



Nations Unies

Rapport du Comité spécial sur l'administration de la justice à l'ONU

**Deuxième session
(20-24 avril 2009)**

**Assemblée générale
Documents officiels
Soixante-quatrième session
Supplément n° 55**

Assemblée générale
Documents officiels
Soixante-quatrième session
Supplément n°55

Rapport du Comité spécial sur l'administration de la justice à l'ONU

**Deuxième session
(20-24 avril 2009)**



Nations Unies • New York, 2009

Note

Les cotes des documents de l'Organisation des Nations Unies se composent de lettres majuscules et de chiffres. La simple mention d'une cote renvoie à un document de l'Organisation.

Table des matières

<i>Chapitre</i>	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1–6	1
II. Délibérations	7–13	2
III. Observations générales faites en séance plénière	14–22	2
A. Aspects généraux	14–17	2
B. Champ d'application <i>ratione personæ</i> du nouveau système d'administration de la justice	18–21	3
C. Aspects juridiques en suspens	22	4
IV. Recommandation	23	4
Annexe		
Résumé non officiel des débats du Groupe de travail plénier, établi par le Président		5

I. Introduction

1. Le Comité spécial sur l'administration de la justice à l'ONU a tenu sa deuxième session conformément à la décision 63/531 de l'Assemblée générale en date du 14 novembre 2008. Il s'est réuni du 20 au 24 avril 2009 au Siège de l'ONU, à New York.

2. Conformément à la décision 62/519 de l'Assemblée générale en date du 6 décembre 2007, le Comité est ouvert à tous les États Membres de l'Organisation, aux membres des institutions spécialisées et aux membres de l'Agence internationale de l'énergie atomique.

3. À sa 4^e séance, le 20 avril 2009, le Comité a élu Namira Negm (Égypte) à la vice-présidence, pour remplacer Lebohang Fine Maema (Lesotho), qui ne pouvait plus assumer cette fonction. À la même séance, le Comité a également élu Gonzalo Bonifaz (Pérou) Rapporteur en remplacement de Yella Zanelli (Pérou), qui ne pouvait plus assumer cette fonction. Le bureau était donc constitué comme suit :

Président

Ganeson Sivagurunathan (Malaisie)

Vice-Présidents

Thomas Fitschen (Allemagne)

Namira Negm (Égypte)

Andris Stastoli (Albanie)

Rapporteur

Gonzalo Bonifaz (Pérou)

4. Le Directeur de la Division de la codification du Bureau des affaires juridiques, Václav Mikulka, a assumé les fonctions de secrétaire du Comité et Santiago Villalpando, juriste à la Division, celles de secrétaire adjoint du Comité et de secrétaire de groupe de travail plénier. La Division de la codification a fourni les services fonctionnels nécessaires au Comité.

5. Également à sa 4^e séance, le Comité a adopté l'ordre du jour suivant (A/AC.275/L.2) :

1. Ouverture de la session.
 2. Élection des membres du Bureau.
 3. Adoption de l'ordre du jour.
 4. Organisation des travaux.
 5. Poursuite de l'examen des aspects juridiques en suspens de la question intitulée « Administration de la justice à l'Organisation des Nations Unies », compte tenu des résultats des délibérations des Cinquième et Sixième Commissions, des décisions antérieures de l'Assemblée générale et des décisions que celle-ci prendra éventuellement à sa soixante-troisième session avant la réunion du Comité spécial.
 6. Adoption du rapport.
6. Le Comité était saisi des documents ci-après :
- a) Décision 63/531 de l'Assemblée générale;
 - b) Résolution 63/253 de l'Assemblée générale.

II. Délibérations

7. Le Comité a tenu deux séances plénières, les 20 et 24 avril 2009.
8. En l'absence du Président, c'est Thomas Fitschen (Allemagne), Vice-Président du Comité spécial, qui a assuré la présidence de la quatrième séance.
9. À sa 4^e séance, le 20 avril, le Comité a adopté son programme de travail et décidé de poursuivre ses travaux en groupe de travail plénier. Il a également tenu un débat général, durant lequel les délégations ont fait des déclarations. Un résumé du débat figure à la section III ci-dessous.
10. Le Groupe de travail plénier, qui était présidé par Thomas Fitschen, a tenu cinq séances, les 20, 21, 22 et 24 avril, y compris une séance consacrée aux questions et réponses, le 21 avril, au cours de laquelle l'Ombudsman de l'ONU, le Directeur exécutif du Bureau de l'administration de la justice et des représentants du Bureau des affaires juridiques et du Bureau de la gestion des ressources humaines ont répondu aux questions posées par les délégations.
11. Lorsqu'il a examiné les aspects juridiques en suspens de la question à l'étude, le Groupe de travail s'est plus particulièrement intéressé à la question de la portée du nouveau système d'administration de la justice. D'autres questions juridiques ont également été examinées, dont celle de l'assistance juridique au personnel et celle de savoir si les associations du personnel pouvaient déposer des demandes devant le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies. Un résumé officieux des délibérations du Groupe de travail figure à l'annexe du présent rapport. Il a été établi par le Président du groupe de travail uniquement à titre documentaire et non pas en tant que compte rendu des débats.
12. À sa 5^e séance, le 24 avril, le Comité spécial a adopté la recommandation figurant à la section IV du présent rapport.
13. À la même séance, le Comité a adopté le rapport sur les travaux de sa deuxième session.

III. Observations générales faites en séance plénière

A. Aspects généraux

14. Les délégations ont réaffirmé leur soutien à la réforme du système d'administration de la justice à l'ONU. Elles ont pris note du fait que le nouveau système avait pour but de garantir l'impartialité, l'équité, la transparence et l'efficacité, conformément aux normes internationales en matière de respect de la légalité et à l'état de droit.
15. Les délégations se sont félicitées de l'adoption par l'Assemblée générale de la résolution 63/253, et donc du statut du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies et du statut du Tribunal d'appel des Nations Unies. Elles ont salué la nomination de tous les juges des deux tribunaux. Certaines délégations ont souligné que le Conseil de justice interne devait opérer dans la transparence, se tenir en contact avec les États Membres et donner des renseignements sur son travail, en particulier sur la suite donnée aux résolutions de l'Assemblée générale. Les délégations ont exprimé l'espoir que les Tribunaux commenceraient à siéger à partir

du 1^{er} juillet 2009. On a également fait observer que le texte des règlements des deux tribunaux devait être communiqué rapidement aux délégations, afin de permettre leur approbation par l'Assemblée générale à sa soixante-quatrième session.

16. Les participants ont souligné qu'il fallait non seulement doter le nouveau système d'administration de la justice de ressources suffisantes, mais aussi le soumettre régulièrement à un examen, afin qu'il puisse être amélioré en fonction des besoins de l'Organisation.

17. Des délégations ont insisté sur le fait qu'il importait que le Comité spécial reçoive des informations de la part de représentants du Secrétariat, afin que son travail soit facilité. Certaines ont estimé que si le Comité, à sa présente session, devait examiner les aspects juridiques en suspens de la question, notamment la garantie de voies de recours effectives aux non-fonctionnaires, l'offre d'une assistance juridique au personnel et le dépôt de requêtes par les associations du personnel devant le Tribunal du contentieux administratif, il fallait cependant qu'il se penche en priorité sur le premier point.

B. Champ d'application *ratione personæ* du nouveau système d'administration de la justice

18. Soulignant qu'il importait d'offrir des voies de recours effectives à toutes les personnes travaillant pour l'Organisation, plusieurs délégations ont réaffirmé leur soutien à l'approche en deux temps en vertu de laquelle le nouveau système était d'abord ouvert exclusivement aux personnes qui avaient accès au précédent système, la situation des non-fonctionnaires devant être examinée ultérieurement. Certaines ont également dit que, si l'on élargissait à l'heure actuelle la portée du nouveau système, cela causerait divers problèmes et qu'il valait mieux donner d'abord aux nouveaux tribunaux la possibilité d'entamer leurs travaux. Il a toutefois été noté que, si la première étape devait être accomplie d'ici au 1^{er} juillet 2009, les délégations devaient déjà réfléchir à la seconde étape. Il a donc été suggéré qu'à sa deuxième session, le Comité axe ses travaux sur la question des voies de recours ouvertes aux différentes catégories de non-fonctionnaires.

19. Certains ont estimé que lorsque l'on étudierait la possibilité d'élargir la portée du nouveau système, le fait que certaines catégories de personnel, non couvertes par le système en place, n'aient pas accès à des recours juridiques appropriés serait un facteur déterminant. Il a aussi été dit qu'il fallait faire preuve de prudence en ouvrant le nouveau système à des vacataires, compte tenu de la nature particulière de leur relation avec l'Organisation. Il a aussi été proposé que l'on envisage de prévoir d'autres moyens de recours pour les prestataires de services individuels. À cet égard, il a été déclaré qu'il serait bon que le Secrétariat étudie la mesure dans laquelle l'approche proposée pourrait être mise en pratique. En outre, on a fait observer que les travaux consacrés à la portée du nouveau système d'administration de la justice devaient tenir dûment compte des résultats de la réforme des ressources humaines à l'Organisation.

20. Le contrôle hiérarchique a été qualifié d'élément clef du nouveau système d'administration de la justice. On a rappelé qu'au paragraphe 7 de sa résolution 63/253, l'Assemblée générale avait décidé que les stagiaires, le personnel fourni à titre gracieux de type II et les bénévoles (autres que les Volontaires des Nations Unies) pourraient demander un contrôle hiérarchique s'il y avait lieu mais ne

pourraient pas saisir le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies ou le Tribunal d'appel des Nations Unies. On a également suggéré d'adopter une solution semblable pour d'autres catégories de non-fonctionnaires.

21. Certaines délégations ont dit souhaiter recevoir du Secrétariat de plus amples informations sur la nature des différents types de contrat conclus avec des non-fonctionnaires et sur les raisons pour lesquelles les fonds et les programmes utilisent de nouveaux employés sous contrat personnel qui pourraient être considérés comme fonctionnaires, et les raisons pour lesquelles l'Organisation continue d'engager des travailleurs à la journée. Il a également été proposé que le Comité spécial recommande à l'Assemblée générale de prier le Secrétaire général de lui présenter, pour examen à sa soixante-cinquième session, un rapport sur la situation des non-fonctionnaires.

C. Aspects juridiques en suspens

22. Certaines délégations ont évoqué d'autres questions d'ordre juridique en suspens. Elles ont en particulier souligné qu'il fallait examiner de plus près le mandat du Bureau d'aide juridique au personnel et la mise en place d'une procédure touchant les mesures disciplinaires, qui remplacerait les comités de discipline.

IV. Recommandation

23. À la 5^e séance, le 24 avril, le Comité spécial a décidé de recommander à l'Assemblée générale de créer à sa soixante-quatrième session un groupe de travail de la Sixième Commission : ce groupe serait chargé de poursuivre la discussion sur les aspects juridiques de l'administration de la justice à l'ONU qui restent à régler, en tenant compte des délibérations du Comité spécial et de la décision prise par l'Assemblée générale de revenir sur la question de la portée du système de l'administration de la justice à sa soixante-cinquième session, pour faire en sorte que toutes les catégories de personnel de l'ONU disposent de voies de recours utiles, et en tenant compte aussi du type de recours qui serait le plus approprié.

Annexe

Résumé non officiel des débats du Groupe de travail plénier, établi par le Président

A. Observations générales

1. Le Groupe de travail plénier a décidé que la principale question à examiner à la session en cours du Comité spécial était celle du champ d'application *ratione personae* du nouveau système d'administration de la justice. Il a par conséquent centré le gros de ses travaux sur ce point. Toutefois, d'autres questions juridiques ont également été examinées, telles que l'assistance juridique au personnel et la possibilité, pour les associations du personnel, de déposer des requêtes auprès du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies.

2. Au cours d'une séance de questions-réponses, des représentants du Secrétariat ont répondu à des questions posées par des délégations sur les questions suivantes : les différentes catégories de non-fonctionnaires et les mécanismes de règlement des différends qui leur sont ouverts; le contrôle hiérarchique; l'assistance juridique au personnel; la sélection, faite par le Conseil de justice interne, des candidats appelés à exercer les fonctions de juge au Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies et au Tribunal d'appel des Nations Unies; l'état des préparatifs en vue de la mise en œuvre du nouveau système; les procédures disciplinaires; et l'élaboration du règlement interne des deux tribunaux.

B. Portée du nouveau système

3. Plusieurs délégations ont estimé que les non-fonctionnaires devraient pouvoir recourir à des mécanismes efficaces pour régler les différends les opposant à l'Organisation. On a relevé que, selon l'objectif initial de la réforme, les mécanismes ouverts aux non-fonctionnaires ne devraient pas être trop diversifiés ni trop complexes, afin d'éviter toute discrimination ou tout effet dissuasif.

4. Certaines délégations ont souligné la nécessité d'obtenir du Secrétariat un complément d'information sur les types et le nombre de différends mettant en cause des non-fonctionnaires, sur les mécanismes dont ils disposent actuellement et sur les problèmes nés de la mise en œuvre de ceux-ci.

5. Des délégations ont soulevé la question de savoir s'il faudrait, comme l'a proposé le Secrétaire général (A/62/782, par. 55), ménager aux non-fonctionnaires un recours à la nouvelle procédure informelle d'administration de la justice et, le cas échéant, dans quelles conditions et selon quelles modalités. D'autres délégations ont estimé que la procédure informelle devrait jouer un rôle plus important dans le règlement des différends entre l'Organisation et son personnel, et que les non-fonctionnaires devraient être encouragés à y recourir. Il a été relevé, toutefois, que le Comité spécial avait besoin de plus d'informations sur la manière dont le nouveau régime informel fonctionnerait concrètement, sur les ressources et capacités qui étaient prévues à ce titre, et sur l'éventuel dénouement d'une procédure engagée dans ce contexte, en particulier pour ce qui touche à la médiation.

6. D'autres délégations encore ont évoqué la nécessité d'offrir aux non-fonctionnaires qui n'obtiendraient pas satisfaction à l'issue de la procédure informelle des voies de recours appropriées.

7. Certaines délégations ont estimé qu'il demeurerait nécessaire d'obtenir un complément d'information sur la pertinence des mécanismes mis actuellement à la disposition des diverses catégories de non-fonctionnaires, et plus précisément de la procédure d'arbitrage définie dans le Règlement d'arbitrage de la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI). Étant donné le très faible nombre de cas réglés par voie d'arbitrage en application dudit règlement, d'aucuns se sont demandé si ce type de procédure offrait une voie de recours utile aux non-fonctionnaires, au vu, en particulier, des coûts qui étaient en jeu.

8. Rappelant la décision déjà prise par l'Assemblée générale, au paragraphe 7 de sa résolution 63/253, de permettre aux stagiaires, au personnel fourni à titre gracieux de type II et aux bénévoles (autres que les Volontaires des Nations Unies) de demander, s'il y a lieu, un contrôle hiérarchique, d'aucuns ont proposé d'offrir également cette possibilité à d'autres catégories de non-fonctionnaires.

9. Certaines délégations ont également rappelé la possibilité d'accorder aux non-fonctionnaires un accès au Tribunal du contentieux administratif. On a suggéré de prévoir dans le statut du tribunal des procédures accélérées à cette fin.

10. Il a aussi été proposé de créer une autre voie de droit ouverte aux non-fonctionnaires qui accomplissent un travail en étant personnellement au service de l'Organisation. Ce mécanisme pourrait comporter deux étapes. Dans un premier temps, le personnel de cette catégorie devrait pouvoir demander un contrôle hiérarchique de la décision contestée. Dans un second temps, la possibilité de recourir à la procédure d'arbitrage définie par le Règlement de la CNUDCI serait maintenue pour les requêtes d'une valeur dépassant 25 000 dollars, tandis qu'une procédure d'arbitrage accélérée et simplifiée serait instaurée pour régler les requêtes de moindre valeur. Il a été proposé de soumettre, selon cette procédure simplifiée, les cas à un arbitre unique qui statuerait sans appel, tout en maintenant une liste d'arbitres régionaux ou d'associations nationales d'arbitrage qui accepteraient d'aider à régler les différends. Il a été suggéré de demander au Secrétariat d'étudier la faisabilité de cette proposition.

11. On a également évoqué la proposition du Secrétaire général (A/62/782, par. 52 à 54), selon laquelle il faudrait organiser pour les non-fonctionnaires une procédure formelle de règlement des différends distincte, moins longue et complexe que celles organisées à l'intention des fonctionnaires. Ainsi, il pourrait être institué un organe interne permanent qui serait doté de pouvoirs semblables à ceux du Tribunal du contentieux administratif, et qui, statuant sans appel, rendrait des décisions contraignantes. Certaines délégations ont estimé qu'il faudrait charger le Secrétaire général de développer cette proposition et de préciser la question. On a toutefois également fait observer que la création d'un organe indépendant permanent pourrait ne pas être la solution idoine à ce stade.

C. Aspects juridiques en suspens

12. Le Groupe de travail a également examiné les questions de l'assistance juridique au personnel et du dépôt de requêtes par les associations du personnel. S'agissant de la première question, mention a été faite des paragraphes 9, 11, 15 et 16 de la résolution 63/253 de l'Assemblée générale.

D. Questions diverses

13. Le Groupe de travail a débattu de la question de la sélection et de la nomination par le Conseil de la justice interne des candidats aux sièges du Tribunal du contentieux administratif et du Tribunal d'appel.

Appendice

Résumé des propositions et suggestions concernant la portée du système d'administration de la justice présentées pendant la session, établi par le Président du Groupe de travail

À l'issue des débats de la deuxième session du Comité spécial sur l'administration de la justice à l'ONU (20-24 avril 2009) consignés dans le rapport du Comité ci-dessus, le Président note certaines observations qui devraient à son avis être revues par l'Assemblée générale à sa soixante-quatrième session, avant de prendre, à sa soixante-cinquième session, les décisions encore nécessaires, comme elle l'a prévu dans sa résolution 63/253 :

1. Des délégations ont fait observer que le Comité s'intéressait à la portée du système parce qu'il voulait être sûr que toutes les catégories de personnel de l'ONU ont accès à des voies de recours utiles, en fonction du type de recours le plus utile.
2. Au Comité spécial, plusieurs délégations ont réaffirmé une position selon laquelle les non-fonctionnaires devraient avoir accès au système officiel d'administration de la justice.
3. Répondant dans son rapport A/62/782 (par. 51 à 56) à une demande de l'Assemblée générale, le Secrétaire général a proposé de soumettre les différends auxquels sont parties des non-fonctionnaires à un mécanisme de règlement distinct, celui d'un organe interne permanent ayant des pouvoirs semblables à ceux du Tribunal du contentieux administratif et statuant sans appel selon une procédure simplifiée. Ses décisions seraient définitives et non attaquables. Les délégations ont rappelé que le Secrétaire général avait dit que, pour juger de la qualité de cette solution, il faudrait pousser l'élaboration du projet. Pour cela, le Secrétaire général aurait besoin des orientations de l'Assemblée générale pour savoir s'il valait la peine de creuser le sujet (A/62/782, par. 56). Certaines délégations ont proposé que l'Assemblée générale demande au Secrétaire général d'engager effectivement le travail.
4. Les délégations ont rappelé qu'au paragraphe 7 de sa résolution 63/25, l'Assemblée générale a décidé que les stagiaires, le personnel fourni à titre gracieux de type II et les bénévoles (autres que les Volontaires des Nations Unies) pourront demander un contrôle hiérarchique s'il y a lieu. On s'est demandé si l'on pourrait créer pour les autres catégories de non-fonctionnaires aussi un système de contrôle hiérarchique.
5. Pour ce qui est des vacataires et des consultants qui, dans les conditions actuelles (conditions générales de service des consultants et entrepreneurs et instruction administrative ST/AI/1997/7/Amend.1, annexe) ont la faculté de soumettre à l'arbitrage, selon les règles de la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international, une affaire non réglée à l'amiable – notamment par la conciliation –, certaines délégations ont relevé que le Secrétaire général signalait qu'un très petit nombre d'affaires avaient été soumises à l'arbitrage. Elles ont proposé de s'enquérir des raisons de cet état de choses.
6. À ce propos, il a été proposé que les entrepreneurs indépendants (consultants et vacataires) qui se plaignent d'une infraction à leur contrat évaluée à moins de 25 000 dollars puissent bénéficier d'une procédure spéciale accélérée d'arbitrage.

7. Les délégations ont noté avec satisfaction que tous les non-fonctionnaires ont, comme les fonctionnaires de l'ONU, le droit de déposer des plaintes en discrimination, en harcèlement et en abus de pouvoir selon les procédures établies (voir ST/SGB/2008/5).

8. Les délégations ont noté que, selon les informations présentées par le Secrétaire général dans son rapport (A/62/782), des non-fonctionnaires avaient soumis une affaire au Bureau de l'Ombudsman et que celui-ci avait pour pratique de se saisir de ce genre de dossiers. Comme les mandats du Bureau et de la Division de la médiation sont en voie d'élaboration, l'Assemblée générale devrait, après en avoir révisé le contenu, voir si les nouvelles dispositions permettront de poursuivre cette pratique, étant donné qu'elle a déjà décidé que toute personne ayant accès au Bureau de l'Ombudsman dans le régime actuel aurait accès à la nouvelle procédure non formelle (résolution 63/253, par. 19). Certaines délégations ont proposé que les rapports de l'Ombudsman donnent des informations sur les plaintes présentées à son bureau par des non-fonctionnaires.

9. Les délégations ont rappelé que, pour prendre une décision à la soixante-cinquième session, il faudrait pouvoir s'appuyer sur une bonne connaissance de tous les aspects de la question et des règles et règlements applicables. Elles ont insisté pour que les renseignements supplémentaires que l'Assemblée générale pourrait demander soient présentés aussi longtemps que possible avant le début de la soixante-cinquième session afin qu'elles puissent se préparer.

