Nations Unies A/55/57*

Assemblée générale

Distr. générale
12 juin 2000
Français
Original: anglais

Cinquante-cinquième session
Point 118 de la liste préliminaire**
Examen de l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies

Rapport du Corps commun d'inspection sur l'administration de la justice à l'Organisation des Nations Unies

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre à l'Assemblée générale le rapport du Corps commun d'inspection intitulé « Administration de la justice à l'Organisation des Nations Unies » (JIU/REP/2000/1).

* Nouveau tirage pour raisons techniques.
** A/55/50.

00-47423 (F) 200900 210900

JIU/REP/2000/1

Administration de la justice à l'Organisation des Nations Unies

Rapport établi par

Fatih Bouayad-Agha
Homero L. Hernández

Corps commun d'inspection

Genève
2000

Table des matières

		Paragraphes	*Page*
	Sigles		v
	Résumé analytique : objectifs, conclusions et recommandations		vi
I.	Introduction	1–16	1
II.	Les recours internes à l'ONU : la voie amiable	17–34	2
	A. Rôle des services du personnel	18–19	3
	B. Rôle du Conseiller du personnel	20	3
	C. Rôle des représentants du personnel	21	3
	D. Rôle du jury en matière de discrimination et autres plaintes – Autres recours amiables	22–34	3
III.	Les recours internes à l'ONU : la procédure formelle	35–74	4
	A. Les procédures de recours dans le Statut et le Règlement du personnel	35–36	4
	B. La « décision administrative »	37–42	4
	C. L'examen des mesures administratives : le Groupe du droit administratif	43–44	5
	D. L'aide juridique et la représentation des fonctionnaires : les Listes des conseils pour les recours et les affaires disciplinaires	45–47	5
	E. Les organes de recours : la Commission paritaire de recours	48–49	6
	F. Les fautes et autres infractions à la déontologie : le Comité paritaire de discipline	50–55	6
	G. Le Bureau des services de contrôle interne : son rôle en matière disciplinaire	56–57	7
	H. Le degré supérieur : le Tribunal administratif des Nations Unies	58–61	7
	I. La Cour internationale de Justice : son rôle historique dans les recours internes	62–74	8
IV.	Les recours internes à l'ONU : les procédures spéciales	75–76	9
V.	Procédures de recours dans les autres organisations internationales	77–107	9
	A. Procédures de recours interne	77–94	9
	i) Organisation internationale du Travail	77–80	9
	ii) Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (Unesco)	81–84	10
	iii) Banque internationale pour la reconstruction et le développement (Banque mondiale)	85–91	10
	iv) Fonds monétaire international (FMI)	92–94	11
	B. Instances supérieures d'appel : tribunaux administratifs	95–107	11
	1. Organisation faisant partie du système des Nations Unies :		
	i) Organisation internationale du Travail (OIT)	95–101	11

2. Autres organisations internationales 102–107 12

i) Organisation des États américains 102–106 12

ii) Organisation de coopération et de développement économiques . . . 107 12

VI. Réforme de l'administration de la justice à l'Organisation des Nations Unies : vers un système plus rationnel, équitable et efficace 108–172 12

A. Réforme administrative et structurelle : création d'un Bureau chargé du règlement des différends et de l'administration de la justice 108–113 12

B. Tribunal administratif des Nations Unies 114–121 13

C. Commission paritaire de recours et Comité de la responsabilité professionnelle 122–135 14

D. Liste des conseils pour les affaires disciplinaires et recours 136–147 16

E. Médiateur. 148–150 17

F. Instance supérieure de recours : options 151–172 17

VII. Questions générales. 173–185 20

A. Obligation redditionnelle des hauts fonctionnaires du Secrétariat 173 20

B. Utilisation d'un langage clair dans les règles et règlements et autres textes administratifs. 174–184 20

C. Accès du personnel hors Siège aux instances de recours : utilisation de la vidéoconférence 185 21

Notes 21

Annexes

I. Options offertes aux fonctionnaires souhaitant faire appel de décisions administratives 23

II. Affaires soumises à la Commission paritaire de recours : statistiques (chiffres communiqués par les quatre lieux d'affectation). 24

III. Compétence des tribunaux administratifs du système des Nations Unies. 26

Sigles

BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement
BIT	Bureau international du Travail
CAC	Comité administratif de coordination
CCFPI	Comité consultatif de la fonction publique internationale
CCI	Corps commun d'inspection
CIJ	Cour internationale de Justice
CFPI	Commission de la fonction publique internationale
DG	Département de la gestion (ONU)
FAFI	Fédération des associations de fonctionnaires internationaux
FMI	Fonds monétaire international
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OEA	Organisation des États américains
OIT	Organisation internationale du Travail
ONU	Organisation des Nations Unies
ONUG	Office des Nations Unies à Genève
ONUN	Office des Nations Unies à Nairobi
ONUV	Office des Nations Unies à Vienne
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
SGA	Service de gestion administrative (ONU)
TANU	Tribunal administratif des Nations Unies
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNOPS	Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets

Résumé analytique

Objectifs

La présente étude est essentiellement l'analyse de l'ensemble du système d'administration de la justice à l'ONU, de ses fondements juridiques (Charte, Règlement et Statut du personnel, instructions administratives, procédures, etc.) à son fonctionnement et à l'importance de ses effets, en passant par les divers organes qui interviennent dans son fonctionnement. Cette analyse cherche à faire le point sur la manière dont la justice est actuellement administrée et à inspirer des recommandations qui tendraient concrètement à l'adapter aux nouveaux impératifs de la gestion. Elle devrait aussi fournir un bon point d'appui pour répondre aux exigences de la responsabilisation et de la supervision à l'ONU en rendant clair et transparent l'appareil judiciaire de celle-ci[1].

Le présent rapport porte sur l'administration de la justice à l'ONU seulement. Cependant, au cours de leur travail, les auteurs se sont aussi familiarisés avec les systèmes en place dans l'ensemble des autres institutions des Nations Unies. Au vu des renseignements dont ils disposaient, ils ont conclu que, si leur mission ne concernait qu'une seule organisation, le problème dont ils étaient saisis appelait un examen plus large, couvrant globalement l'ensemble des organismes des Nations Unies, en ce qui concernait notamment les instances d'appel de degré supérieur ayant à statuer sur les décisions des organes judiciaires et semi-judiciaires des degrés inférieurs.

Les inspecteurs ont constaté que l'administration de la justice à l'ONU était lente, lourde et coûteuse, assez proche en cela des systèmes nationaux du même genre. Elle leur a également paru beaucoup moins efficace qu'elle pourrait ou devrait l'être sur plusieurs plans importants.

Décrite en quelques mots, l'administration de la justice à l'ONU repose sur certaines procédures amiables et sur des procédures de recours formelles à deux degrés, le premier étant celui des organes internes, aux fonctions uniquement consultatives, le second celui du Tribunal administratif, aux décisions contraignantes.

Il est évident que, lorsqu'elle a élaboré les dispositions du Règlement du personnel qui organisent l'administration de la justice, l'Assemblée générale a conçu la première phase de la procédure de recours comme celle de l'examen des revendications des fonctionnaires par un corps composé de leurs pairs. Les systèmes juridictionnels qui prévoient l'existence d'organes spécialisés examinant les litiges du point de vue d'un groupe homogène sont nombreux. C'est assurément dans cette optique que l'Assemblée générale a pensé que le Secrétaire général tirerait profit de l'avis des membres du Secrétariat pour régler les affaires mettant en cause des fonctionnaires. Or, les inspecteurs constatent qu'une proportion relativement élevée des recommandations faites par les organes concernés, même quand elles sont unanimes, sont rejetées par les administrations.

Les inspecteurs expriment l'espoir que l'on mettra un terme à cette tendance, pour l'inverser ensuite. Les fonctionnaires qui participent aux travaux des organes internes, soit en qualité de membres soit à titre de conseils, y consacrent un temps et une énergie considérables, en prenant souvent sur leur temps libre. À cet investissement déjà important s'ajoutent toutes les ressources, humaines notamment, que l'Organisation consacre aux travaux de ces organes et à la défense de la cause de l'Administration devant eux. On ne peut que déplorer qu'il y ait tant de cas dans lesquels l'avis de ces organes est rejeté, leurs délibérations ne servant qu'à retarder la procédure d'un an ou deux avant que l'affaire ne passe à la deuxième phase, celle du Tribunal administratif. Les déficiences actuelles de ce dispositif sont aggravées par les particularités de la fonction publique internationale, qui n'a à répondre devant aucun système juridique national et qui risque de ce fait de rester à l'écart des progrès les plus dynamiques du droit du travail. À cet égard, les inspecteurs rappellent que des instruments internationaux aussi importants que la Déclaration universelle des droits de l'homme, les Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme et la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail (Genève, 1998), ne sont pas incorporés dans les règlements internes de l'Organisation.

Sur ce plan, les inspecteurs ont isolé quatre grands problèmes :

- Le premier est la nécessité de renforcer les moyens amiables de conciliation, de médiation et de négociation pouvant intervenir avant l'engagement d'une procédure formelle. Il semble qu'on n'ait guère tenté jusqu'à présent de résoudre les différends avant qu'ils ne prennent des formes officielles devant des organes de recours. La création de la charge de médiateur est à envisager de ce point de vue;
- Le deuxième est celui de l'indépendance des secrétariats de la Commission paritaire de recours et du Comité paritaire de discipline, d'une part, et du Tribunal administratif, de l'autre. À l'heure actuelle, le secrétariat de la Commission et du Comité est logé au Bureau du Secrétaire général adjoint à la gestion alors que celui du Tribunal l'est auprès du Bureau des affaires juridiques. La création d'un service relevant directement du Cabinet du Secrétaire général et regroupant les deux secrétariats et d'autres services du même ordre relèverait considérablement l'image et la crédibilité de l'administration de la justice à l'ONU;
- Le troisième est celui de la création d'une instance d'appel de degré supérieur pour examiner les jugements du Tribunal qui mettent en jeu des questions d'ordre constitutionnel et renvoient par exemple à la Charte. Comme on l'a déjà dit, on ne peut faire de recommandation à ce propos qu'en procédant à une étude de l'ensemble du système des Nations Unies, en consultation et en étroite collaboration avec toutes les institutions qui le composent;
- Le quatrième et dernier problème est celui de l'assistance juridique et de la représentation des membres du personnel qui sont, sous cet angle, désavantagés par rapport à l'Administration.

Les inspecteurs traiteront également de plusieurs autres questions importantes, comme celle de la responsabilisation des chefs de service et autres fonctionnaires, celle de la clarté et de la concision des circulaires administratives et celle de l'accès du personnel de terrain aux voies de recours.

Conclusions et recommandations

Recommandation 1. Institution d'un Bureau du règlement des différends et de l'administration de la justice

Pour donner plus d'indépendance à l'administration de la justice à l'Organisation, il conviendrait de créer au Cabinet du Secrétaire général un Bureau du règlement des différends et de l'administration de la justice. Ce bureau serait composé du médiateur; du secrétariat du Tribunal administratif; du secrétariat de la Commission paritaire de recours et du Comité d'éthique professionnelle (qui remplacerait le Comité paritaire de discipline); et du Bureau du Coordonnateur de la Liste des conseils.

Recommandation 2. Création d'une charge de médiateur

Pour renforcer le dispositif amiable de conciliation, de médiation et de négociation, il conviendrait de créer la charge de médiateur en remplacement du Jury en matière de discrimination et autres plaintes. Cette charge serait intégrée au Bureau du règlement des différends et de l'administration de la justice. Le médiateur serait un fonctionnaire de haut rang, indépendant, nommé par le Secrétaire général en consultation avec les représentants du personnel pour un mandat de cinq ans non renouvelable. Tous les membres du personnel, dans quelque lieu d'affectation qu'ils se trouvent, se verraient garantir l'accès à ce médiateur. En outre, celui-ci serait assisté dans chaque lieu d'affectation d'une personne ou d'un groupe travaillant à temps partiel sous sa direction.

Recommandation 3. Fonctionnement du Tribunal administratif des Nations Unies

a) Il conviendrait de modifier l'article 9 du Statut du Tribunal administratif des Nations Unies de manière à en faire disparaître les restrictions qui limitent actuellement l'autorité du Tribunal. Lorsque celui-ci considère qu'une requête est bien fondée, il devrait avoir le pouvoir discrétionnaire d'ordonner l'annulation de la décision contestée ou l'exécution de l'obligation invoquée. De plus, ce serait à lui seul de fixer, le cas échéant, le montant de l'indemnité à verser.

b) Il conviendrait de prier instamment les États Membres qui présentent des candidats pour siéger au Tribunal de s'assurer que les intéressés possèdent les plus hautes qualités professionnelles et ont de l'expérience, de préférence dans le domaine judiciaire.

c) Eu égard à l'encombrement progressif du Tribunal et au retard que prennent les affaires dont il est saisi, son secrétariat devrait recevoir le renfort d'un secrétaire adjoint, ce qui lui permettrait d'assumer ses fonctions plus efficacement et plus rapidement.

Recommandation 4. Commission paritaire de recours et Comité d'éthique professionnelle

a) L'actuel Comité paritaire de discipline devrait être remplacé par un Comité d'éthique professionnelle. Celui-ci aurait des fonctions analogues à celles de son prédécesseur, mais l'accent serait mis sur leurs aspects moraux plutôt que sur leurs aspects disciplinaires.

b) Les membres nouveaux de la Commission paritaire de recours et du Comité d'éthique professionnelle devraient se voir offrir des cours d'initiation au droit, particulièrement axés sur les conditions d'emploi à l'Organisation, sur les politiques et pratiques administratives de celle-ci et sur la jurisprudence du Tribunal administratif.

c) Il conviendrait de revenir à la pratique consistant à suivre les recommandations unanimes de la Commission paritaire de recours et du Comité d'éthique professionnelle. Cela ferait valoir l'importance de ces organes consultatifs, qui émanent des textes réglementaires de l'Assemblée générale, sans rien retrancher à l'autorité du plus haut fonctionnaire de l'Organisation, le Secrétaire général.

d) Le secrétariat de la Commission paritaire de recours devrait faire paraître tous les ans un rapport sur les affaires examinées, avec la statistique générale des résultats.

e) L'idée d'organiser des audiences devant tous les organes de recours de l'Organisation devrait être étudiée davantage, car ce système faciliterait peut-être le règlement des différends et accélérerait le dénouement des affaires.

f) Il faudrait recourir davantage aux technologies de l'information, y compris les vidéoconférences, pour faciliter l'accès du personnel en poste sur le terrain aux organes de règlement des différends et aux instances de recours.

Recommandation 5. Juridiction d'appel de degré supérieur

Les inspecteurs pensent qu'il faudrait réactiver la fonction consultative qu'assume la Cour internationale de Justice dans le dispositif des recours internes. Dans l'entretemps, il faudrait favoriser le resserrement des relations de travail entre le TANU et l'autre grande institution du système des Nations Unies qu'est le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail, en vue de rationaliser leurs compétences et leurs juridictions et d'organiser leur jurisprudence.

Recommandation 6. Assistance juridique et représentation des fonctionnaires

Pour améliorer l'assistance juridique que reçoivent les fonctionnaires et la manière dont ils sont représentés, les inspecteurs recommandent de renforcer le Bureau du Coordonnateur de la Liste des conseils. Il devrait avoir à sa tête un cadre supérieur, doté d'une solide connaissance du droit. En outre, les fonctionnaires, qui à l'heure actuelle ne peuvent se faire représenter que par un autre fonctionnaire ou par un retraité, devraient pouvoir se faire représenter par des membres du personnel qui ont quitté l'Organisation soit par démission soit pour quelque autre motif.

I. Introduction

1. Le Corps commun d'inspection a décidé d'inscrire à son programme de travail de 1999 la question de l'administration de la justice à l'Organisation des Nations Unies, question bien souvent débattue mais toujours rétive, qui a motivé de nombreuses tentatives de réformes, restées vaines jusqu'ici. Le CCI se réjouit que l'établissement du présent rapport lui donne l'occasion d'étudier un domaine qui se prête largement aux améliorations. Il apparaît en effet que certains rouages de l'appareil judiciaire des Nations Unies grippent quelque peu. Les différends apparaissent non seulement entre l'Administration et les représentants du personnel, mais aussi entre divers secteurs de l'Administration. Pour fonctionner, dans l'immédiat comme à long terme, cette mécanique a besoin d'un peu d'huile judicieusement administrée.

2. Il y a plusieurs années que l'on cherche à améliorer le système d'administration de la justice à l'ONU et dans les diverses institutions des Nations Unies. Dès 1976, à l'issue d'un colloque tenu à Genève du 26 au 28 janvier, la Fédération des associations de fonctionnaires internationaux présentait plusieurs propositions sur le fonctionnement d'un tribunal administratif[2]. Ces propositions ont été examinées par le Comité consultatif pour les questions administratives, puis en 1979, par un groupe de travail conjoint FAFI/CCQA, mais elles n'ont pas été retenues.

3. Dans sa résolution 33/119 (sect. I, par. 2) du 19 décembre 1978, l'Assemblée générale priait le Secrétaire général et ses collègues du Comité administratif de coordination d'étudier la possibilité de créer un tribunal administratif unique pour toutes les organisations appliquant le régime commun. Les conseillers juridiques des organisations du système commun, spécialement réunis à Genève les 13 et 14 septembre 1979, ont examiné l'étude établie sur le sujet par le Conseiller juridique de l'ONU et ses homologues des autres institutions. À l'issue de leurs délibérations, ils ont conclu que « *la création d'un tribunal unique serait d'autant plus facile à réaliser que l'on harmoniserait délibérément et que l'on préciserait davantage les statuts, les règlements et les pratiques des tribunaux existants. Cette façon de procéder non seulement permettrait certaines améliorations, mais encore faciliterait à plus long terme la création d'un tribunal unique, si cette mesure devait se révéler vraiment nécessaire*[3] ».

4. L'idée de fusionner le tribunal de l'ONU et celui de l'OIT n'ayant pas abouti, il a été envisagé de pousser progressivement l'harmonisation entre les deux institutions, comme l'avaient recommandé les conseillers juridiques dans leurs conclusions. Bien que le projet fût approuvé par l'Assemblée générale dans sa décision 34/438 du 17 décembre 1979, les études entreprises n'ont pas débouché sur des propositions concrètes, à cause, notamment, « *du grand nombre d'entités qu'il fallait consulter...*[4] ». Dans sa résolution 37/129 du 17 décembre 1982, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général de poursuivre ses consultations.

5. En 1984, le Secrétaire général a présenté des propositions concrètes qui visaient à améliorer et à harmoniser les statuts et les règlements des deux tribunaux[5]. Elles portaient sur divers aspects de la composition des deux organes (qualifications des membres, sélection des membres, structure des institutions) et sur l'étendue de leurs compétences, les conditions formelles de l'ouverture d'une instance, les procédures à suivre, la possibilité de demander la réformation et l'interprétation des jugements, et, plus particulièrement, sur la question de l'infirmation des jugements en appel.

6. Bien que les propositions de 1984 aient été actualisées et présentées à nouveau en 1985[6], en 1986 et en 1987, elles n'ont fait l'objet d'aucune décision de l'Assemblée générale, qui n'en a pas moins continué d'étudier la manière d'aborder la question, comme on le voit à ses décisions 39/450 du 18 décembre 1984, 40/465 du 18 décembre 1985 et 41/447 du 5 décembre 1986, ainsi qu'à sa résolution 42/217 du 21 décembre 1987.

7. En 1986, le Corps commun d'inspection a établi un rapport sur l'administration de la justice à l'Organisation des Nations Unies[7]. Il y recommandait notamment de créer un bureau de l'administration de la justice auprès du Cabinet du Secrétaire général, d'instituer la charge de médiateur et de responsabiliser davantage les cadres et les fonctionnaires. Beaucoup des conclusions et des recommandations de l'époque sont reprises ici *mutatis mutandis*.

8. L'Assemblée générale a examiné en 1987, à sa quarante-deuxième session, le rapport du CCI sur l'administration de la justice à l'Organisation des Nations Unies. Dans sa résolution 42/220 B du 21 décembre 1987, elle a prié le Secrétaire général de

continuer à améliorer les procédures de règlement et de recours en prenant des mesures propres à assurer le règlement objectif et rapide des différends. Elle l'a invité aussi à continuer d'examiner la possibilité de créer une charge indépendante de médiateur au Secrétariat.

9. L'année suivante, le Secrétaire général a présenté des propositions d'amendement du Statut et du règlement du TANU plus précises. Il a également recommandé que l'OIT fasse de même à l'égard de son propre tribunal[8]. Dans sa décision 43/452 du 21 décembre 1988, l'Assemblée générale a sollicité les observations des États Membres. Quelques uns ont répondu, dont certains approuvaient ces propositions et recommandations, alors que les autres exprimaient des réserves et faisaient valoir des considérations nouvelles[9].

10. Le 19 décembre 1989, l'Assemblée générale a adopté la résolution 44/185 B, dans laquelle elle soulignait l'importance que revêtait une administration de la justice interne juste et efficace. En 1990, le Secrétaire général lui a présenté un nouveau rapport à ce sujet[10]. À la même session, l'Assemblée a décidé de remettre *sine die* le travail d'harmonisation.

11. En réponse à la résolution 47/226 de l'Assemblée générale en date du 30 avril 1993, le Secrétaire général a présenté en 1994 de nouvelles propositions de réforme de l'administration de la justice au Secrétariat. Ces propositions tendaient, entre autres choses, à mettre en place un dispositif encourageant la conciliation et l'arbitrage avant le recours au TANU, notamment par l'institution d'un corps de médiateurs. La procédure préliminaire devait aussi être professionnalisée, les deux organes concernés (la Commission paritaire de recours et le Comité paritaire de discipline) devant être composés de membres siégeant à plein temps, sous la présidence de personnalités éminentes venant du dehors[11].

12. Dans sa résolution 49/222 A du 23 décembre 1994, l'Assemblée générale a demandé un rapport sur les mesures qu'il convenait de prendre pour réformer le dispositif interne d'administration de la justice. Le Secrétaire général lui a donc présenté une étude sur le sujet[12]. Ayant ensuite pris connaissance des observations du Tribunal administratif[13], il a modifié ses propositions. Pourtant, celles-ci n'ont pas eu l'agrément de l'Assemblée générale.

13. Les inspecteurs n'ignorent rien de ces multiples efforts mais, soucieux quant à eux de concilier les divers intérêts qui se trouvent en conflit dans le domaine à l'examen, ils ont voulu s'affranchir des précédents. Il faut bien admettre qu'un domaine si souvent rebattu laisse peu de place à l'invention. C'est pourquoi les inspecteurs se sont concentrés sur quelques questions qui pourraient, sans perturber à l'excès le dispositif actuel, ouvrir sur le règlement des différends des perspectives plus utiles allant dans le sens des intérêts de l'Organisation.

14. Le présent rapport se divise en deux parties. La première (chap. II, III, IV et V) explique le système actuel de l'administration de la justice à l'Organisation et dans ses organes subsidiaires avec ses recours amiables, ses procédures formelles et ses procédures spéciales, et donne un aperçu de la situation dans d'autres institutions internationales.

15. La deuxième partie (chap. VI et VII) analyse les propositions de réforme du système. L'annexe I est un tableau illustrant les solutions qui s'offrent aux fonctionnaires de l'Organisation qui contestent une décision administrative. L'annexe II présente la statistique de la charge du travail des organes de recours dans divers lieux d'affectation. L'annexe III enfin donne la liste des organismes qui reconnaissent la compétence des tribunaux administratifs.

16. La rédaction du présent rapport doit beaucoup à la collaboration et à l'aide de nombreux fonctionnaires de l'Organisation et d'autres institutions internationales. Les inspecteurs souhaitent leur exprimer leur plus profonde reconnaissance.

II. Les recours internes à l'ONU : la voie amiable

17. Ce que l'on appelle à l'ONU le système d'administration de la justice est essentiellement le dispositif de recours internes mis en place par l'Organisation à l'intention des fonctionnaires qui souhaitent contester une décision administrative qui touche aux conditions d'emploi fixées par la Charte et les règlements et circulaires applicables. La première étape, qui précède celles des procédures formelles, consiste en un échange entre l'Administration et le fonctionnaire avant qu'une position finale ne soit arrêtée.

A. Rôle des services du personnel

18. La circulaire ST/SGB/1998/12 du Secrétaire général, en date du 1er juin 1998, présente l'organigramme et les fonctions du Bureau de la gestion des ressources humaines. Les fonctions de base des groupes administratifs – qui correspondent largement à celles des autres services du personnel – consistent notamment à « *gérer et contrôler les indemnités et les prestations sociales des fonctionnaires* ».

19. Les services du personnel participent souvent, dans le courant de leur tâche ordinaire, à l'adoption ou à la mise à exécution de certaines décisions administratives et sont parfois appelés à se prononcer sur l'opportunité d'une décision au regard du Règlement du personnel et autres instructions administratives. Ils peuvent aussi favoriser l'apaisement d'un conflit interne à ses débuts.

B. Rôle du Conseiller du personnel

20. Selon la circulaire ST/SGB/1998/12, la mission principale du Conseiller du personnel est de conseiller, d'informer et d'aider les fonctionnaires et les membres de leur famille pour tout ce qui peut mettre en jeu leur bien-être et leur productivité, en matière par exemple d'enseignement, de visas, d'assurance, de changement de travail et de retraite, mais aussi en matière de résistance au stress et de règlement des différends. Il peut aussi donner des conseils en matière de vie privée (endettement, obligations familiales, toxicomanie, alcoolisme, ...). Normalement, il ne participe pas au règlement des différends.

C. Rôle des représentants du personnel

21. En théorie, les représentants du personnel n'interviennent pas dans les litiges individuels qui opposent un membre du personnel et l'Organisation (ou ses agents); ils ne le font que lorsque sont mis en cause l'ensemble du personnel ou certains groupes professionnels particuliers. En pratique, les représentants peuvent intervenir à titre officieux pour résoudre les malentendus et les différends avant qu'ils ne parviennent aux organes de recours.

D. Rôle du jury en matière de discrimination et autres plaintes – Autres recours amiables

22. C'est en 1977 qu'a été créé au Secrétariat un jury chargé d'examiner les plaintes faisant état d'un traitement discriminatoire, selon les voeux exprimés par l'Assemblée générale dans sa résolution 31/26. Des jurys du même genre ont été par la suite créés dans les principaux lieux d'affectation. Ils ont pris en 1983 le nom de « jurys en matière de discrimination et autres plaintes ». Des circulaires ont annoncé la constitution des nouveaux jurys; la dernière en date a pour cote ST/IC/1997/79.

23. Les attributions des jurys sont énoncées dans les instructions administratives ST/AI/246 du 28 juillet 1977, et ST/AI/308/Rev. 1 du 25 novembre 1983. Selon ce dernier texte, le Jury du Siège a présenté tous les ans, sauf en 1996, un rapport au Secrétaire général.

24. Certains de ces rapports ont paru sous forme de circulaires (ST/IC/86/30, ST/IC/88/64, ST/IC/1990/28, ST/IC/1991/60 et ST/IC/1993/8), dont plusieurs contenaient plus d'un rapport annuel.

25. Les rapports des années 1994 à 1996 n'ont pas été diffusés. Le plus récent, contenu dans la circulaire ST/IC/1999/79 du 22 septembre 1999, présente les activités des divers jurys pendant la période 1997-1998.

26. Il existe un Médiateur à l'Office des Nations Unies à Nairobi. Il a pour fonction de s'interposer entre les parties à un différend et de tenter de les réconcilier avant que ne soit saisie la Commission paritaire de recours. D'autre part, selon le Règlement et les instructions de celle-ci, son président peut nommer des conciliateurs parmi ses membres quand une procédure de conciliation est demandée au titre de la disposition 111.1 b) du Règlement.

27. Parmi les organismes subsidiaires de l'Organisation, le Programme des Nations Unies pour le développement, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance et le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés se sont dotés de leur propre Médiateur.

28. Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) dispose d'un Groupe de médiation, ouvert également aux fonctionnaires du Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP). Les membres du Groupe sont en règle générale nommés pour deux ans. L'un d'eux sert de coordonnateur. C'est lui qui

présente les nouveaux candidats aux représentants du personnel, qui recommandent à leur tour les nominations en consultation avec l'Administration du PNUD et du FNUAP.

29. Les membres du Groupe ont à connaître de nombreuses questions : problèmes de personnel, conflits de personnalités, griefs d'ordre général, affaires de harcèlement ... Ils n'interviennent pas dans les cas qui relèvent d'autres procédures, par exemple les affaires « collectives », qui reviennent aux représentants du personnel, les contestations des rapports d'appréciation du comportement professionnel ou encore les questions d'avancement.

30. Le PNUD dispose de son propre organe d'enquête en cas de plainte pour harcèlement sexuel : le Jury d'enquête sur les plaintes des fonctionnaires relatives au harcèlement sexuel. Cet organe est composé de 10 membres, dont la nomination est recommandée par l'Administration et le Conseil du personnel. Il se divise en groupes de trois membres, qui traitent telle ou telle affaire. Les problèmes de comportement professionnel et, dans une certaine mesure, les problèmes de responsabilisation, sont réglés à travers le système de notation des fonctionnaires (dit système « PAR »); ils sont ensuite réexaminés le cas échéant par le Comité d'examen de la gestion.

31. Le chapitre 2 du Manuel des ressources humaines de l'UNICEF décrit la procédure amiable de réclamation et le système des médiateurs de cette institution. Selon ses dispositions, « *des fonctionnaires choisis sur place, les médiateurs, peuvent enquêter sur toute plainte émanant d'un fonctionnaire alléguant qu'il fait l'objet d'un traitement irrégulier ou que ses conditions d'emploi ne sont pas respectées* ». Les médiateurs sont nommés pour deux ans, soit par consensus, soit par élection.

32. Le Manuel de l'UNICEF explique également que la procédure de règlement des griefs a pour objet de concilier les divergences de vues entre fonctionnaires, entre fonctionnaires subalternes et fonctionnaires supérieurs, et entre fonctionnaires et Administration, en proposant des solutions mutuellement acceptables par des voies officieuses. Cette façon de procéder, très « informelle », est censée être propice à un environnement de travail harmonieux et productif.

33. Selon le Manuel encore, les médiateurs sont des tiers neutres. S'ils devaient s'engager dans le domaine disciplinaire, on pourrait imaginer un conflit d'intérêts. Les fonctionnaires accusés d'une faute ne peuvent pas se faire assister par l'un des médiateurs Ils peuvent évidemment se faire seconder par un autre conseil, c'est-à-dire par un fonctionnaire ou par un retraité.

34. La question de la création de la charge de médiateurs à l'ONU même a été inscrite à l'ordre du jour de toutes les Assemblées générales de 1985 à 1995. Le rapport sur l'administration de la justice paru en 1995 proposait de créer cette fonction[14].

III. Les recours internes à l'ONU : la procédure formelle

A. Les procédures de recours dans le Statut et le Règlement du personnel

35. Du point de vue du droit, l'administration de la justice à l'Organisation repose sur les chapitres X et XI du Statut du personnel. L'article 11.1 dispose que le Secrétaire général institue des organes administratifs auxquels participe le personnel pour lui donner des avis sur tout recours qu'un fonctionnaire formerait contre une décision administrative en invoquant la non-observation des conditions d'emploi, notamment de toutes dispositions applicables du Statut et du Règlement du personnel. L'article 11.2 prévoit que le Tribunal administratif des Nations Unies, suivant les conditions fixées dans son Statut, connaît des requêtes des fonctionnaires qui invoquent la non-observation des conditions d'emploi, y compris toutes dispositions applicables du Statut et du Règlement du personnel, et statue sur ces requêtes.

36. Il est donc clair que les organes qui statuent en appel – et, comme nous le verrons plus loin, ceux qui s'occupent de sanctions disciplinaires – sont placés sous l'autorité directe de l'Assemblée générale. Leur composition et leurs fonctions sont réglées de façon plus détaillée au chapitre XI du Règlement du personnel établi par le Secrétaire général en vertu des articles susmentionnés du Statut.

B. La « décision administrative »

37. Il faut qu'il y ait décision administrative pour qu'il puisse y avoir recours. L'article 11.1 du Statut dispose que « *le Secrétaire général institue les organes*

administratifs auxquels participe le personnel pour lui donner des avis sur tout recours qu'un fonctionnaire formerait contre une décision administrative en invoquant la non-observation des conditions d'emploi, notamment de toutes dispositions applicables du Statut et du Règlement du personnel. » La disposition 111.2 du Règlement prévoit que « *Tout fonctionnaire qui* [...] *désire former un recours contre une décision administrative doit d'abord adresser une lettre au Secrétaire général pour demander que cette décision soit reconsidérée; cette lettre doit être expédiée dans les deux mois qui suivent la date à laquelle le fonctionnaire a reçu notification écrite de la décision.* »

38. Il n'y a pas à l'ONU de définition officielle de la « décision administrative ». Pour interpréter le terme, il faut analyser le Statut et le Règlement du personnel, le Statut du Tribunal administratif et la jurisprudence de celui-ci.

39. D'abord, selon l'article 11.1 du Statut, une décision administrative touche aux conditions d'emploi du fonctionnaire, sous l'angle de toutes dispositions applicables du Statut et du Règlement. Selon la disposition 11.2 du Règlement, la décision doit être communiquée par écrit à l'intéressé.

40. Le terme « conditions d'emploi » est expliqué dans le Statut du Tribunal, dont le paragraphe 1 de l'article 2 se lit :

« *Le Tribunal est compétent pour connaître des requêtes invoquant l'inobservation du contrat d'engagement des fonctionnaires du Secrétariat des Nations Unies ou des conditions d'emploi de ses fonctionnaires, et pour statuer sur lesdites requêtes. Les termes 'contrat' et 'conditions d'emploi' comprennent toutes dispositions pertinentes du Statut et du Règlement en vigueur au moment de l'inobservation invoquée, y compris les dispositions du Règlement des pensions du personnel.* »

41. Le Tribunal a précisé la notion de « décision administrative » dans un certain nombre de ses jugements. Ainsi, il a décidé que pour qu'une décision soit susceptible d'appel, il fallait qu'elle ait un caractère individuel, c'est-à-dire qu'elle soit applicable à titre personnel à l'intéressé et exerce des effets réels sur ses conditions d'emploi ou qu'il fallait qu'elle comporte un préjudice, effectif ou imminent, pour le fonctionnaire. Mais il y a d'autres décisions encore qui éclairent le sens contemporain de la « décision administrative ».

42. On peut dire par conséquent qu'une « décision administrative », au sens de l'article 11.1 du Statut, est une décision de l'Administration, y compris une disposition du Statut et du Règlement du personnel, qui concerne les conditions d'emploi d'un fonctionnaire, qui doit être notifiée par écrit à ce fonctionnaire, qui doit s'appliquer personnellement à lui et exercer sur ses conditions d'emploi des effets effectifs ou imminents.

C. L'examen des mesures administratives : le Groupe du droit administratif

43. Selon la circulaire du Secrétaire général ST/SGB/1998/12, le Groupe du droit administratif a pour mission « en tant que représentant du Secrétaire général, de s'occuper de tous les aspects des appels dont font l'objet les décisions administratives devant la Commission paritaire de recours et le Comité paritaire de discipline ». Le Groupe reçoit notamment les lettres adressées au Secrétaire général par les fonctionnaires qui veulent se plaindre d'une infraction à leurs conditions d'emploi.

44. Le Groupe donne aussi des avis consultatifs en matière d'administration de la justice et fournit notamment une aide juridique pour les appels et les affaires disciplinaires; il prépare et expose la position du Secrétaire général dans les recours introduits auprès de la Commission; il examine les affaires disciplinaires afin de déterminer si des sanctions se justifient; le cas échéant, il recommande des mesures disciplinaires; il rédige et présente des exposés écrits au Comité paritaire de discipline[15].

D. L'aide juridique et la représentation des fonctionnaires : les Listes des conseils pour les recours et les affaires disciplinaires

45. La disposition 110.4 du Règlement du personnel dispose qu'«aucune instance disciplinaire ne peut être introduite contre un fonctionnaire que si l'intéressé a été informé des allégations à son encontre ainsi que de son droit de se faire assister pour sa défense par un autre fonctionnaire ou par un fonctionnaire retraité... ». La disposition 110.7, paragraphe d), ajoute : « *Le Comité paritaire de discipline autorise le fonctionnaire en cause à se faire représenter devant lui par un autre*

fonctionnaire, en poste ou retraité, au lieu d'affectation où le Comité a été créé ».

46. Les listes de ces conseils sont composées de fonctionnaires *en service et retraités* de l'Organisation, du PNUD, de l'UNICEF et du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, « *qui acceptent de donner de leur temps pour prêter assistance, en leur faisant profiter de leurs connaissances et de leur expérience, à des collègues en butte à des difficultés liées à l'application des conditions d'emploi prévues par le Statut...*[16] ». Ils donnent aux fonctionnaires « *les informations et les conseils dont ils peuvent avoir besoin et les représente(nt), le cas échéant, devant la Commission paritaire de recours, le Comité paritaire de discipline, le Tribunal administratif ou toute autre instance compétence* ». Des listes ont été constituées à New York, à Genève et à Vienne.

47. Le Bureau du Coordonnateur des Listes des conseils est une institution relativement récente. Pendant des années, c'était le secrétariat commun de la Commission et du Comité paritaires qui tenait les listes à jour et indiquait aux auteurs des recours la disponibilité des conseils. La charge de coordonnateur a été créée en 1984, parce que l'on pouvait profiter de la présence temporaire d'un haut fonctionnaire ayant les qualifications juridiques nécessaires. Cette personne ayant été mutée, le poste a été pourvu par un fonctionnaire qui n'est pas de la catégorie des administrateurs.

E. Les organes de recours : la Commission paritaire de recours

48. Le chapitre XI du Statut fixe la composition, le mandat et les fonctions de la Commission paritaire de recours. Selon la disposition 111.1 du Règlement, « *Il est créé à New York, Genève, Vienne et Nairobi, et dans les autres lieux d'affectation que le Secrétaire général peut éventuellement désigner, des commissions paritaires de recours...* ». Selon la même disposition, chaque commission se compose de plusieurs présidents désignés par le Secrétaire général en consultation avec le personnel, de membres désignés par le Secrétaire général et de membres élus par scrutin par le personnel.

49. Les recours contre des décisions administratives formés par les fonctionnaires du PNUD, de l'UNICEF, du FNUAP et du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés sont déférés à la Commission paritaire de recours de l'ONU. Les recommandations de celle-ci sont adressées au Secrétaire général adjoint à l'administration, qui représente le Secrétaire général.

F. Les fautes et autres infractions à la déontologie : le Comité paritaire de discipline

50. Le chapitre X du Statut du personnel s'intitule « Mesures disciplinaires ». L'article 10.2 dispose que le Secrétaire général peut appliquer des mesures disciplinaires aux fonctionnaires dont la conduite ne donne pas satisfaction. Il peut renvoyer sans préavis un fonctionnaire coupable de faute grave. La disposition 110.1 précise que « *Le fonctionnaire qui ne remplit pas ses obligations au titre de la Charte des Nations Unies, du Statut et du Règlement du personnel ou autres textes administratifs applicables, ou qui n'observe pas les normes de conduite attendues d'un fonctionnaire international, peut être considéré comme ayant une conduite ne donnant pas satisfaction au sens de l'article 10.2 du Statut du personnel, ce qui entraîne l'introduction d'une instance disciplinaire et l'application de mesures disciplinaires pour faute* ».

51. La disposition 110.4 se lit en partie comme suit : « *Une instance disciplinaire ne peut être introduite contre un fonctionnaire que si l'intéressé a été informé des allégations à son encontre [...] et si on lui a donné des possibilités suffisantes de répondre à ces allégations* ». En outre, « *aucun fonctionnaire ne peut faire l'objet de mesures disciplinaires tant que l'affaire n'a pas été soumise à un comité paritaire de discipline, qui donne un avis...* ».

52. L'article 10.1 du Statut prévoit que le Secrétaire général peut instituer des organes administratifs auxquels participe le personnel, et qu'il les consulte en matière disciplinaire. La composition, le mandat et les fonctions du Comité paritaire de discipline sont indiqués au chapitre X du Règlement.

53. Selon la disposition 110.5, il existe des comités paritaires de discipline au Siège, à Genève, à Vienne et dans les autres bureaux que le Secrétaire général a désignés. La disposition 110.6 précise que ces organes sont composés de présidents désignés par le Secrétaire général après consultation du personnel, de membres désignés par le Secrétaire général et de membres élus par le personnel.

54. Au PNUD, au FNUAP et au Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets, les affaires disciplinaires sont de la compétence du Comité disciplinaire PNUD/UNOPS/FNUAP, dont les attributions et les procédures sont les mêmes que celles du Comité paritaire de l'ONU, sauf que ses recommandations sont présentées à l'Administrateur du PNUD, qui décide en dernier ressort des sanctions à appliquer le cas échéant.

55. En 1954, le Comité consultatif de la fonction publique internationale, qui devait être remplacé en 1975 par la Commission de la fonction publique internationale, a publié un Rapport sur les normes de conduite requises des fonctionnaires internationaux, afin « *de préciser, à l'intention des fonctionnaires et des chefs de secrétariat des organisations, les règles de conduite auxquelles tout fonctionnaire est astreint en vertu de la Charte, ainsi que du Statut et du Règlement du personnel*[17] ». Ce rapport n'a pas force de loi, il ne fait que présenter l'analyse de normes de conduite et non de règles obligatoires. Le Tribunal administratif l'a cependant cité à plusieurs reprises quand il a dû évaluer le comportement de certains fonctionnaires. Mais comme l'Assemblée générale en avait exprimé le désir au paragraphe 13 de sa résolution 52/252 du 8 septembre 1998, la Commission de la fonction publique internationale a inscrit à son agenda la mise à jour du rapport de 1954, en consultation avec le Comité administratif de coordination et le Comité consultatif pour les questions administratives[18].

G. Le Bureau des services de contrôle interne : son rôle en matière disciplinaire

56. Le Bureau des services de contrôle interne de l'ONU a été créé par l'Assemblée générale dans sa résolution 48/218 B du 29 juillet 1994. Dans le cadre de sa mission, il « *fait des enquêtes et établit des rapports sur les violations éventuelles des règlements, règles et autres instructions administratives de l'Organisation, sur les fautes professionnelles, les erreurs de gestion, les gaspillages et les abus de pouvoir*[19] ».

57. D'autre part, le Bureau « *... n'a pas pour mandat de procéder ou de participer à l'adoption de décisions administratives ou de mesures disciplinaires ... S'il peut faire état de faits qu'il a découverts et présenter les recommandations qui lui semblent utiles, ses constatations sont examinées, évaluées et utilisées de manière indépendante par les autres organes judiciaires et administratifs de l'Organisation qui ont le pouvoir et la responsabilité de définir et de mettre en oeuvre les sanctions disciplinaires et les mesures administratives*[20] ». Le Bureau se fait en général représenter devant le Comité paritaire de discipline pour soumettre des éléments de preuves ou des témoignages concernant les affaires sur lesquelles il a enquêté.

H. Le degré supérieur : le Tribunal administratif des Nations Unies

58. Les fonctionnaires dont les requêtes sont rejetées totalement ou partiellement par la Commission paritaire de recours peuvent s'adresser au Tribunal administratif des Nations Unies (TANU), créé en 1949 par l'Assemblée générale dans sa résolution 351 (IV).

59. Le fonctionnement du Tribunal est régi par son Statut (AT/11/Rev.5), qui, en son article 2, dispose que « *Le Tribunal est compétent pour connaître des requêtes invoquant l'inobservation du contrat d'engagement de fonctionnaires du Secrétariat des Nations Unies ou des conditions d'emploi de ces fonctionnaires, et pour statuer sur lesdites requêtes* ». Le Tribunal est ouvert aux anciens membres du personnel et à toute personne qui a succédé *mortis causa* aux droits de ce fonctionnaire.

60. Le Tribunal se compose de sept membres, désignés par leurs pays et nommés par le Secrétaire général. Son secrétariat est au Bureau des affaires juridiques.

61. Le Secrétaire général est représenté devant le Tribunal par la Division des questions juridiques générales du Bureau des affaires juridiques. Selon l'article 13 du Règlement du Tribunal, le requérant peut se faire représenter par un fonctionnaire de l'ONU ou de l'une des institutions spécialisées, ou par un conseil autorisé à exercer dans l'un des pays membres de l'organisation en cause. Les décisions du Tribunal, qui est à l'heure actuelle la juridiction d'appel la plus élevée de l'Organisation, sont définitives et d'exécution obligatoire.

I. La Cour internationale de Justice : son rôle historique dans les recours internes

62. La Cour internationale de Justice a été instituée par la Charte des Nations Unies comme organe judiciaire principal de l'Organisation chargé de résoudre les différends entre États. Le chapitre II de son statut définit ses compétences. Le paragraphe 1 de l'article 34 dispose que « *Seuls les États ont qualité pour se présenter devant la Cour*. » Cette disposition semble interdire totalement le renvoi à la Cour de différends internes auxquels sont parties le personnel et l'Administration.

63. Et pourtant, la Cour a joué pendant des années un rôle important dans les affaires concernant les institutions internationales et leur personnel. En fait, elle a servi sous certains rapports de juridiction supérieure à l'égard des deux grandes instances administratives internationales, c'est-à-dire le TANU et le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail.

64. Les demandes de réformation par la Cour des jugements du TANU passaient par un organe spécial, le Comité chargé d'examiner les demandes de réformation des jugements du Tribunal administratif. Cet organe était composé des États Membres dont les représentants avaient siégé au Bureau de l'Assemblée générale à la dernière en date des sessions ordinaires de celle-ci.

65. La Cour ne pouvait entreprendre l'examen d'un jugement du TANU que sous l'angle des questions particulières que lui présentait le Comité, pour l'un des quatre grands motifs précisés dans le Statut, à savoir, que le Tribunal ait outrepassé sa juridiction ou sa compétence, qu'il n'ait pas exercé sa juridiction, qu'il ait commis une erreur de droit concernant les dispositions de la Charte des Nations Unies, ou encore qu'il ait commis, dans la procédure, une erreur essentielle ayant provoqué un mal-jugé. L'avis consultatif de la Cour était obligatoire pour le Secrétaire général et pour le Tribunal, qui pouvait être prié soit de confirmer son jugement d'origine, soit d'en émettre un nouveau[21].

66. La fonction de la Cour était en fait plus proche de la « cassation » de la justice française que de la fonction d'une instance d'appel. La Cour ne rouvrait pas la procédure et ne faisait que procéder à l'examen, le cas échéant, d'un jugement que le tribunal qui l'avait émis pouvait soit confirmer, soit réviser, à la lumière de l'avis qu'elle rendait.

67. Les jugements du Tribunal administratif de l'OIT pouvaient être attaqués par le Conseil d'administration de l'Organisation qui, au contraire des autres parties, pouvait demander l'avis consultatif de la Cour. Le cas se présentait soit à propos de la compétence que le Tribunal se reconnaissait, soit quand on considérait que son jugement était vicié par une erreur essentielle de procédure[22].

68. Pour ce qui est du Tribunal administratif des Nations Unies, ce n'est qu'en 1955 que les fonctionnaires ont eu le droit de contester ses jugements. Encore ne pouvaient-ils le faire directement, comme on l'a vu ci-dessus, et devaient-ils passer par un organe particulier.

69. D'ailleurs, la Cour a été rarement priée d'intervenir. Elle a réformé un jugement du Tribunal administratif de l'OIT une fois seulement, en 1956, et trois fois le jugement du TANU, en 1973, 1982 et 1987. Elle a chaque fois émis un avis consultatif sans rouvrir les procédures faisant l'objet de la contestation. En 1956, intervenant à la demande de l'UNESCO, elle a jugé que le Tribunal de l'OIT n'avait pas outrepassé sa compétence lorsqu'il avait statué sur un appel de certains fonctionnaires de l'UNESCO attaquant la décision du Directeur général de ne pas proroger leur contrat de durée déterminée.

70. En 1973, la Cour est intervenue à la demande d'un fonctionnaire qui contestait le jugement No 158 du TANU (affaire *Fasla*). Dans celui-ci, le Tribunal avait rejeté l'appel formé contre le non-renouvellement d'un contrat. La Cour a confirmé le jugement, le Tribunal n'ayant commis, dans la procédure, aucune erreur essentielle ayant provoqué un mal-jugé.

71. En 1982, intervenant cette fois à la demande d'un État Membre, la Cour a confirmé le jugement No 273 du TANU (affaire *Mortished*). Elle a considéré que le Tribunal n'avait pas outrepassé sa compétence ni commis une erreur de droit concernant les dispositions de la Charte des Nations Unies. En 1987, intervenant à la requête d'un fonctionnaire, elle a confirmé le jugement No 333 du TANU (affaire *Yakimetz*).

72. Le rapport du CCI de 1986 sur l'administration de la justice à l'Organisation indiquait que le recours à la Cour internationale de Justice avait été critiqué, en ce qu'il ne respectait pas pleinement le principe de l'égalité des parties et de la séparation des pouvoirs.

Cela tenait au fait, que nous avons déjà signalé, que le Statut du Tribunal de l'OIT permettait à celle-ci seulement, et non aux fonctionnaires, de présenter une requête à la CIJ[23].

73. De surcroît, d'après le Statut du TANU, la saisine de la Cour était soumise à l'autorisation, non d'un organe judiciaire, mais d'un organe politique, à savoir le Comité de réformation des jugements du Tribunal. Enfin, on pouvait se demander si la Cour, qui a vocation à régler les différends entre États, est bien le lieu où doivent être reconsidérées les décisions administratives concernant des fonctionnaires particuliers.

74. Le 11 janvier 1995, l'Assemblée générale a adopté sa résolution 50/54 dans laquelle, constatant que la procédure fixée à l'article 11 du Statut du TANU ne s'était pas révélée constituer un élément constructif ou utile dans le règlement des différends entre les fonctionnaires et l'Organisation, elle a décidé de supprimer cet article 11 et de renuméroter en conséquence les paragraphes suivants. Elle a également souligné qu'il était important pour le personnel comme pour l'Organisation que celle-ci dispose d'un système interne d'administration de la justice qui soit équitable, opérant et rapide, y compris de mécanismes efficaces pour le règlement des différends.

IV. Les recours internes à l'ONU : les procédures spéciales

75. Un certain nombre de questions concernant le personnel de l'Organisation ne relèvent pas de la compétence des organes de recours mais font l'objet de procédures spéciales :

a) Appels des décisions de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies. Le Comité permanent du Comité mixte de la Caisse révise, au nom du Comité mixte, ses propres décisions et connaît des appels attaquant les décisions des comités locaux;

b) Demandes d'indemnisation en cas de décès, de blessures ou de maladies imputables à l'exercice de fonctions officielles. Le Comité consultatif pour les demandes d'indemnisation fait des recommandations;

c) Réclamations concernant la perte ou la détérioration d'effets personnels imputables à l'exercice de fonctions officielles. Elles sont examinées par le comité du même nom;

d) Litiges en matière de congés maladie. Ils sont soumis à un médecin indépendant ou à une commission médicale agréée par le Secrétaire général et par les fonctionnaires;

e) Appels concernant le classement des emplois. Ils font intervenir le Comité des recours en matière de classement et l'Organe mixte entre l'Administration et le personnel pour l'ensemble du Secrétariat, ou les homologues qui existent dans les principaux lieux d'affectation pour les agents des services généraux;

f) Recours concernant les concours de promotion à la classe des administrateurs. C'est le Jury central qui en est saisi;

g) Contestations par les fonctionnaires des rapports sur leur comportement professionnel.

76. Certaines institutions, le BIT et l'UNESCO par exemple, se sont dotées de comités permanents, formés de fonctionnaires chevronnés, qui examinent les contestations des rapports d'évaluation et des notations professionnelles.

V. Procédures de recours dans les autres organisations internationales

A. Procédures de recours interne

i) Organisation internationale du Travail

77. À l'Organisation internationale du Travail (OIT), les procédures de recours interne sont fixées par le chapitre 13 du Statut du personnel du Bureau international du Travail (BIT), intitulé « Réexamen, réclamations et appels ». La procédure de réexamen prévue à l'article 13.1 permet au fonctionnaire qui estime avoir été traité d'une manière incompatible, soit avec les dispositions du Statut, soit avec les termes de son contrat d'engagement, ou avoir été l'objet d'un traitement injustifié ou inéquitable de la part d'un fonctionnaire supérieur, de demander que la question soit réexaminée et résolue.

78. Cette procédure, qui fonctionne très bien d'après ce que les inspecteurs ont cru comprendre, n'a rien d'une procédure judiciaire officielle et n'est jamais menée en consultation avec les services juridiques. Pour régler les différends, elle fait appel à la médiation,

à la conciliation et à la négociation. Bien qu'elle ne soit ni contentieuse, ni formelle, elle n'en doit pas moins aboutir dans un délai précis; elle ne peut donc pas servir à repousser une échéance. Ses résultats ne sont défavorables à aucune des parties.

79. En vertu de l'article 13.2, toute réclamation émanant d'un fonctionnaire qui estime avoir été traité d'une manière incompatible, soit avec les dispositions du Statut, soit avec les termes de son contrat d'engagement, ou avoir été l'objet d'un traitement injustifié ou inéquitable de la part d'un fonctionnaire supérieur, doit, sauf disposition contraire du Statut, être adressée au Directeur général, par l'entremise du Département du personnel, dans les six mois qui suivent le traitement qui fait l'objet de la plainte. Le Directeur général peut renvoyer une telle réclamation à la Commission paritaire pour observations et rapport.

80. Enfin, tout fonctionnaire a le droit de recourir au Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail (TAOIT) dans les conditions définies par le Statut de ce tribunal. On trouvera un complément d'information à ce sujet aux paragraphes 93 à 99 qui suivent.

ii) Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO)

81. À l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), les recours internes comportent deux phases : la réclamation et la saisine du Conseil d'appel, un organe paritaire chargé de donner en dernier lieu un avis au Directeur général avant qu'il ne prenne sa décision finale. La réclamation consiste pour le membre du personnel à présenter une demande tendant à obtenir le réexamen par le Directeur général de la mesure disciplinaire ou de la décision administrative contestée. Le délai pour ce faire est d'un mois lorsque l'intéressé est en poste au Siège et de deux mois lorsqu'il occupe un poste hors Siège.

82. L'appel consiste, pour le fonctionnaire, tout d'abord à adresser un avis d'appel au secrétariat du Conseil d'appel. Dans un délai d'un mois qui suit cet avis, il doit présenter une requête détaillée à cet organe. L'Administration présente ensuite sa réponse détaillée. Un même délai d'un mois lui est accordé pour ce faire. Dans la pratique, le requérant présente souvent une réplique et, par voie de conséquence, l'Administration présente une duplique.

83. Si un fonctionnaire n'est pas satisfait de la décision prise par le Directeur général après qu'il ait pris connaissance de l'avis du Conseil d'appel, il pourra la déférer devant le Tribunal administratif de l'OIT dans un délai de 90 jours.

84. L'UNESCO reconnaît la compétence de ce tribunal depuis 1953. La Conférence générale l'a régulièrement renouvelée chaque fois pour une période de six ans jusqu'à la fin de 1995. Depuis, elle ne le reconnaît que pour des périodes de deux ans car elle est désormais favorable à la création d'un organe juridictionnel pourvu d'un double degré de juridiction. (voir plus loin par. 161 à 174). L'UNESCO a actuellement reconnu la juridiction du Tribunal jusqu'au 31 décembre 2001.

iii) Banque internationale pour la reconstruction et le développement (Banque mondiale)

85. Le système de procédure d'appel de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (Banque mondiale) comporte quatre étapes distinctes : le règlement officieux des conflits; le recours administratif; la procédure juridictionnelle interne; et le jugement définitif du Tribunal administratif. Dans ses grandes lignes, il ressemble beaucoup au système de l'Organisation des Nations Unies.

86. Les inspecteurs estiment toutefois que le système de la Banque semble présenter l'avantage de mettre davantage l'accent sur la médiation officieuse avant la formalisation des différends et offre une plus grande souplesse à la fois théorique et pratique. Par exemple, à la Banque, un bureau de la déontologie traite les questions qui, aux Nations Unies, sont de la compétence du Comité paritaire de discipline dont le nom même est fort révélateur.

87. En outre, les organes d'appel des institutions de Washington sont plus indépendants que leurs homologues des Nations Unies dans la mesure où leurs secrétariats jouissent d'une plus grande indépendance. Par ailleurs, leurs décisions ont une plus grande portée : par exemple, plusieurs fonctionnaires de la Banque ont été réintégrés dans leurs fonctions sur la recommandation du Comité de recours, ce qui n'aurait pas normalement été possible aux Nations Unies. Il convient enfin de noter que, contrairement à ceux des Nations Unies, les organes internes de ces institutions font ré-

gulièrement rapport sur leurs activités, ce qui donne une grande transparence à leurs travaux.

88. En 1998, la Banque a créé un Comité interne d'examen des procédures d'appel qu'elle a chargé de revoir son système d'appel et de formuler des recommandations en vue de le rendre plus équitable et plus crédible. Le Comité a procédé à une étude approfondie du système existant à la Banque et proposé des solutions de remplacement.

89. Comme indiqué plus haut, le système de la Banque a fait bonne impression aux inspecteurs, par rapport à celui des Nations Unies. Le Comité d'examen des procédures d'appel de la Banque a toutefois estimé que ce système faisait une trop grande place aux méthodes formelles et accusatoires de résolution des conflits; n'était pas suffisamment indépendant de l'influence de l'Administration; ne protégeait pas suffisamment les droits des requérants et ne rendait pas les supérieurs hiérarchiques responsables de leurs actes en cas de non-respect des règles de la Banque ou de traitement incorrect vis-à-vis de leurs subordonnés, et n'était pas assez accessible aux fonctionnaires en poste en dehors du siège de la Banque à Washington.

90. En outre, le Comité a recommandé une série de mesures conçues pour renforcer le caractère informel du mécanisme de règlement des conflits de la Banque; recruter davantage de spécialistes du droit en matière de discrimination et d'emploi; accroître l'indépendance du système; améliorer les garanties offertes aux requérants; exiger des supérieurs hiérarchiques qu'ils respectent les règles de la Banque et agissent correctement vis-à-vis de leurs subordonnés; et élargir l'accès au système des fonctionnaires en poste hors Siège.

91. Les inspecteurs ont noté que le système de la Banque, qui leur avait fait une impression positive, semblait pouvoir être encore amélioré de l'avis du Comité qui avait été chargé de l'examiner. Cette recommandation ne fait que souligner que les Nations Unies ont encore beaucoup à faire pour changer et améliorer leur conception générale du règlement des différends.

iv) Fonds monétaire international (FMI)

92. Le FMI a un Médiateur, un Comité paritaire (personnel-administration) d'appel interne et un Tribunal administratif. La création de la fonction de médiateur avait pour but de faire appel aux services d'une personne impartiale et indépendante pour régler les problèmes liés aux conditions d'emploi des fonctionnaires.

93. Dans l'exercice de ses fonctions, le Médiateur doit faire preuve de jugement et tenter de favoriser le règlement des différends en recourant à la médiation, à la conciliation ou à d'autres moyens adaptés. Il est indépendant de tout responsable, département, service, bureau ou autre entité organisationnelle du Fonds.

94. En règle générale, le Médiateur n'enquête pas sur les faits reprochés. Si la personne qui s'est adressée à lui décide de faire appel officiellement d'une décision administrative ou de se porter devant le Tribunal administratif, il cesse de lui apporter son aide dès que la demande de révision de la décision administrative a été faite ou que l'affaire a été portée devant le Tribunal.

B. Instances supérieures d'appel : tribunaux administratifs

1. Organisations faisant partie du système des Nations Unies

i) Organisation internationale du Travail (OIT)

95. Avec le tribunal administratif des Nations Unies (TANU), le Tribunal administratif de l'OIT (TAOIT) est actuellement la plus haute instance judiciaire du système des Nations Unies ayant compétence pour régler les différends concernant le personnel et l'administration. Trente-sept organisations, presque toutes extérieures au système des Nations Unies, ont reconnu sa compétence[24].

96. Sept juges de nationalités différentes et représentant des systèmes de droit différents siègent au Tribunal. Ils sont plus souvent originaires d'Europe que d'autres régions, en partie pour des raisons historiques et en partie parce que de nombreuses organisations régionales qui ont reconnu la compétence du Tribunal ont leur siège en Europe.

97. Après consultation avec les autorités judiciaires internationales, les cours suprêmes nationales, les barreaux et autres organisations similaires, le Directeur général du BIT établit la liste des candidats aux postes de juge du Tribunal et la soumet au Conseil d'administration du Bureau. Celui-ci la transmet à son tour à la Conférence de l'OIT qui nomme les juges.

98. Le Tribunal siège deux fois par an, en mai et en novembre. À chaque session, il examine entre 50 et 60 plaintes, ce qui représente une lourde charge de travail pour les juges.

99. Le règlement du TAOIT donne aux requérants la possibilité d'être conseillés ou représentés par un fonctionnaire ou ancien fonctionnaire de toute organisation ayant reconnu la compétence du Tribunal ou de l'Organisation des Nations Unies ou par un avocat inscrit au barreau d'un État membre de ces organisations, ou avec l'autorisation du Président, par une personne qualifiée pour traiter les problèmes de la fonction publique internationale. Il est donc plus souple que celui du TANU qui n'accepte que les fonctionnaires travaillant pour l'Organisation des Nations Unies ou ayant quitté l'Organisation pour cause de départ à la retraite.

100. Comme indiqué plus haut, aux Nations Unies, le montant de l'indemnité qui peut être accordée ne doit pas dépasser deux années de traitement, alors qu'à l'OIT, il n'y a pas de limite préétablie. Le TAOIT décide de ce qui constitue une compensation acceptable et, contrairement à ce qui se passe avec le TANU, l'organisation participante ne peut pas décider de verser une indemnité au lieu d'annuler la décision contestée ou d'exécuter l'obligation invoquée par le requérant si le Tribunal ne l'y a pas d'abord autorisée.

101. Le greffe du Tribunal est indépendant de tout autre service de l'OIT et ne fait partie d'aucune structure administrative. Son personnel comprend le Greffier, son adjoint, des membres du personnel de soutien et de bureau et des temporaires. Le Greffier est nommé par le Directeur général et est responsable devant lui mais, dans la pratique, son supérieur hiérarchique immédiat est le Président du Tribunal.

2. Autres organisations internationales

i) Organisation des États américains

102. L'Organisation des États américains (OEA) a un tribunal administratif. Comme tous les autres organes de l'OEA, ce dernier relève de l'Assemblée générale de l'OEA. Sa compétence peut s'étendre à tout autre organisme spécialisé interaméricain de l'OEA.

103. La composition du Tribunal administratif de l'OEA doit refléter les deux grandes traditions juridiques du continent américain : celle de la *common law* et celle du droit romain. Le Tribunal est composé de six membres. Tous doivent être des avocats expérimentés, des professeurs de droit ou des juges et servent à titre strictement personnel.

104. Les membres du Tribunal sont élus par l'Assemblée générale de l'OEA pour un mandat de six ans. Leurs mandats prennent effet à des dates différentes de façon à ce qu'un nouveau membre soit élu chaque année. Aucun membre ne peut être nommé pour plus de deux mandats consécutifs.

105. La saisine du Tribunal n'a pas pour effet de suspendre l'application de la décision contestée et les jugements du Tribunal sont définitifs et sans appel. Enfin et surtout le Tribunal reconnaît le caractère définitif de tous les accords de règlement amiable, de renonciation, d'arbitrage ou de recours à la conciliation ou à la médiation et ne peut pas se repencher ou revenir sur une décision prise dans le cadre d'un de ces accords ou d'une de ces procédures.

106. En outre, il existe à Washington un jury d'appel qui est composé de membres des tribunaux de la Banque mondiale, du FMI et de l'OEA.

ii) Organisation de coopération et de développement économiques

107. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) s'est dotée d'un Tribunal administratif en décembre 1991. Celui-ci a rendu 30 jugements entre juillet 1992 et mars 1998. Ses jugements ne sont pas susceptibles de réformation sauf en cas de recours en rectification d'une erreur matérielle, en révision ou en interprétation. L'Organisation a également créé un comité consultatif pour tous les différends et un groupe sur la classification.

VI. Réforme de l'administration de la justice à l'Organisation des Nations Unies : vers un système plus rationnel, équitable et efficace

A. Réforme administrative et structurelle : création d'un Bureau chargé du règlement des différends et de l'administration de la justice

108. Les inspecteurs n'ont pas lieu de croire que les services chargés de l'administration interne de la justice à l'Organisation des Nations Unies sont soumis à de quelconques pressions de la part de l'administration. Toutefois, l'image et la crédibilité de ces services, qui ont actuellement des liens très étroits avec l'administration seraient bien meilleures si ceux-ci étaient détachés de la structure administrative de

l'Organisation et étaient de ce fait perçus comme jouissant d'une véritable indépendance vis-à-vis de l'administration.

109. Il convient de noter à cet égard que le Greffe du TAOIT ne fait partie d'aucune structure hiérarchique, étant indépendant de toute unité administrative du secrétariat de l'OIT.

110. Les inspecteurs proposent donc de regrouper tous les services qui s'occupent actuellement de l'administration de la justice et du règlement des différends à l'Organisation au sein d'un bureau unique qui serait appelé Bureau du règlement des différends et de l'administration de la justice et relèverait directement du Cabinet du Secrétaire général.

111. Du point de vue des inspecteurs, le titre de ce nouveau bureau met l'accent sur ce que doit être son rôle : la création et la gestion d'un mécanisme de règlement des différends entre l'Organisation et son personnel avant qu'une action officielle ne soit intentée. Il s'agit d'une question qui jusqu'à présent n'a pas reçu l'attention qu'elle mérite.

112. Parallèlement, il est important de conserver l'expression « administration de la justice » car les fonctionnaires internationaux n'ont pas accès aux tribunaux nationaux et les organisations doivent donc leur offrir un système interne d'administration de la justice comparable aux systèmes nationaux existants dans le monde entier.

113. Le Bureau devrait comprendre tout d'abord le Bureau du Médiateur qui serait chargé du règlement des différends entre l'Organisation et le personnel et, ensuite, de toutes les unités chargées des aspects de l'administration de la justice qui relèvent de la procédure contentieuse, à savoir le secrétariat du Tribunal administratif, le secrétariat de la Commission paritaire de recours et le Comité de la responsabilité professionnelle et le Bureau du Coordonnateur de la Liste des conseils.

B. Tribunal administratif des Nations Unies

114. Les inspecteurs ont noté que dans la pratique, on avait fixé des limites aux pouvoirs du Tribunal. En effet, si, en vertu du paragraphe 1 de l'article 9 de son statut, le Tribunal peut ordonner l'annulation de la décision contestée ou l'exécution de l'obligation invoquée s'il reconnaît le bien-fondé d'une requête, le Secrétaire général peut toutefois décider, dans l'intérêt de l'Organisation des Nations Unies, d'accorder en échange au requérant une indemnité pouvant aller jusqu'à deux ans de traitement de base net.

115. Déjà en 1976, au Colloque sur les procédures de recours à l'Organisation des Nations Unies organisé par la FAFI[25], il avait été dit que les pouvoirs restreints du Tribunal administratif avaient conduit à une situation très peu satisfaisante. La recommandation III du Colloque, qu'avait fait sienne la FAFI, prévoyait notamment que :

> « *b) Lorsque le Tribunal reconnaît qu'une requête est pleinement fondée, c'est lui et non le chef du secrétariat qui devrait décider si l'annulation de la décision contestée ou l'exécution de l'obligation établie est possible et souhaitable, ou s'il y a lieu d'indemniser la partie intéressée en raison du préjudice subi;*
>
> *c) Si le Tribunal décide d'accorder une indemnité, il devrait être libre d'en fixer le montant sans être lié par une limite préétablie, de manière que le préjudice subi puisse être réparé intégralement.* »

116. Les inspecteurs sont d'avis que, pour créer un véritable système d'administration de la justice et améliorer la crédibilité du Tribunal et des autres instances de recours, il faut en finir avec ces restrictions imposées à l'autorité du Tribunal. Le Tribunal devrait avoir les pleins pouvoirs pour ordonner l'annulation de la décision contestée ou l'exécution de l'obligation invoquée.

117. En outre, seul le Tribunal devrait pouvoir fixer le montant de l'indemnité accordée au requérant. Ce faisant, il suivrait l'exemple du TAOIT qui n'est pas lié par une limite préétablie pour fixer le montant de l'indemnité qui peut être accordée à un fonctionnaire. Par ailleurs, le TAOIT décide de la forme que doit prendre la réparation et les organisations participantes ne sont pas libres de substituer le versement d'une indemnité à l'annulation de la décision contestée ou l'exécution de l'obligation invoquée si le Tribunal ne leur en a pas donné la possibilité.

118. Les inspecteurs ont également étudié la question des qualifications que devaient avoir les juges du TANU. Le Statut du Tribunal n'impose pas à ses membres d'avoir des qualifications particulières. Ceux-ci

ont pourtant souvent été jugés dans leur propre pays et possèdent de solides compétences juridiques. Il est toutefois arrivé que des membres n'aient pas les connaissances ou l'expérience juridiques requises, ce qui a suscité certaines critiques, notamment par comparaison avec les membres du TAOIT qui sont tous des juges professionnels des plus hautes juridictions nationales.

119. Il est vrai que, bien souvent, la connaissance approfondie des procédures administratives acquise pendant toute une vie au service de la fonction publique d'un pays peut être d'une utilité précieuse pour régler des différends internes entre l'administration d'une organisation et son personnel, au même titre que l'expérience juridique des membres du pouvoir judiciaire qui s'occupent essentiellement d'affaires de droit civil. Il semble toutefois aux inspecteurs que le TANU ne pourrait que gagner en crédibilité si tous ses membres possédaient les plus hautes qualifications et expérience professionnelles dans le domaine juridique. Les inspecteurs demandent donc aux États Membres de faire l'impossible pour que les candidats qu'ils proposent au poste de juge du Tribunal remplissent ces conditions.

120. À cet égard, les inspecteurs sont conscients qu'à sa deuxième session ordinaire d'octobre 1999, le Comité administratif de coordination (CAC) a pris note du rapport et des recommandations des conseillers juridiques du système des Nations Unies. Le CAC a par la suite demandé aux conseillers juridiques d'expliquer la procédure de sélection des juges siégeant dans les tribunaux administratifs[26].

121. Compte tenu de la charge de travail toujours croissante du TANU et du retard en résultant dans l'examen des affaires, les inspecteurs sont d'avis que, pour s'acquitter avec efficacité et rapidité de ses fonctions, le secrétariat du Tribunal devrait être renforcé grâce à la création d'un poste de secrétaire adjoint. Là encore, ils s'inspirent de l'exemple de l'OIT où le Greffier du Tribunal administratif est aidé dans sa tâche par un greffier adjoint.

C. Commission paritaire de recours et Comité de la responsabilité professionnelle

122. Comme indiqué plus haut, la Commission paritaire de recours et le Comité paritaire de discipline (le présent rapport recommande de remplacer ce dernier par un comité de la responsabilité professionnelle) sont des organes consultatifs créés à l'initiative de l'Assemblée générale. Les fonctionnaires siégeant au sein de ces organes ainsi que ceux qui aident leurs collègues en qualité de conseils consacrent beaucoup de temps et d'énergie à cette fonction. En outre, l'Organisation affecte des ressources importantes aux secrétariats de ces organes et aux services qui représentent l'administration auprès d'eux. Il semble donc aux inspecteurs que les décisions de ces organes, auxquels sont affectées tant de ressources, devraient jouir d'une plus grande reconnaissance.

123. Les inspecteurs se réfèrent plus particulièrement au fait qu'un nombre relativement important de recommandations de la Commission paritaire de recours et du Comité paritaire de discipline, adoptées notamment à l'unanimité, sont rejetées par l'administration qui invoque souvent la nécessité de préserver l'autorité du Secrétaire général en tant que chef de l'Administration de l'Organisation. Il n'est pratiquement pas de système judiciaire national qui offre la possibilité de rejeter les jugements, conclusions ou recommandations de jurys ou d'autres organes judiciaires ou juridictionnels de ce type.

124. Les inspecteurs ne voient pas non plus comment l'autorité du Secrétaire général en tant que chef de l'Administration de l'Organisation peut être remise en cause par l'acceptation des recommandations formulées à l'unanimité par les organes consultatifs créés en application des règles fixées par l'Assemblée générale. La pratique consistant à accepter les recommandations adoptées à l'unanimité par ces organes – sauf dans des cas véritablement exceptionnels – devrait donc être réétablie.

125. Dans ses observations préliminaires sur la première version du présent rapport, le Bureau de la gestion des ressources humaines a qualifié d'inexactes les déclarations figurant dans les précédents paragraphes. Il a ajouté que, conformément à la politique par laquelle le Secrétaire général s'engageait en 1987 à accepter les recommandations adoptées à l'unanimité sauf lorsqu'elles contenaient des erreurs de droit ou de principe, 43,2 % de ces recommandations avaient été rejetées complètement au cours des trois dernières années (1996 à 1998) et ce parce que le Secrétaire général avait conclu qu'elles étaient soit fondées sur une mauvaise application de la loi, soit contraires aux politiques établies soit démenties par les faits. En conclu-

sion, les recommandations unanimes sont acceptées à moins qu'il y ait une raison impérative ou loi ou politique justifiant leur rejet et il continuera d'en être ainsi.

126. De l'avis des inspecteurs, la déclaration du Bureau de la gestion des ressources humaines ne confirme pas le bien-fondé de sa position; en fait, elle tend même à l'infirmer. N'est-il pas anormal que 43,2 % des recommandations adoptées à l'unanimité ne soient pas appliquées? La Commission paritaire de recours et le Comité paritaire de discipline sont des organes mixtes où sont représentés le personnel et l'administration, ce qui veut dire que l'administration participe activement à leur constitution en nommant certains de ses membres, en toute indépendance, et leurs présidents, en consultation avec les représentants du personnel. La seule conclusion que l'on puisse tirer du fait qu'autant de recommandations soient rejetées pour les raisons avancées par le Bureau de la gestion des ressources humaines est que ces organes ne s'acquittent pas correctement de leurs fonctions. Si tel est le cas, il est impératif de les revitaliser de façon qu'ils puissent remplir efficacement les fonctions que leur a confiées l'Assemblée générale.

127. Il n'est pas acceptable que l'administration d'une part crée des organes consultatifs paritaires à la demande de l'Assemblée générale et d'autre part rejette autant de leurs recommandations. À l'évidence, cette attitude de l'administration ne peut que conduire à une multiplication du nombre des affaires portées devant le Tribunal administratif, affaires qui, bien souvent, ont déjà fait l'objet de recommandations unanimes en première instance.

128. La situation est encore plus grave lorsque l'on se souvient que les conseillers juridiques du système des Nations Unies ont estimé qu'il n'y avait pas lieu de créer une juridiction du deuxième degré pour réformer les décisions des tribunaux administratifs car, comme les Commissions paritaires de recours jouent, dans une certaine mesure, le rôle d'instance du premier degré, on peut avancer que les tribunaux constituent déjà une juridiction du deuxième degré (voir plus loin par. 167). Cela dit, aucune instance du premier degré digne de ce nom ne pourrait admettre que tant de ses recommandations soient rejetées par ce qui est en fait une des parties aux différends.

129. Le secrétariat de la Commission paritaire de recours et du Comité paritaire de discipline est composé de fonctionnaires appartenant au groupe professionnel des juristes. Ces fonctionnaires ont les connaissances nécessaires pour conseiller et guider les membres de la Commission et du Comité dans leurs travaux. Ils devraient être encouragés à ce faire lorsque les membres de la Commission paritaire de recours et du Comité paritaire de discipline ne connaissent pas assez bien les dispositions administratives régissant les conditions de recrutement et d'emploi des fonctionnaires, les règles de procédure de la Commission et du Comité et d'autres questions.

130. En outre, on pourrait renforcer le rôle des membres de la Commission et du Comité en leur proposant une formation de base en droit et plus particulièrement aux dispositions régissant les conditions de nomination des fonctionnaires et de fonctionnement des services chargés de l'administration de la justice au sein du système des Nations Unies.

131. Les inspecteurs savent que les conclusions de la Commission et du Comité n'ont pas force obligatoire et n'ont valeur que de recommandation vis-à-vis du Secrétaire général. C'est la raison pour laquelle elles ne peuvent pas créer de précédent et constituer une jurisprudence.

132. Malgré cela, les inspecteurs souhaiteraient que ces organes fassent preuve d'une plus grande transparence dans leur fonctionnement. L'une des premières mesures à prendre serait de publier un résumé de leurs recommandations et des décisions prises dans les affaires qui sont portées à leur connaissance y compris l'acceptation ou le refus de leurs recommandations par l'administration. Le nom des fonctionnaires intéressés ne devrait pas figurer dans les rapports qui ne seraient publiés qu'à titre d'information.

133. De plus, il faudrait publier des statistiques concernant le nombre des affaires traitées par la Commission et le Comité, les recommandations favorables au personnel ou à l'administration, le nombre de recommandations adoptées à l'unanimité, le nombre de recommandations acceptées ou rejetées par l'administration dans leur intégralité ou en partie, etc. Les tableaux figurant à l'annexe II au présent rapport donnent une idée du type d'informations statistiques à inclure dans ces rapports.

134. Il convient de noter toutefois que les données statistiques reçues par les inspecteurs diffèrent selon le lieu d'affectation dont elles proviennent. Les inspecteurs espèrent qu'à l'avenir un effort d'harmonisation sera fait au niveau des méthodes d'établissement de ces

données de façon à assurer leur uniformité et leur comparabilité pour toutes les organisations.

135. La procédure orale, qui était de règle il y a quelques années à la Commission et au Comité, semble avoir été abandonnée sauf par le Comité. Il faudrait voir si sa réintroduction pourrait accélérer l'examen des affaires portées devant la Commission et contribuer de surcroît au règlement des différends.

D. Liste des conseils pour les affaires disciplinaires et recours

136. Il convient de souligner une fois de plus que l'Administration a à sa disposition une armée d'avocats qui la conseille et la représente à chaque étape de la procédure de recours : premièrement, la Section des questions administratives et réglementaires du Bureau de la gestion des ressources humaines comprend trois juristes chargés, entre autres, de fournir des conseils sur l'interprétation et l'application du règlement aux administrateurs de l'ensemble de l'Organisation; deuxièmement, le Groupe du droit administratif du Bureau de la gestion des ressources humaines comprend trois juristes qui représentent l'administration devant la Commission paritaire de recours et le Comité paritaire de discipline; troisièmement, le Bureau du Secrétaire général adjoint à la gestion comprend un juriste hors classe qui conseille le Secrétaire général adjoint sur la suite à donner aux recours. L'administration est conseillée et représentée devant le Tribunal administratif par la Division des questions juridiques générales du Bureau des affaires juridiques.

137. En revanche, les fonctionnaires qui souhaitent obtenir des conseils sur des décisions administratives qui, à leur avis, affectent leurs conditions d'emploi, ne peuvent au départ s'adresser qu'au Bureau du Coordonnateur de la Liste des conseils, dont le personnel n'a pas les qualifications juridiques requises. De leurs entretiens avec le Coordonnateur et plusieurs fonctionnaires, les inspecteurs ont retiré l'impression que le présent coordonnateur montrait un dévouement et une conscience professionnelle louables . Il est délicat mais néanmoins opportun, étant donné le manque de formation juridique de cette personne, de se demander si ses efforts suffisent à faire en sorte que les fonctionnaires soient dûment conseillés et représentés.

138. En outre, les membres de la Liste des conseils, qui conseillent et représentent les fonctionnaires, sont des bénévoles qui, s'ils sont actuellement fonctionnaires, doivent prendre sur leur temps personnel pour conseiller et représenter les fonctionnaires. Il est vrai que, aux termes de l'instruction administrative ST/AI/351 du 25 mai 1988, « *un fonctionnaire en exercice qui accepte de se charger d'une affaire prêtera son concours pour la préparation et la présentation de l'affaire et sera considéré comme agissant, à cette occasion, dans l'exercice de ses fonctions officielles...* ». Cette disposition est toutefois appliquée « *sous réserve des exigences du service et des contraintes du bureau...* ».

139. Dans la pratique, les fonctionnaires doivent exercer leurs fonctions de conseil dans un contexte de réductions budgétaires et de compressions d'effectifs continuelles et de plus en plus importantes qui ont pour conséquence d'accroître les responsabilités et la charge de travail de chacun. Les conseils effectivement disponibles pour conseiller et représenter les fonctionnaires pour les affaires disciplinaires et les recours sont apparemment beaucoup moins nombreux qu'il n'y paraît à la lecture de la liste officielle.

140. La situation semble encore pire dans les lieux d'affectation hors siège, où il est extrêmement difficile de trouver des fonctionnaires pouvant et voulant participer de manière effective au système interne d'administration de la justice. Dans ses observations concernant l'ébauche du présent rapport, un administrateur a observé que les fonctionnaires ne souhaitent pas exercer les fonctions de conseil

« *en raison de l'absence de système d'incitations ou de récompenses qui reconnaîtrait les efforts et le temps que ces fonctionnaires consacrent à leurs fonctions en tant qu'acteurs du système interne d'administration de la justice. Alors que l'on continue à réduire les effectifs dans l'ensemble du système des Nations Unies, ce qui a pour effet d'accroître la charge de travail quotidienne, il est compréhensible que les fonctionnaires répugnent à participer à l'administration de la justice.* »

141. De l'avis des représentants du personnel, la disparité entre les ressources juridiques dont dispose l'administration et celles du personnel est encore aggravée par l'interdiction qui est faite aux fonctionnaires de se faire représenter par des avocats extérieurs. Les inspecteurs ont examiné avec attention la question de savoir si les fonctionnaires devraient être autorisés à faire appel à des avocats extérieurs pour les conseiller

et, plus important encore, pour les représenter devant les organes de recours de l'Organisation.

142. Ils ont conclu qu'il ne serait pas de l'intérêt de l'Organisation ni même du personnel d'autoriser des avocats extérieurs à représenter les fonctionnaires devant le Comité paritaire de discipline. Les caractéristiques propres au système interne d'administration de la justice de l'Organisation des Nations Unies sont difficilement compatibles avec un système juridique national, quel qu'il soit. L'Organisation a le droit et le devoir de régler ses propres différends sans intervention extérieure.

143. Cela étant, les inspecteurs reconnaissent que le système actuel ne permet pas aux fonctionnaires d'être dûment conseillés et représentés. Il faut remédier à cet état de faits le plus rapidement possible. Il faudrait au moins introduire une certaine parité entre le personnel et l'administration en ce qui concerne l'accès aux conseils juridiques et la représentation.

144. Pour commencer, il faudrait renforcer le Bureau du Coordonnateur de la Liste des conseils en nommant un coordonnateur qui aurait une formation juridique solide. Des mesures complémentaires devraient être envisagées pour répondre aux besoins en matière d'appui juridique aux autres lieux d'affectation.

145. Comme nous l'avons vu plus haut, les fonctionnaires peuvent être conseillés et représentés par des fonctionnaires en exercice ou retraités mais pas par des fonctionnaires qui ont démissionné ou ont quitté l'Organisation de toute autre manière. Les inspecteurs estiment que tous les anciens fonctionnaires devraient avoir le droit de représenter d'autres fonctionnaires devant les organes de recours de l'Organisation, à l'exception naturellement de ceux qui ont été licenciés ou démis de leurs fonctions pour comportement professionnel non satisfaisant ou pour raisons disciplinaires. Cela permettrait d'accroître le nombre de conseils potentiels, car on pourrait notamment faire appel à d'anciens fonctionnaires qui auraient créé un cabinet d'avocats ou équivalent sur le lieu d'affectation.

146. Dans le même esprit, il faudrait aussi envisager d'autoriser les fonctionnaires à se faire représenter par des anciens fonctionnaires ou des fonctionnaires en exercice d'autres organisations du régime commun des Nations Unies. Toutefois, cette possibilité doit être examinée par l'ensemble du système, en consultation et en collaboration étroite avec toutes les organisations concernées.

147. Enfin, les inspecteurs prennent note des programmes d'assistance juridique mis en place par un certain nombre d'associations du personnel des organisations appliquant le régime commun des Nations Unies.

E. Médiateur

148. De leurs réunions avec les membres du Jury en matière de discrimination et autres plaintes, les inspecteurs ont retiré l'impression que ceux-ci étaient extrêmement motivés mais quelque peu découragés par le peu de soutien qu'ils obtenaient de l'administration. L'expérience du PNUD, du HCR et de l'UNICEF, entre autres, semble beaucoup plus positive.

149. Compte tenu de ce qui précède, il semble opportun de nommer, une fois pour toutes, un médiateur qui serait chargé, à plein temps, de régler tous les types de différends entre les fonctionnaires et l'administration au moyen de procédures de conciliation, de médiation ou de négociation conçues pour éviter le recours aux procédures contradictoires. Les inspecteurs estiment que les avantages, y compris les avantages financiers, que l'on tirerait de la mise en place de telles procédures informelles de règlement des différends compenseraient largement leur coût.

150. La fonction de médiateur devrait être confiée à un fonctionnaire indépendant de rang supérieur nommé par le Secrétaire général en consultation avec les représentants du personnel pour un mandat unique non renouvelable de cinq ans. Les fonctionnaires de tous les lieux d'affectation pourraient utiliser ses services à tout moment. Il pourrait être secondé, dans chaque lieu d'affectation, par une personne ou un groupe travaillant à temps partiel dont il coordonnerait les travaux.

F. Instance supérieure de recours : options

a) Définir le rôle de la Cour internationale de Justice

151. Puisque les recours internes ne peuvent plus être présentés devant la Cour internationale de Justice, des questions comme l'interprétation des Articles de la Charte des Nations Unies du point de vue des politiques et pratiques de l'Organisation ne sont plus traitées. Il semble, en outre, que de nombreux fonctionnai-

res et administrateurs du système estiment qu'il faudrait mettre en place une instance qui aurait le pouvoir d'examiner les décisions de l'OIT et des tribunaux administratifs des Nations Unies. De hauts fonctionnaires de l'UNESCO, en particulier, ont formulé des propositions concrètes concernant la création d'une cour supérieure d'appel pour le système des Nations Unies.

152. A sa deuxième session ordinaire, en octobre 1999, le Comité administratif de coordination (CAC) a examiné le rapport et les recommandations des conseillers juridiques du système des Nations Unies. Les inspecteurs ont noté que le CAC a prié les conseillers juridiques d'étudier la possibilité de demander, par l'intermédiaire des organes intergouvernementaux pertinents, un avis de la Cour internationale de Justice sur les jugements du Tribunal[27].

b) Établir des relations de travail plus étroites entre l'OIT et les tribunaux administratifs des Nations Unies

153. Les inspecteurs ont conscience que l'OIT et son tribunal administratif ne souhaitent pas la fusion du tribunal avec le Tribunal administratif des Nations Unies. Cette fusion serait pourtant bénéfique, de l'avis des inspecteurs, comme le montrent les résolutions des organes délibérants des deux organisations qui portent sur cette question.

154. De plus, les obstacles qui s'opposent à cette fusion sont tout à fait surmontables. Il est incontestable que la jurisprudence et les doctrines des deux tribunaux ne sont pas identiques, mais elles sont suffisamment proches pour permettre une unification après une période d'harmonisation. Cette fusion en un tribunal unique, comprenant toutes les organisations qui reconnaissent actuellement la compétence des tribunaux de l'OIT et des Nations Unies, aurait l'avantage d'offrir à l'ensemble du système des Nations Unies une instance de recours unifiée.

155. Les inspecteurs ne souhaitent pas faire de recommandation officielle à ce sujet dans le présent rapport, mais ils tiennent à souligner qu'ils estiment important de progresser vers une harmonisation des statuts et des règlements des tribunaux de l'OIT et des Nations Unies en ce qui concerne la composition des tribunaux, leur compétence, les conditions requises pour l'engagement des procédures, les procédures, les possibilités de recours, l'interprétation des jugements et les instances de recours.

156. Dans l'intervalle, les tribunaux de l'OIT et des Nations Unies devraient nouer des relations de travail plus étroites. Les inspecteurs notent à cet égard qu'il n'y a actuellement aucun contact régulier entre les tribunaux parce que, entre autres raisons, ils ne se réunissent pas au même moment à Genève, mais que leurs présidents s'entretiennent de manière informelle des questions les plus importantes.

157. Pour conclure, les inspecteurs prennent note d'une proposition formulée par le Secrétaire général au nom du CAC devant l'Assemblée générale à sa session en cours, visant à modifier le statut de la Commission de la fonction publique internationale (CFPI) de manière à lui permettre de solliciter un avis à caractère non obligatoire sur les décisions et recommandations de la CFPI auprès d'un groupe mixte ad hoc du Tribunal administratif des Nations Unies et du Tribunal administratif de l'OIT.

c) Progresser vers la création d'une instance de recours unifiée et forte pour le système des Nations Unies

158. Schématiquement, le système d'administration de la justice des Nations Unies comprend, premièrement, des procédures de recours interne qui ont pour but de conseiller les chefs de secrétariat des organisations sur la suite à donner aux appels et, deuxièmement, les procédures engagées devant l'un des deux principaux tribunaux administratifs du système – le Tribunal de l'OIT et le Tribunal des Nations Unies – qui rendent des jugements contraignants sur les appels qui leurs sont présentés. À l'heure actuelle, il n'y a pas de recours possible contre les décisions de ces tribunaux.

159. Les inspecteurs sont conscients que certains représentants du personnel comme certains membres de l'administration sont favorables à la création d'une instance supérieure de recours qui serait habilitée à revenir sur les jugements des tribunaux. Ils savent aussi qu'un certain nombre de membres de l'administration estiment qu'une telle instance serait inutile.

160. À l'occasion de la vingt-neuvième session de la Conférence générale de l'UNESCO, en 1997, le Directeur général de l'organisation a fait plusieurs observations sur les inconvénients du système existant et a formulé des propositions de réforme visant à permettre au personnel comme à l'administration de faire appel d'une décision du Tribunal administratif de l'OIT. Il a cité le rapport du Corps commun d'inspection de 1986

sur l'administration de la justice qui souligne qu'il s'agit « *avant tout d'une question de principe*[28] ».

161. Le Directeur général de l'UNESCO a cité un autre passage du rapport du Corps commun d'inspection : « *L'un des deux grands principes juridiques démocratiques est qu'il faut un système de recours judiciaire à deux degrés, et c'est la formule adoptée dans la plupart des pays. Il est donc naturel qu'un tel système soit souhaité par le personnel des Nations Unies...*[29] ». La solution proposée était de créer une commission judiciaire qui aurait à sa tête un président et qui exercerait le pouvoir judiciaire par l'intermédiaire de deux tribunaux : un tribunal de première instance et un tribunal d'appel.

162. Par ailleurs, le Directeur général a indiqué qu'il avait soulevé la question de l'administration de la justice devant le CAC dans le but d'améliorer le fonctionnement du Tribunal administratif de l'OIT et d'élargir les possibilités de recours. Par sa résolution 29 C/79, la Conférence générale a décidé « *d'adresser un appel pressant à la Conférence internationale du Travail afin qu'elle étudie, en consultation avec les organisations concernées appliquant le régime commun des Nations Unies, les mesures à prendre en vue d'améliorer le fonctionnement du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail* ».

163. En 1998, les conseillers juridiques du système des Nations Unies ont commencé à débattre de la pertinence de la création d'un mécanisme de recours du deuxième degré pour améliorer l'administration de la justice dans les organismes des Nations Unies. À la demande du Comité administratif de coordination, les conseillers juridiques ont continué à examiner la question et – à l'exception du Conseiller juridique de l'UNESCO – sont parvenus à un consensus lors d'une réunion tenue à Rome en mars 1999[30].

164. Les conseillers juridiques estiment qu'il n'existe aucune obligation en vertu du droit international de prévoir des possibilités de recours. Ils estiment également que, compte tenu que les commissions paritaires de recours sont en quelque sorte une première instance, on pourrait soutenir que les tribunaux administratifs sont déjà une deuxième instance.

165. En outre, la création d'une juridiction de recours aurait aussi pour but de permettre une application cohérente du droit entre les différentes premières instances. Selon les conseillers juridiques, cet argument perd de sa force lorsqu'il est appliqué au système des Nations Unies dans la mesure où les tribunaux administratifs des Nations Unies et de l'OIT, qui sont dans le cas présent les « premières instances », n'appliquent pas les mêmes lois.

166. Cela étant, les conseillers juridiques soulignent que si le CAC souhaitait continuer d'examiner la question, au moins trois options s'offraient à lui : un mécanisme pour chaque organisation, un mécanisme commun à l'ensemble du système des Nations Unies, un mécanisme pour chacun des tribunaux administratifs.

167. Le Conseiller juridique de l'UNESCO a rendu un avis différent et a mis en évidence les inconvénients du système actuel, à savoir notamment qu'il exclut pratiquement tout recours contre un jugement d'un tribunal dont la compétence est reconnue par les organisations. Il a rappelé que différentes propositions visant à créer un véritable tribunal d'appel, à fusionner les tribunaux administratifs des Nations Unies et de l'OIT et à harmoniser progressivement les statuts, la pratique et la jurisprudence des deux tribunaux ont été examinées puis rejetées.

168. De l'avis du Conseiller juridique de l'UNESCO, il était difficile de comprendre pourquoi les erreurs et les omissions ne pouvaient être réparées. Une telle situation engendrait de la frustration parmi les fonctionnaires comme au sein de l'administration[31].

169. Il a conclu que l'introduction d'un mécanisme de recours du deuxième degré serait forcément utile. Deux options étaient envisageables : un tribunal d'appel commun au Tribunal administratif des Nations Unies et au Tribunal administratif de l'OIT, ou un tribunal d'appel propre à chaque tribunal.

170. Le rapport et les recommandations des conseillers juridiques du système des Nations Unies ont été examinés par le Comité administratif de coordination (CAC) à sa deuxième session ordinaire en octobre 1999. À la suite de cette session, le CAC a demandé à la réunion de conseillers juridiques de donner ses vues sur l'extension de la procédure actuelle d'examen par les tribunaux administratifs grâce à l'introduction d'un mécanisme de « recours extraordinaire » et sur la façon dont ce recours pourrait être amélioré[32].

171. À sa trentième session, tenue du 26 octobre au 19 novembre 1999, la Conférence générale de l'UNESCO, informée des progrès réalisés au niveau interorganisations concernant l'application de la résolution précédente, a adopté la résolution 30C/75 dans laquelle elle

a prié « *le Directeur général de poursuivre ses efforts en vue d'une solution interinstitutions visant à l'amélioration des mécanismes de juridiction administrative au sein du système commun des Nations Unies qui tienne dûment compte des décisions adoptées par le Comité administratif de coordination (CAC)* ».

172. Comme nous l'avons vu plus haut, le présent rapport porte uniquement sur l'administration de la justice dans le système des Nations Unies. Les inspecteurs répètent que, à leur avis, toute proposition visant à créer une instance de recours unifiée pour le système des Nations Unies ne peut être formulée qu'en consultation et en collaboration étroite avec toutes les organisations intéressées.

VII. Questions générales

A. Obligation redditionnelle des hauts fonctionnaires du Secrétariat

173. De l'avis des inspecteurs, il ne peut y avoir de véritable délégation de pouvoir si l'obligation redditionnelle et les responsabilités des fonctionnaires intéressés ne sont pas clairement établies. À ce sujet, les inspecteurs notent que, à plusieurs occasions, les fonctionnaires du Secrétariat n'ont semble-t-il pas été tenus responsables des conséquences, y compris financières, de leurs erreurs ou de leur négligence manifeste. En conséquence, les inspecteurs soulignent que, lorsque les organes de recours concluent qu'un fonctionnaire s'est conduit de manière répréhensible ou a fait preuve de négligence manifeste, celui-ci devrait assumer la responsabilité de toute perte financière subie par l'Organisation du fait de ses actes.

B. Utilisation d'un langage clair dans les règles et règlements et autres textes administratifs

174. Les inspecteurs ont remarqué que le Règlement du personnel, les circulaires du Secrétaire général, les instructions administratives, les circulaires et autres textes qui portent sur les conditions d'emploi des fonctionnaires sont parfois rédigés dans un langage confus et ambigu qui donne lieu à des malentendus sur la nature et l'objet des dispositions prises. Les inspecteurs estiment que tous les textes administratifs qui portent sur les conditions d'emploi des fonctionnaires devraient être rédigés en termes clairs et concis, de manière à éviter, autant que possible, les malentendus et prévenir les différends.

175. Un certain nombre de mesures devraient être prises pour rendre les règles, règlements et autres textes administratifs portant sur les conditions d'emploi du personnel plus clairs, pour créer un climat de confiance, favoriser le dialogue et la communication, pour renforcer les mécanismes permettant de régler au plus vite les différends et pour décourager les contentieux.

176. Si l'on prend le concept d'administration de la justice dans son sens le plus large, il faudrait commencer par prévenir les différends qui peuvent se transformer en conflits entre le personnel et la direction, entre le personnel et l'administration. Ces conflits découlent souvent d'interprétations divergentes des règles et règlements ou des textes administratifs, qui sont souvent trop complexes, mal rédigés et pleins d'incohérences.

177. Cela fait plus de vingt ans que ce problème est mis en évidence par différents groupes d'experts chargés d'évaluer l'efficacité du fonctionnement administratif du système des Nations Unies, comme, par exemple, le Groupe d'experts intergouvernementaux de haut niveau chargé d'examiner l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies, qui a souligné que la gestion du personnel de l'Organisation devait « reposer sur des règles claires, cohérentes et explicites » et qu'il fallait « éliminer les incohérences et les ambiguïtés actuelles[33] ». L'Assemblée générale a aussi prié le Secrétaire général d'accélérer les travaux visant à simplifier et à rationaliser toutes les règles et procédures relatives au personnel afin de les rendre transparentes et plus faciles à appliquer[34].

178. Pour commencer, comme l'a recommandé le CCQAB dès 1985[35], il faudrait recenser les questions d'administration du personnel qui donnent lieu à un nombre anormal de recours; de manière à simplifier et à rendre plus clairs les règles et règlements en cause. En outre, toutes les règles et règlements et autres textes administratifs devraient être systématiquement et fréquemment mis à jour.

179. Les inspecteurs ont pris note des efforts entrepris par le Secrétaire général à cet égard, et en particulier les révisions du chapitre premier du Statut du personnel et du chapitre premier de la série 100 du Règlement du personnel de l'Organisation des Nations Unies[36].

L'inclusion d'un commentaire expliquant chaque disposition et la replaçant dans son contexte est aussi une mesure judicieuse.

180. Le Secrétariat a également publié une circulaire du Secrétaire général en date du 28 mai 1997 sur les modalités de promulgation des textes administratifs (ST/SGB/1997/1) qui a pour objet de mettre en application la recommandation selon laquelle les textes devraient être rédigés dans un langage clair. Par ailleurs, des rapports récents du Secrétaire général sur l'amendement du Règlement du personnel contiennent des articles révisés sur les indemnités pour frais d'études, les envois accompagnés, la prime de rapatriement ou encore la prime de mobilité et de sujétion qui sont formulés dans un langage plus simple et plus clair.

181. De plus, le Secrétariat garde à l'étude tous les articles du Manuel d'administration du personnel en vue de les simplifier et de les publier en un seul volume de manière à satisfaire aux dispositions de la circulaire ST/SGB/1997/1 appelant à la clarté et à la concision. Enfin, les inspecteurs se félicitent que le Secrétariat ait l'intention de publier ces articles en ligne.

182. Les inspecteurs sont également au courant des efforts faits par le Secrétariat ces dernières années pour former le personnel et la direction aux techniques de règlement des différends. Il faudrait poursuivre dans cette voie et lancer des programmes complémentaires permettant au personnel de mieux connaître ses droits et obligations. Ces programmes devraient faire partie intégrante des journées d'initiation organisées lors de l'entrée en fonction.

183. Les inspecteurs estiment qu'il ne faudrait ménager aucun effort pour remplacer le climat de confrontation actuel par une culture du dialogue et de la communication. Le système de notation des fonctionnaires, mis en place ces dernières années, devrait faciliter cette évolution, puisqu'il suppose des entretiens réguliers entre le personnel et la direction et offre des critères objectifs d'évaluation.

184. Les fonctionnaires doivent néanmoins être encouragés à porter à l'attention de leurs supérieurs toute question administrative qui leur semble litigieuse avant d'en référer à d'autres parties. Le personnel de direction doit, pour sa part, être davantage conseillé dans l'interprétation et l'application du Statut et du Règlement du personnel et des instructions administratives.

C. Accès du personnel hors Siège aux instances de recours : utilisation de la vidéoconférence

185. Le personnel hors Siège, y compris le personnel des missions de maintien de la paix et des autres missions, devrait avoir accès en permanence aux instances de règlement des différends et aux instances de recours, ainsi qu'à des conseils juridiques sur leurs conditions d'emploi et à une représentation adéquate devant les instances de recours, le cas échéant. Les inspecteurs recommandent que l'on utilise davantage les technologies de l'information, y compris la vidéoconférence, pour faciliter l'accès du personnel hors Siège aux instances de règlement des différends et aux instances de recours.

Notes

[1] Corps commun d'inspection, Programme de travail pour 1999 (A/53/841), 23 février 1999.

[2] Fédération des associations de fonctionnaires internationaux, *Studies and Policies No 4 – Recourse Procedures in the organizations of the United Nations System*, Genève, 1977.

[3] *Feasibility of establishing a single administrative tribunal – Report of the Meeting of Legal Advisers* (ACC/1979/70), 27 septembre 1979.

[4] A/C.5/37, 26 octobre 1982, par. 4.

[5] Coordination administrative et budgétaire entre l'Organisation des Nations Unies et les institutions spécialisées ainsi que l'Agence internationale de l'énergie atomique – Possibilité de créer un tribunal administratif unique (A/C.5/39/7), 20 décembre 1984.

[6] A/40/471, 23 juillet 1985, par. 70 et suiv.

[7] A/41/640.

[8] A/43/704, 13 octobre 1988.

[9] A/C.5/44/1, 20 juin 1989.

[10] A/C.5/45/11, 19 octobre 1990.

[11] A/C.5/49/13, 8 novembre 1994.

[12] A/C.5/49/60, 18 mars 1995; voir également A/C.5/49/60/Add.1, 9 juin 1995, pour les incidences financières.

[13] A/C.5/50/2.

[14] Ibid.

[15] Projet de budget-programme pour l'exercice biennal 2000-2001 (A/54/6), chap. 27.C, Bureau de la gestion des ressources humaines.

[16] ST/IC/1991/35.

[17] ST/SGB/1998/19.

[18] Voir également *Report of the Nineteenth Session of the Consultative Committee on Administrative Questions* (Personnel and General Administrative Questions) (ACC/1999/5), 21 avril 1999.

[19] Bureau des services de contrôle interne, Section des enquêtes, *Manual Operating Procedures.*

[20] Ibid.

[21] Ancien article 11 du Statut du Tribunal, supprimé en vertu de la résolution 50/54 de l'Assemblée générale en date du 11 janvier 1995.

[22] Statut du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail, art. XII.

[23] A/40/471, par. 3, p. 6.

[24] Voir annexe III.

[25] Fédération des fonctionnaires internationaux, Studies and Policies No 4 – Recourse procedures in the Organizations of the United Nations System, Genève, 1977.

[26] Comité administratif de coordination, résumé des travaux du Comité administratif de coordination à sa deuxième session ordinaire de 1999, Siège de l'ONU, New York, 29 et 30 octobre 1999 (ACC/1999/20), 11 novembre 1999.

[27] Ibid.

[28] Corps commun d'inspection, *Administration de la justice à l'Organisation des Nations Unies* (JIU/REP/86/8, A/41/640).

[29] Ibid., par. 57. Cette citation reprend un passage du rapport de M. Gurdon Wattles, consultant auprès du Service de gestion administrative, intitulé *Review of Methods and Procedures for Administrative Reviews, Appeals and Processing of Cases for the Administrative Tribunal* (novembre 1981).

[30] Conseillers juridiques du système des Nations Unies, *Note on the advisability of introducing a second-tier appellate mechanism to enhance the administration of justice in the United Nations system*, Rome, 1999.

[31] Ibid., annexe, *Note by the Legal Adviser of UNESCO*, Rome, 1999.

[32] Comité administratif de coordination, *Résumé des travaux du Comité administratif de coordination à sa deuxième session ordinaire de 1999, Siège de l'Organisation des Nations Unies, New York, 29 et 30 octobre 1999* (ACC/1999/20), 11 novembre 1999.

[33] Rapport du Groupe d'experts intergouvernementaux de haut niveau chargé d'examiner l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies, *Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante et unième session, Supplément No 49* (A/41/149).

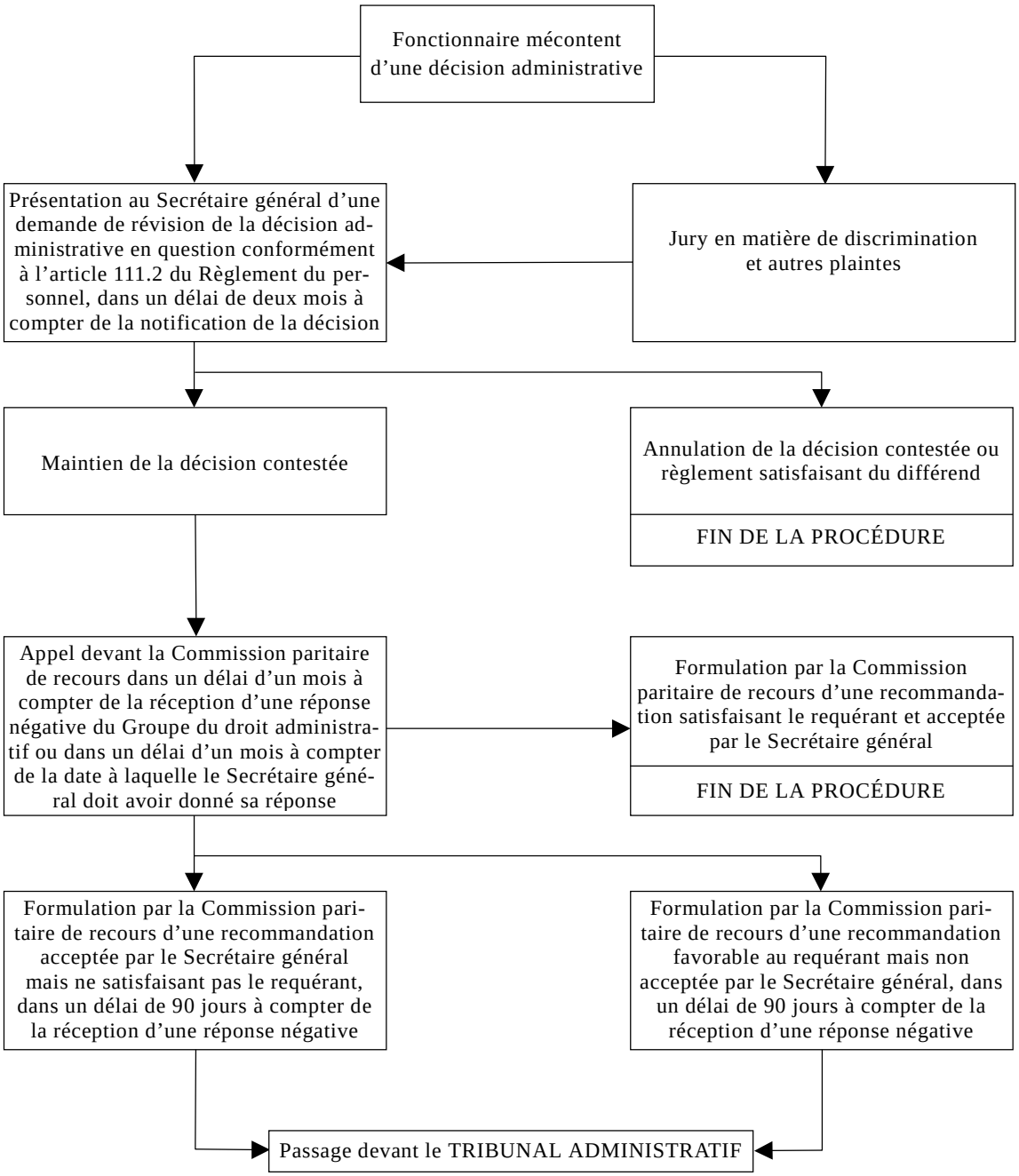
[34] A/RES/51/226, Section II, par. 7.

[35] *Documents officiels de l'Assemblée générale, quarantième session, Supplément No 7* (A/40/7).

[36] Voir la résolution 52/252 de l'Assemblée générale sur les révisions du chapitre premier du Statut du personnel et du chapitre premier de la série 100 du Règlement du personnel de l'Organisation des Nations Unies (A/RES/52/252) et la circulaire du Secrétaire général intitulée « Statut et droits et devoirs essentiels des fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies (ST/SGB/1998/19) ».

Annexe I

Options offertes aux fonctionnaires souhaitant faire appel de décisions administratives



(Jugement et décision contraignante)

Annexe II

Affaires soumises à la Commission paritaire de recours : statistiques (chiffres communiqués par les quatre lieux d'affectation)

Siège de l'Organisation des Nations Unies, New York (au 10 décembre 1999)

Nombre total d'affaires examinées	137
Nombre total d'affaires présentées en 1997	72
Nombre total d'affaires présentées en 1998	55
Nombre total d'affaires reportées (présentées avant 1999)	73
Nombre total d'affaires présentées en 1999	64
Nombre total d'affaires ayant fait l'objet d'une décision en 1999	43
a) Rapports	37
b) Pas de rapport	6
Demandes de suspension examinées en 1999	12
Nombre de rapports soumis au Secrétaire général en 1999	49
Nombre de rapports soumis au Secrétaire général en 1998	37
Affaires pendantes – Observations reçues (arriéré en 1999)	43*
Affaires pendantes pour 1998 (arriéré en 1998)	50

* Sur ces 43 affaires, 31 sont à différentes étapes de l'examen par la Commission paritaire de recours. Pour certaines d'entre elles, des projets d'introduction ont été élaborés mais aucun jury n'a été constitué. Pour d'autres, les rapports finals ont été soumis aux membres de la Commission pour approbation et signature.

Office des Nations Unies à Genève (au 31 décembre 1999)

	1990	*1991*	*1992*	*1993*	*1994*	*1995*	*1996*	*1997*	*1998*	*1999*
Nombre de recours présentés	25	21	19	24	18	21	18	24	28	28*
Nombre d'affaires réglées	13	16	19	12	24	32	23	20	28	29
Nombre d'affaires reportées	38	43	43	55	49	38	33	37	37	36
Nombre de recours avec rapport	5	7	4	3	5	6	3	10	10	3
Nombre de recours sans rapport	8	9	15	9	19	27	20	10	18	26
Nombre de demandes de suspension	0	0	1	9	1	2	6	12	4	6

* Dont sept recours présentés par le même requérant.

Office des Nations Unies à Vienne (au 21 octobre 1999)

1993	*1994*	*1995*		*1996*	*1997*	*1998*	*1999*
Nombre de recours présentés	7	2	3	Nombre de recours présentés	3	2	11	2
Nombre de recours retirés/réglés/ abandonnés	4	1	0	Nombre de demandes de suspension	3	3	0	2
Nombre d'affaires en cours	1	1	3	Nombre de rapports concernant des recours	3*	0	4***	1
Nombre de rapports présentés	2	0	0	Nombre de rapports concernant des demandes de suspension	2	2	0	1
				Nombre de recours pendants	2	3	2	1
				Nombre de recours retirés	0	1**	0	0
				Nombre de recours renvoyés devant une autre commission paritaire de recours	0	1	0	0
				Nombre de demandes de suspension retirées	1	0	0	0
				Nombre d'affaires réglées par la conciliation	0	0	2	1
				Nombre d'affaires en cours de conciliation	0	0	2	2**

* Y compris un sur quatre recours similaires.
** Abandon de l'affaire pour cause de décès du requérant.
*** Y compris un sur huit recours similaires.
**** Y compris l'affaire pour laquelle une demande de suspension a été présentée.

Office des Nations Unies à Nairobi (au 31 décembre 1999)

	1997	*1998*	*1999*
Nombre de recours présentés	4	8	7
Nombre de demandes de suspension présentées	1	1	2
Nombre de recours reportés	4	10	10
Nombre de recours avec rapport	0	2	5
Nombre d'affaires retirées	0	0	2
Nombre de recommandations acceptées par le Secrétaire général adjoint	0	2	3*
Nombre de recommandations rejetées par le Secrétaire général adjoint	0	0	1

* Le Secrétaire général n'a pas rendu sa décision dans une affaire.

Annexe III

Compétence des tribunaux administratifs du système des Nations Unies

Tribunal administratif des Nations Unies

- Organisation des Nations Unies et organismes affiliés
- Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA)
- Organisation maritime internationale (OMI)
- Organisation de l'aviation civile internationale (OACI)
- Comité mixte de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies*

Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail
(dans l'ordre chronologique de la reconnaissance de sa compétence)

- Organisation internationale du Travail (OIT), y compris le Centre international de formation
- Organisation mondiale de la santé (OMS), y compris l'Organisation panaméricaine de la santé (OPS)
- Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO)
- Union internationale des télécommunications (UIT)
- Organisation météorologique mondiale (OMM)
- Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)
- Organisation européenne pour la recherche nucléaire (CERN)
- Organisation mondiale du commerce (OMC)
- Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA)
- Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI)
- Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne (EUROCONTROL)
- Union postale universelle (UPU)
- Observatoire astronomique européen dans l'hémisphère austral
- Conseil intergouvernemental des pays exportateurs de cuivre (CIPEC)

* En vertu de l'article 48 du règlement de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies, tout fonctionnaire d'une institution spécialisée qui relève normalement de la compétence du Tribunal administratif de l'OIT mais qui a accepté la juridiction du Tribunal administratif des Nations Unies dans les affaires concernant la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies peut introduire directement devant le Tribunal administratif des Nations Unies une requête invoquant l'inobservation des statuts de la Caisse par une décision du Comité mixte.

- Association européenne de libre-échange (AELE)
- Union interparlementaire
- Laboratoire européen de biologie moléculaire
- Organisation mondiale du tourisme (OMT)
- Organisation européenne des brevets (OEB)
- Centre africain de formation et de recherche administratives pour le développement (CAFRAD)
- Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires (OTIF)
- Centre international pour l'enregistrement des publications en série (CIEPS)
- Office international des épizooties (OIE)
- Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI)
- Organisation internationale de police criminelle (INTERPOL)
- Fonds international pour le développement agricole (FIDA)
- Union internationale pour la protection des obtentions végétales (UPOV)
- Conseil de coopération douanière (CCD)
- Cour de justice de l'Association européenne de libre-échange
- Autorité de surveillance de l'Association européenne de libre-échange
- Service international de la recherche agronomique nationale (SIRAN)
- Organisation internationale pour les migrations (OIM)
- Centre international de génie génétique et de biotechnologie
- Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC)
- Organisation hydrographique internationale (OHI)
- Conférence de la Charte européenne de l'énergie
- Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge
- Commission préparatoire de l'Organisation du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires

Note. Les conditions d'accès au Tribunal administratif des Nations Unies par le personnel du greffe du Tribunal international du droit de la mer (Hambourg) sont en cours de finalisation.