adopté par l'ONU pour l'administration de la justice.

27. Enfin, nommer les juges du Tribunal d'appel au rang de secrétaires généraux adjoints ne coûterait rien à l'Organisation car, n'étant pas des fonctionnaires, ceux-ci ne bénéficient pas des droits à prestations ou avantages sociaux normalement accordés aux secrétaires généraux adjoints.

Annexe III

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

A. Introduction

1. À la suite de celle qu'ils lui ont adressée en 2014 sur ce sujet (A/69/205, annexe I), les juges du Tribunal du contentieux font part à l'Assemblée générale par la présente note des vues que leur inspirent les six premières années d'existence du Tribunal.
2. Les juges du Tribunal du contentieux ont tenu leur neuvième réunion plénière du 23 au 28 février 2015, à New York, sur le thème « Cinq ans après, un système interne d'administration de la justice à l'ONU indépendant, transparent et professionnalisé : accomplissements, enseignements et la voie à suivre ».
3. Durant la réunion plénière, les juges ont examiné les problèmes et les défis actuels, ainsi que les questions découlant de l'application de la résolution 69/203 de l'Assemblée générale, notamment la mise en place du groupe chargé de l'évaluation indépendante intermédiaire (le groupe d'experts), le code de conduite des représentants légaux, les modifications à apporter aux Statuts et les questions liées à la gestion des dossiers, à la production d'éléments de preuve et aux audiences.
4. Les juges ont eu des entretiens séparés avec les acteurs du système et les conseils officiant devant le Tribunal du contentieux. Les juges ont échangé des vues sur les réalisations du système et les défis à relever, et invité les participants à réfléchir aux moyens de rendre le système plus efficace, plus efficient et plus juste. Ils ont également pris part à une réunion avec le Secrétaire général, aux côtés des juges du Tribunal d'appel.
5. La dernière journée et demie de la neuvième réunion plénière a été consacrée à une conférence conjointe organisée avec les juges du Tribunal d'appel pour débattre de questions d'intérêt commun, au cours de laquelle le juge Ian Binnie du Conseil de justice interne a prononcé un discours sur l'indépendance du pouvoir judiciaire.

B. Stabilité institutionnelle

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

6. Le Tribunal du contentieux se félicite de constater que le groupe d'experts chargé de l'évaluation indépendante intermédiaire du système d'administration de la justice a entamé ses travaux en mai 2015. À l'Assemblée générale, les juges avaient souligné que le cadre structurel du système formel devait demeurer en l'état pendant la période considérée, qui devait prendre fin en octobre 2015. Le Tribunal note cependant que le rapport du groupe chargé de l'évaluation indépendante intermédiaire ne sera pas examiné par l'Assemblée avant sa soixante et onzième session, alors que l'élection d'un nouveau groupe de juges des deux tribunaux aura lieu pendant sa soixante-dixième session, perpétuant ainsi, pour la huitième année, l'instabilité du système d'administration de la justice en ce qui concerne les juges *ad litem*.

Nombre de juges permanents dans chaque ville siège

7. Bien qu'il soit nécessaire d'attendre la publication du rapport du groupe d'experts chargé de l'évaluation indépendante intermédiaire du système d'administration de la justice, les juges redisent qu'après six années de travaux, rien n'est venu remettre en cause ce constat qu'il faut affecter deux juges permanents dans chaque ville siège du Tribunal. Il ressort des statistiques sur ses travaux que le Tribunal doit disposer des services de deux juges permanents dans chacune de ses villes sièges pour s'acquitter de sa mission en toute diligence. En 2014, il a été saisi de 411 affaires. Les juges rappellent qu'ils ont continué de prendre toutes les mesures voulues pour vider leur saisine rapidement, y compris en prenant d'emblée les devants pour mettre en état des dossiers, en traitant en procédure accélérée les actions irrecevables ou manifestement irrecevables, en concourant à dégager des règlements amiables et en réaménageant l'affectation des dossiers entre villes sièges, mais le nombre de nouvelles actions introduites chaque année reste élevé et les juges ne peuvent donc vider le contentieux sans le concours de deux juges permanents dans chacune de ces villes. À cet égard, il faudrait dûment tenir compte des juges qui remplissent encore les conditions requises pour siéger au Tribunal du contentieux.

8. Les juges du Tribunal expriment l'avis mûrement réfléchi que, si l'Assemblée générale n'envisage pas la possibilité de convertir les postes de juge *ad litem* en postes de juge permanent à sa soixante-dixième session, elle devrait accepter la proposition tendant à voir reconduire l'institution des juges *ad litem* en prolongeant les contrats des titulaires et du personnel d'appui correspondant au-delà du 31 décembre 2016.

C. Questions ayant une incidence sur l'indépendance du système d'administration de la justice

Indépendance du Tribunal du contentieux

9. Ayant rappelé et réaffirmé dans sa résolution 69/203 ses précédentes résolutions sur le fonctionnement du système d'administration de la justice et les principes de droit applicables, ainsi que l'importance du principe de l'indépendance des juges du système d'administration de la justice, l'Assemblée générale a également réaffirmé aux paragraphes 36 et 37 de ladite résolution que le Tribunal du contentieux administratif et le Tribunal d'appel n'avaient pas d'autres pouvoirs que ceux qu'ils tiraient de leurs Statuts respectifs et que les tribunaux devaient 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 avait adoptés.

10. Les juges font observer 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 prescrit par l'Assemblée générale dans sa résolution 63/253. Ainsi que 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^a. Il convient également de noter que le code de déontologie judiciaire demande aux juges de « se tenir au courant de l'évolution du droit international administratif et du droit international du travail, et des normes internationales relatives aux droits de l'homme ».

11. 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 examiner ses procédures en toute indépendance, le but étant pour elle de 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, le but étant de les mettre au service de l'équité et de la célérité de la justice. Ils ont ainsi récemment réexaminé leurs procédures concernant la gestion des dossiers, la production d'éléments de preuve et les audiences.

12. Les juges rappellent 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. Violer ce principe c'est 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.

13. Cela signifie que le Tribunal du contentieux 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, pour ne pas 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, notamment chargé 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 aussi que l'indépendance financière des tribunaux est toujours une question délicate. Il n'empêche qu'ils devraient être consultés sur le mode d'allocation des ressources.

Indemnisation

14. Les juges prennent note du paragraphe 38 de la résolution 69/203, dans lequel l'Assemblée générale a décidé de modifier le paragraphe 5 de l'article 10 du Statut du Tribunal du contentieux administratif stipulant qu'une indemnité ne peut être accordée qu'en cas de préjudice avéré.

15. Les juges rappellent qu'en principe, toute indemnisation repose sur des éléments de preuve solides. Dans certains cas, le Tribunal d'appel a invalidé des

^a « 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).

condamnations en dommages et intérêts en l'absence de preuves du préjudice subi par le plaideur. Il a cependant statué que la violation des droits d'un fonctionnaire, surtout lorsqu'il s'agit d'un droit fondamental, peut donner lieu à une indemnisation pour dommage moral sans qu'un préjudice ait été prouvé ou constaté^b. La modification apportée au paragraphe 5 de l'article 10 du Statut du Tribunal du contentieux administratif exige la production de preuves à l'appui du préjudice subi, les moyens de preuve étant déterminés par le juge. Dans de nombreux cas, le Tribunal d'appel a réduit le montant de l'indemnité accordée au fonctionnaire par le Tribunal du contentieux sans fournir de directives claires ni justifier sa décision. Le Tribunal du contentieux et les parties apprécieraient des directives plus précises.

Gestion des dossiers

16. Les juges prennent note du paragraphe 27 de la résolution 69/203, dans lequel l'Assemblée générale prie 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. Cette requête illustre les conséquences négatives qu'entraîne l'absence de lien hiérarchique direct entre les tribunaux et l'Assemblée et son incidence sur l'indépendance des juges. Il est inapproprié qu'un défendeur, appelé à comparaître devant le Tribunal, soit chargé de rendre compte des mesures prises par les juges, qui sont les seuls à pouvoir traiter comme il convient des questions qui sont de leur seul ressort. Le Secrétaire général devrait informer l'Assemblée qu'il ne peut présenter un tel rapport sans compromettre l'indépendance du Tribunal du contentieux.

17. Les juges ont le plaisir de signaler que les mesures qu'ils ont prises pour accélérer la mise en état des dossiers ont produit d'innombrables avantages. Même six ans après la mise en place du nouveau système, les actes de procédures sont souvent soumis sans présentation des faits allégués ni base juridique précise ou autorisation à l'appui, mais avec de nombreux documents inutiles. Les mesures prises par les juges pour accélérer la mise en état des dossiers leur permettent de demander aux parties d'obtenir, de présenter ou de recevoir les preuves documentaires ou autres nécessaires pour établir ou contester les faits, et de préparer leurs affaires en vue d'un règlement sur dossier ou devant les tribunaux.

18. Les mesures prises par les juges du Tribunal du contentieux pour accélérer la mise en état des dossiers ont entraîné le retrait de nombreuses plaintes. Une gestion rigoureuse des dossiers permet d'économiser des ressources, même en l'absence d'un règlement, et entraîne une mise en état des affaires plus efficace. Dans un cas, un requérant a retiré cinq plaintes; dans un autre cas, après avoir obtenu plusieurs mesures provisoires, le requérant a retiré trois plaintes à l'issue du règlement, ce qui a permis d'appeler 29 personnes de moins à la barre^c. Les mesures prises pour accélérer la mise en état des dossiers ont permis d'instaurer une nouvelle culture sur le lieu de travail qui contribue à la réalisation de l'un des objectifs fondamentaux du système d'administration de la justice, à savoir offrir au personnel et à l'Administration des conditions de travail harmonieuses.

^b http://www.un.org/en/oaj/appeals/judgments_2014.shtml [*Eissa c. le Secrétaire général* (2014-UNAT-469)].

^c Voir <http://www.un.org/en/oaj/dispute/orders.shtml> [ordonnance n° 261 (Wishart, NY/214)].

Lien hiérarchique

19. Au paragraphe 47 de la résolution 69/203, l'Assemblée générale souligne 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 prie le Secrétaire général de charger le Conseil de présenter dans ses rapports les vues du Tribunal du contentieux administratif et du Tribunal d'appel.

20. Les juges prennent note du paragraphe 39 de la résolution 69/203, dans lequel l'Assemblée générale décide de modifier le paragraphe 3 de l'article 11 du Statut du Tribunal du contentieux administratif pour faire en sorte que les ordonnances et instructions de mise en l'état, ainsi que les jugements, soient d'exécution immédiate. Au paragraphe 41 de la même résolution, l'Assemblée prie le Secrétaire général de lui présenter, durant la partie principale de sa soixante-dixième session, un rapport sur l'application des modifications du paragraphe 3 de l'article 11 du Statut du Tribunal, notamment en ce qui concerne leurs incidences administratives, leurs éventuelles incidences sur les délais de règlement du contentieux, et le règlement des éventuels appels d'ordonnance.

21. Les juges considèrent que cette demande formulée par l'Assemblée générale montre une fois de plus l'incidence négative de l'absence de lien hiérarchique direct entre le Tribunal du contentieux et l'Assemblée, un problème systémique qui reste encore à régler. Ils sont fermement convaincus qu'il est inapproprié que le Secrétaire général fasse des observations sur l'application des modifications du paragraphe 3 de l'article 11 du Statut du Tribunal, notamment en ce qui concerne leurs incidences administratives ou leurs éventuelles incidences sur les délais de règlement du contentieux. Le Secrétaire général étant partie à la procédure devant le Tribunal, comme le sont les demandeurs, il ne peut pas sérieusement formuler des observations sur l'application, par les juges, des modifications du paragraphe 3 de l'article 11 du Statut. Le nouveau système d'administration de la justice repose sur un principe fondamental, à savoir le caractère contraignant des ordonnances et jugements du Tribunal. Le fait de permettre au défendeur d'éviter les effets d'une décision de suspension provisoire en faisant appel est incompatible avec la procédure d'injonction, reconnue et utilisée à l'échelle internationale. Une suspension de décision administrative ne peut être ordonnée que s'il est démontré au Tribunal que la décision est a priori illégale. En pareil cas, c'est le système tout entier qui risque d'être sapé à la base si une telle décision peut être évitée par l'introduction d'un recours.

22. 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'il lui faille saisir cette dernière des vues et doléances des juges, y compris celles touchant leurs pratiques judiciaires et le traitement des affaires, par l'intermédiaire d'un rapport établi et soumis par le Cabinet du Secrétaire général et/ou par le Conseil de justice interne.

23. 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 ne sied pas qu'une composante du système doive faire rapport à l'Assemblée par l'intermédiaire du Conseil. Les juges rappellent en outre qu'il est organisé un tel lien hiérarchique direct en faveur d'autres tribunaux des Nations Unies et des rouages non formels du système d'administration de la justice, à savoir le Bureau de l'Ombudsman.

Accès des juges à la justice

24. L'expérience des six dernières années montre qu'il n'est ouvert aux juges aucune voie de recours en présence de décisions qui intéressent leurs conditions d'emploi et leurs droits contractuels prises par l'Administration, qui est elle-même justiciable des tribunaux. En outre, toute négociation entreprise par les juges avec l'Administration est fatalement regardée comme teintée de politique et comme venant remettre en cause la présomption d'indépendance de la magistrature.

25. Les juges redisent qu'à leurs yeux, cette lacune cadre mal avec l'indépendance de la magistrature. 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 demandent à l'Assemblée d'instituer un mécanisme qui leur permette d'exprimer leurs préoccupations.

D. Transparence de la justice

Salles d'audience et ouverture au public

26. Les juges prennent note en s'en félicitant du paragraphe 29 de la résolution 69/203, dans lequel l'Assemblée générale réaffirme que le Tribunal du contentieux administratif et le Tribunal d'appel des Nations Unies doivent disposer de salles d'audience fonctionnelles dotées du matériel nécessaire. Les juges ont le plaisir d'annoncer que le Tribunal du contentieux dispose désormais de salles d'audience adéquates dans ses trois lieux d'implantation.

27. Dans ces trois villes, le Tribunal du contentieux siège dans des locaux occupés par l'Organisation. Les juges croisent souvent les parties et les responsables appelés à comparaître devant eux, ce qui n'inspire guère le sentiment d'indépendance.

Voies de recours contre les juges

28. Les juges se félicitent qu'au paragraphe 41 de sa résolution 67/241, l'Assemblée générale ait approuvé la procédure applicable en cas de faute professionnelle d'un juge. Ils rappellent que, lors de leur huitième réunion plénière, ils ont arrêté les modalités de mise en œuvre de ladite procédure ainsi qu'il ressort du rapport du Secrétaire général sur l'administration de la justice (A/69/227, annexe VII). Depuis l'approbation du mécanisme, le Président du Tribunal du contentieux administratif a été saisi d'une plainte. Les juges prennent note du paragraphe 46 de la résolution 69/203, dans lequel l'Assemblée prie le Secrétaire général de lui présenter dans son prochain rapport une proposition plus élaborée concernant la compétence et le nom du mécanisme de règlement des recours en non-respect du code déontologique des juges. Les juges redisent que les plaintes ne devraient pas être traitées par le Directeur exécutif ou le Conseil de justice interne, mais uniquement par eux-mêmes.

29. Les juges sont fermement convaincus qu'ils devraient eux-mêmes formuler une telle proposition ou, à tout le moins, être en mesure de faire des observations sur la compétence et le nom du mécanisme. Il n'est contesté dans aucun système formel d'administration de la justice que la charge de déterminer le champ d'application du mécanisme de règlement des recours devrait être confiée à la magistrature. Les juges devraient jouir d'immunités contre toutes les plaintes découlant de l'exercice de leur fonction judiciaire. Dans certains cas, les parties et les témoins ont porté plainte

contre les juges au motif que ceux-ci avaient fait, lors des audiences ou dans leurs décisions, des observations jugées désagréables par les plaignants.

E. Dotation en ressources suffisantes

30. Les juges prennent note, en s'en félicitant, du paragraphe 6 de la résolution 69/203 de l'Assemblée générale, dans lequel cette dernière note avec satisfaction les progrès qui ont été accomplis dans la résorption de l'arriéré d'affaires et l'examen des nouvelles affaires depuis l'institution du nouveau système d'administration de la justice, ainsi que l'utilisation accrue de mécanismes de règlement amiable. Comme indiqué précédemment, les juges sont également satisfaits de la décision prise par l'Assemblée générale de mettre en place un groupe indépendant chargé d'évaluer le fonctionnement du nouveau système d'administration de la justice en vue de l'améliorer. S'il y a lieu, au vu de l'expérience des six années d'existence du Tribunal du contentieux, de se féliciter des acquis de l'institution depuis l'avènement du nouveau système d'administration de la justice, s'agissant de son aptitude à résorber l'arriéré de contentieux et à vider les dossiers nouveaux, force est de dire que l'on sous-estime encore les dépenses réelles afférentes au fonctionnement du Tribunal et du Bureau de l'administration de la justice. L'absence de ressources suffisantes pour pourvoir à l'appui technique et administratif nécessaire est venue mettre à mal le cours de l'administration de la justice, ainsi qu'il est dit ci-après.

Financement des déplacements et de la formation

31. L'un des services les plus fortement négligés sont les greffes, qui connaissent encore plus de difficultés que les juges, aucune enveloppe n'ayant été dégagée ces six dernières années pour permettre à leur personnel d'assister aux réunions annuelles des agents des greffes des trois villes sièges. Il a donc été difficile, voire impossible, aux intéressés de s'attacher à harmoniser et uniformiser les pratiques des greffes pendant cette période. Tout 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 dans le cadre du nouveau système. La formation judiciaire continue exige que les membres du personnel des greffes participent à des actions de formation et à des rencontres aux fins d'échanges d'informations avec leurs homologues internationaux et régionaux, et des crédits doivent être alloués à ces fins.

Comptes rendus d'audiences

32. Les juges redisent que dans l'intérêt de la transparence, du professionnalisme et de la crédibilité du système d'administration de la justice, il est impératif de disposer de comptes rendus d'audience fiables et établis selon les règles de l'art. Bien que la nécessité de disposer de comptes rendus d'audiences de qualité soit reconnue par tous, les juges constatent que les crédits alloués à cette fin sont trop dérisoires pour permettre la transcription systématique des audiences sur le fond. Or, ces comptes rendus d'audience sont importants en cause d'appel, en particulier lorsque les conclusions factuelles sont complexes ou nombreuses. Les juges réaffirment qu'il faut dégager une enveloppe suffisante pour couvrir l'établissement systématique de comptes rendus de qualité professionnelle des débats dans toutes les villes sièges du Tribunal du contentieux. Dans le cadre d'une des affaires portées

en appel, le Tribunal d'appel a déclaré qu'en présence de dépositions orales, il n'était pas en mesure d'examiner les conclusions du Tribunal du contentieux administratif si lesdits témoignages n'étaient pas transcrits. Il a ajouté que dans une affaire où la véracité des faits est contestée, il n'aurait d'autre choix, en l'absence d'une transcription écrite, que de renvoyer l'affaire devant la première instance pour une nouvelle audience, qui serait, cette fois, enregistrée et transcrite. Le temps, l'argent et les efforts inutiles associés à un renvoi dépassent sans aucun doute, selon le Tribunal d'appel, le coût d'une transcription systématique des audiences. Si le budget nécessaire n'existe pas, il faut le créer, faute de quoi le système interne d'administration de la justice de l'Organisation est voué à l'échec, ont estimé les responsables du Tribunal d'appel, ajoutant que le manque de crédits les avait déjà plongés dans une situation extrêmement difficile^d.

Moyens informatiques et télématiques

33. Au paragraphe 4 de sa résolution 69/203, l'Assemblée souligne qu'il importe que tous les fonctionnaires aient accès au système d'administration de la justice, quel que soit leur lieu d'affectation. Grâce au système de gestion des dossiers du Tribunal, tout membre du personnel ayant déposé une requête peut à tout moment consulter son dossier depuis n'importe quel ordinateur. Un certain nombre des mises à jour doivent cependant être apportées au système pour garantir à tous les fonctionnaires un accès fonctionnel et continu à la justice. Les individus ayant cessé le service et les plaignants assurant eux-mêmes leur défense rencontrent des difficultés d'accès aux documents de l'Organisation des Nations Unies.

34. Les juges notent également qu'au paragraphe 34 de sa résolution 69/203, l'Assemblée générale souligne qu'il importe de faciliter la consultation de la jurisprudence des Tribunaux, notamment en améliorant le moteur de recherche. Selon divers intervenants interrogés, le moteur d'accès et de recherche jurisprudentielle désormais accessible sur le Web est plus fonctionnel que l'outil rudimentaire précédemment proposé, même s'il demande encore à être affiné. Les juges comptent que sa prochaine version viendra hisser le moteur de recherche du Tribunal au niveau des outils de recherche actuellement utilisés dans la sphère juridique.

35. Les juges demandent à l'Assemblée 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.

F. Représentation efficace des justiciables devant le Tribunal du contentieux

36. Le Tribunal du contentieux administratif se félicite des efforts faits pour élargir l'offre d'assistance juridique aux membres du personnel qui souhaitent introduire un recours devant lui. Les juges déclarent à nouveau qu'à en juger par les six années d'existence du système, le Tribunal du contentieux peine d'autant à consacrer toute l'activité qu'il faut à gérer le contentieux qu'il a toujours affaire à un grand nombre de justiciables plaidant seuls leur cause sans l'assistance d'un avocat.

^d http://www.un.org/en/oaj/appeals/judgments_2014.shtml [Koda v. Secretary-General 2011-UNAT-130 (*disponible en anglais uniquement*)].

Ignorant souvent tout de l'univers de la justice, ces individus déposent d'ordinaire toutes sortes d'écritures et de conclusions sans intérêt et inondent les greffes de questions et demandes inutiles ou mal inspirées qui sont sources de paralysie et de retards dans les procédures.

37. Principe essentiel du nouveau système d'administration de la justice, le droit à l'assistance d'un conseil, qui est consacré par la Déclaration universelle des droits de l'homme, trouve son expression dans le principe d'égalité des armes. L'Assemblée générale a vu dans l'impératif de garantir à tout justiciable, en particulier au requérant devant le Tribunal du contentieux, une assistance juridique efficace, une exigence pour une Organisation des Nations Unies qui se veut un employeur modèle, et une question à garder à l'étude.

G. Statut des juges

38. Les juges se félicitent qu'au paragraphe 43 de sa résolution 69/203, l'Assemblée générale demande que soit examinée la question de l'harmonisation des privilèges et immunités des juges.

39. Ils 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, de fonctionnaires ou de 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 dire le droit en présence de contestations résultant de décisions prises ou entérinées par des responsables de départements et de bureaux divers, y compris des personnes ayant 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 à leur niveau de prise de décisions.

40. On ne saurait trop souligner le fait que les décisions des juges, qui sont lourdes de conséquences pour le personnel comme pour l'Administration, ont néanmoins permis, au fil des ans, de préciser, de réexaminer et de promulguer des instructions administratives, directives ou pratiques, et, ainsi, concouru à susciter et à cultiver la sérénité et la bonne intelligence dans le monde du travail onusien.

41. Le statut de directeur (classe D-2) attribué aux juges du Tribunal du contentieux administratif ne cadre pas avec celui de la plupart des autres juges internationaux du système des Nations Unies, qui ont rang de secrétaire général adjoint. L'Ombudsman de l'ONU, qui fait partie du système non formel de justice interne, a rang de sous-secrétaire général. Bien que très peu d'accords de médiation soient renvoyés au Tribunal du contentieux pour exécution, lorsque cela se produit, il revient toujours aux juges de rang D-2 de leur donner force exécutoire. Pour les motifs sus-invoqués, les juges du Tribunal du contentieux méritent le rang de sous-secrétaire général.

42. Le statut de directeur (D-2) des juges du Tribunal du contentieux administratif donne lieu au versement d'honoraires aléatoires, dont le montant, arbitraire, est laissé au bon vouloir du défendeur. Dans la pratique, les juges bénéficient des avantages liés à la classe D-2, mais n'ont pas droit à l'avancement d'échelon. À la différence des juges de l'ancien Tribunal administratif des Nations Unies, les juges du Tribunal du contentieux administratif se voient rembourser leurs frais de voyage

à hauteur du prix des billets de classe économique, y compris dans le cadre des congés dans le foyer et quelle que soit la distance.

43. Si l'on souhaite préserver et faire respecter l'indépendance de l'appareil judiciaire de l'Organisation des Nations Unies, il faut envisager de séparer les juges de la fonction publique internationale et de leur accorder un statut distinct, entièrement à part du reste des fonctionnaires internationaux. Les juges pourraient jouir d'un titre et d'un rang conformes à leur qualité de magistrat, et occuper des postes de magistrats au sein du système des Nations Unies.

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

44. Les juges se félicitent que l'Assemblée générale, au paragraphe 44 de sa résolution 69/203, souligne qu'il faut que toutes les personnes appelées à remplir les fonctions de représentants légaux devant le Tribunal du contentieux administratif ou le Tribunal d'appel soient soumises aux mêmes normes déontologiques et, à cet égard, prie le Secrétaire général de lui présenter, dans son prochain rapport, un code déontologique unique pour tous les représentants légaux, sans préjudice des autres mécanismes disciplinaires.

45. Ils estiment néanmoins qu'il est indispensable qu'une consultation en bonne et due forme soit organisée avec le Tribunal au sujet de ce code déontologique unique. Les juges seront chargés de faire appliquer ce code, et le Tribunal, en tant que composante essentielle du mécanisme d'application, doit être consulté au sujet de ce document important. Or, cela n'a pas été le cas. Les juges ont reçu, à la fin du mois de juin 2015, un exemplaire du projet de code de conduite, dont les auteurs ne sont pas nommés.

46. Les juges du Tribunal du contentieux ne sont donc pas favorables à l'adoption du code de déontologie applicable tous les représentants légaux comparaisant devant le Tribunal tant qu'ils n'auront pas eu la possibilité de formuler des observations à son sujet et de s'assurer qu'ils sont effectivement en mesure d'en faire respecter les dispositions.

7 août 2015.