



Assemblée générale

Distr. générale
28 juillet 2006
Français
Original : anglais

Soixante et unième session

Point 126 de l'ordre du jour provisoire*

Administration de la justice à l'Organisation des Nations Unies

Rapport du Groupe de la refonte du système d'administration de la justice de l'Organisation des Nations Unies

Résumé

Le Groupe de la refonte du système d'administration de la justice de l'Organisation des Nations Unies a été nommé par le Secrétaire général en janvier 2006 en application de la résolution 59/283 de l'Assemblée générale, dans laquelle l'Assemblée avait décidé qu'il chargerait un groupe d'experts externes indépendants de réfléchir à une refonte du système d'administration de la justice des Nations Unies. Le présent rapport contient les conclusions et les recommandations du Groupe, formulées conformément au mandat défini pour lui par l'Assemblée.

Le Groupe de la refonte a conclu que le système de justice interne de l'Organisation des Nations Unies est dépassé, dysfonctionnel, inefficace et déficient sous le rapport de l'indépendance. Il s'agit d'un système qui coûte énormément à l'Organisation sur le plan financier, sur le plan de sa réputation et sur d'autres plans, et il serait beaucoup plus efficace de mettre sur pied un nouveau système de justice interne entièrement refondu que d'essayer de corriger le système actuel.

Il ne pourra y avoir de véritable réforme de l'ONU sans un système de justice interne efficace, indépendant et doté de moyens suffisants capable à la fois de défendre les droits des fonctionnaires et d'amener ces fonctionnaires ainsi que les cadres de l'Organisation à répondre de leurs actes.

Le Groupe de la refonte recommande pour l'ONU un système de justice interne décentralisé, rationalisé et en fin de compte plus économique. Ce nouveau système sera professionnel et indépendant et, s'il est doté des moyens voulus, permettra à la fois de réduire les conflits au sein de l'Organisation grâce à des mécanismes informels de médiation plus efficaces et de traiter rapidement les affaires confiées au

* A/61/150.



système de justice formel. La décentralisation vise à garantir que le personnel des opérations sur le terrain, qui constitue aujourd'hui la majorité du personnel de l'Organisation, a effectivement accès au système de justice interne.

Le Bureau de l'Ombudsman devrait être renforcé et décentralisé en fusionnant les bureaux actuels du Secrétariat, des fonds et des programmes affectés à cette fonction. Il devrait employer des médiateurs professionnels et jouer un rôle plus affirmé de contrôle de la gestion institutionnelle. Les commissions paritaires de recours et les comités paritaires de discipline devraient être remplacés par un Tribunal du contentieux aux Nations Unies présidé par des juges indépendants et professionnels dont les décisions lieraient les parties. Quant au Tribunal administratif des Nations Unies, il devrait devenir pour l'essentiel une instance d'appel du système de justice interne. La représentation en justice des fonctionnaires devrait elle aussi être professionnalisée et décentralisée.

Le Groupe de la refonte recommande à l'Assemblée générale de créer par voie de résolution le nouveau système de justice qu'il propose; il recommande en outre de créer un Bureau de l'administration de la justice aux Nations Unies chargé de gérer cet important volet du travail de l'Organisation et de garantir l'indépendance du nouveau système; et, enfin, il propose que le nouveau système, si l'Assemblée générale l'approuve, soit mis sur pied d'ici au 1^{er} janvier 2008.

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1–4	4
II. Tableau général	5–14	4
III. Un système unifié	15–36	7
IV. Le système informel d'administration de la justice	37–61	11
V. Le système formel	62–99	16
VI. Représentation légale	100–114	25
VII. Formation	115–119	28
VIII. Responsabilisation	120–121	28
IX. Indépendance et transparence	122–131	29
X. Rapport coût-efficacité	132–139	31
XI. Conséquences et mesures transitoires	140–148	32
XII. Conclusions	149–151	33
XIII. Recommandations	152–177	34
Annexes		
I. Compétence du Tribunal du contentieux aux Nations Unies		37
II. Modifications au Statut du Tribunal administratif des Nations Unies pour y intégrer sa nouvelle compétence en appel		39
III. Postes recommandés : système de justice formel		41
IV. Postes recommandés : Bureau de l'Ombudsman		42
V. Postes recommandés : Bureau des conseils		43
VI. Système de justice interne proposé		44

I. Introduction

1. Dans sa résolution 59/283, l'Assemblée générale a décidé que le Secrétaire général chargerait un groupe d'experts externes indépendants (dénommé ci-après Groupe de la refonte) de réfléchir à la refonte du système d'administration de la justice de l'Organisation des Nations Unies. Dans la même résolution, elle a confié au Groupe de la refonte un mandat très large, notamment celui d'étudier d'autres modes de règlement des litiges au sein des organisations, sans méconnaître la singularité du système des Nations Unies, d'envisager la formule de l'examen par les pairs, d'arrêter des mesures, comme l'éducation et la formation, que l'Organisation pourrait prendre pour réduire au maximum le volume du contentieux et de réexaminer le fonctionnement du Tribunal administratif des Nations Unies en rapport avec celui du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail. Ce mandat invite aussi le Groupe de la refonte à envisager la possibilité d'instituer un système judiciaire intégré à double degré (première et deuxième instances) et à examiner le principe de la représentation légale du Secrétaire général dans le système d'administration de la justice.

2. Le Groupe de la refonte a commencé ses travaux le 1^{er} février 2006 et présente ci-après ses conclusions et ses recommandations.

3. Le Groupe a étudié les résolutions pertinentes de l'Assemblée générale. Il a consulté un large éventail de parties intéressées, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du système d'administration de la justice, et étudié les éléments d'information que lui ont communiqués ces parties, parmi lesquelles il mentionnera les suivantes : fonctionnaires, syndicats de fonctionnaires, directeurs et cadres (non seulement du Secrétariat mais aussi des fonds et programmes, au Siège comme sur le terrain), Président du Tribunal administratif des Nations Unies, membres du Tribunal administratif de la Banque mondiale, États Membres, barreau des organisations internationales, Association Government Accountability Project, représentants d'autres systèmes judiciaires et experts externes indépendants.

4. Le Groupe s'est rendu aux Offices des Nations Unies à Genève, Vienne et Nairobi, au Tribunal pénal international pour le Rwanda, à la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes et à la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti. Il a aussi consulté par vidéoconférence plusieurs lieux d'affectation, parmi lesquels le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie et la Mission des Nations Unies au Libéria.

II. Tableau général

5. Le Groupe de la refonte a constaté que l'administration de la justice à l'ONU n'est ni professionnelle ni indépendante. Le système d'administration de la justice tel qu'il existe aujourd'hui est extrêmement lent, sous-financé, lourd et, par conséquent et en dernière analyse, inefficace. Il ne satisfait pas aux normes élémentaires d'une procédure régulière établies par les instruments internationaux des droits de l'homme. Pour toutes ces raisons, le personnel de l'Organisation n'a qu'une confiance limitée, voire inexistante, dans ce système.

6. Une très grande majorité des personnes consultées par le Groupe de la refonte estime que le système actuel – qui a été mis en place au cours des premières années de l'Organisation, il y a donc plus d'un demi-siècle, et qui repose en grande partie

sur une formule d'examen par les pairs fondée sur le bénévolat – n'est plus adapté. Le moment est venu de procéder à une refonte complète plutôt qu'à des ajustements partiels du système. Depuis les délégués syndicaux jusqu'aux cadres supérieurs, les fonctionnaires se sont vigoureusement déclarés en faveur d'un système d'administration de la justice professionnel, indépendant et doté de moyens suffisants, qui serait le garant de l'état de droit au sein de l'Organisation. Le Groupe de la refonte rappelle par ailleurs que le respect de l'état de droit au sein de l'Organisation ne repose pas seulement sur la protection des droits des fonctionnaires et des cadres, mais aussi sur la possibilité de les tenir effectivement comptables de leurs actes.

7. Cette constatation revêt une importance fondamentale. Premièrement, en effet, en raison des immunités juridictionnelles reconnues à l'Organisation, les fonctionnaires ne sont pas admis à former des recours devant la justice des États Membres, alors qu'il est loisible au Secrétaire général de renoncer dans certains cas à l'immunité dont jouissent les fonctionnaires à l'égard des systèmes judiciaires externes. Il importe donc au plus haut degré de pouvoir compter sur un système de justice interne qui protège les droits des fonctionnaires tout en garantissant qu'ils peuvent être tenus comptables de leurs actes. Le Groupe de la refonte a conclu que le système en place est fondamentalement inapte à l'administration de la justice.

8. Deuxièmement, il importe au plus haut point de mettre en place un système de justice professionnel, indépendant et doté de moyens suffisants parce que seul un tel système pourra assurer sur le long terme un certain degré de certitude et de prévisibilité de ses décisions et, par conséquent, jouir de la confiance des cadres, des fonctionnaires et des autres parties intéressées. La valeur d'un système de justice se mesure au respect et à la confiance qu'il inspire.

9. Troisièmement, l'Organisation devra se doter d'un système de justice interne professionnel si elle veut éviter l'accusation de pratiquer deux poids deux mesures – ce qu'elle fait précisément quand elle inscrit à son programme la défense des normes de justice généralement acceptées au plan international, alors que ni son Secrétariat, ni ses fonds ni ses programmes n'y sont assujettis. Parmi ces normes internationales figurent le droit pour toute personne à ce que sa cause soit entendue par un tribunal compétent, indépendant et impartial, le droit de faire examiner par une juridiction supérieure une éventuelle déclaration de culpabilité ou condamnation et le droit à se faire représenter par un avocat.

10. L'équité d'une procédure visant à décider « soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre [une personne], soit des contestations sur [ses] droits et obligations de caractère civil »¹ est gravement compromise lorsque cette procédure prive la personne en cause de toute possibilité d'appel devant une juridiction supérieure. Les normes internationales prévoient en effet le « droit à un recours effectif »², le « droit à un recours simple et rapide, ou à tout autre recours effectif devant les juges et tribunaux compétents »³ et le « droit de saisir les juridictions nationales compétentes de tout acte violant les droits

¹ Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 14 (voir résolution 2200 A (XXI), annexe).

² Convention de Sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, art. 13 (Nations Unies, Collection des traités, vol. 213, n° 2889).

³ Convention américaine relative aux droits de l'homme, art. 25 (Nations Unies, Collection des traités, vol. 1144, n° 17955).

fondamentaux [...] reconnus et garantis par les conventions, les lois, règlements et coutumes en vigueur »⁴. Il va aussi de soi que les normes internationales imposent la tenue d'audiences dans toute affaire où les faits de la cause sont controversés⁵. Il convient d'accepter et d'encourager le principe de la procédure orale pour garantir les droits de la défense et faciliter les décisions des juges. Enfin, l'accès aux services d'un avocat et aux autres services juridiques est indispensable si l'on veut garantir l'égalité de tous devant la justice⁶. Dans le système actuel, les fonctionnaires ont théoriquement droit à l'assistance d'un défenseur de leur choix mais, dans la pratique, ce droit n'est pas effectivement appliqué, ou il ne l'est pas dans des conditions d'égalité.

11. Ni la Commission paritaire de recours ni le Comité paritaire de discipline, qui sont les principaux organes de saisie formelle du système de justice interne, ne sont habilités à prendre des décisions. Comme leurs prérogatives se limitent à formuler des recommandations, ils ne peuvent pas décider des droits et obligations des justiciables. Il s'ensuit que le Tribunal administratif des Nations Unies est un système de justice à degré unique dépourvu d'instance d'appel. De surcroît, la Commission paritaire de recours et le Comité paritaire de discipline sont eux-mêmes composés de fonctionnaires agissant à titre de conseils du Secrétaire général, en raison de quoi ils ne satisfont pas aux normes élémentaires qui pourraient garantir leur indépendance. Que l'administration de la justice à l'ONU soit à ce point en retard sur les normes internationales des droits de l'homme pose un grave problème auquel il doit être immédiatement apporté une solution véritable et appropriée.

12. Les deux dernières décennies ont vu plusieurs tentatives infructueuses d'amélioration du système de justice interne avant que le Secrétaire général ne propose en 1995 de le refondre largement⁷. En dépit des bonnes intentions de chacun, cependant, le système a continué d'être miné par des problèmes fondamentaux.

13. C'est dans ce contexte que le Groupe de la refonte a entrepris sa mission et qu'il présente aujourd'hui ses conclusions et ses recommandations, avec l'espoir que le système de justice interne sera entièrement refondu et qu'il pourra enfin rendre la justice dans des conditions satisfaisantes de rapidité, d'efficacité, de productivité et d'indépendance et faire de l'état de droit un élément capital de la gestion de l'ONU. Le Groupe considère que la réforme générale de la gestion de l'Organisation ne pourra pas réussir sans une refonte complète de son système de justice interne. Le style de gestion actuel de l'Organisation s'explique en grande

⁴ Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, art. 7 (Nations Unies, Collection des Traités, vol. 1520, n° 26363).

⁵ Déclaration universelle des droits de l'homme, art. 10 (résolution 217 A (III), Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 14. (voir résolution 2200 A (XXI), annexe).

⁶ Les « Principes de base relatifs au rôle du barreau » établissent clairement que « toute personne peut faire appel à un avocat de son choix pour protéger et faire valoir ses droits et pour la défendre à tous les stades d'une procédure pénale » (par. 1) et que « les pouvoirs publics prévoient des procédures efficaces et des mécanismes adéquats permettant à toute personne ... d'avoir effectivement et dans des conditions d'égalité accès aux services d'un avocat » (par. 2). Voir huitième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, La Havane (Cuba), 27 août-7 septembre 1990 : rapport établi par le Secrétariat (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.91.IV.2), chap. I, sect. B.

⁷ Voir A/C.5/50/2.

partie par le fait que le principe de responsabilité en est absent. Cette responsabilité ne peut être garantie que par un système de justice interne indépendant, professionnel et efficace.

14. Pour l'essentiel, le Groupe de la refonte propose de mettre en place un nouveau système décentralisé, indépendant et rationalisé, en renforçant la composante informelle du système de justice interne; en instituant un vigoureux dispositif de médiation au sein du Bureau de l'Ombudsman et en fusionnant les bureaux de l'Ombudsman du Secrétariat, des fonds et des programmes; en créant un nouveau système de justice formel dans lequel les comités consultatifs seraient remplacés par un organe de première instance professionnel, décentralisé et habilité à rendre des décisions exécutoires susceptibles d'être portées en appel par l'une ou l'autre partie devant le Tribunal administratif des Nations Unies; et en garantissant l'égalité de moyens, c'est-à-dire en garantissant à tous les fonctionnaires l'accès à une représentation en justice professionnelle et décentralisée.

III. Un système unifié

Compétence et juridiction

15. Le système de justice interne de l'Organisation – tant informel que formel – ne s'applique qu'aux « fonctionnaires ». La jurisprudence du Tribunal administratif des Nations Unies et la pratique de l'Organisation interprètent de façon restrictive la qualité de « fonctionnaire ». En effet, les personnes employées sous contrat de louage de services et les « vacataires » ne sont pas inclus dans cette interprétation.

16. Le Statut du Tribunal administratif des Nations Unies dispose en son article 2 que « le Tribunal est compétent pour connaître des requêtes [...] des fonctionnaires du Secrétariat des Nations Unies ». Il dispose aussi, en son article 2.2 b), que le Tribunal est ouvert « à toute autre personne qui peut justifier de droits résultant d'un contrat d'engagement ou de conditions d'emploi, notamment des dispositions du Statut du personnel et de tout règlement dont aurait pu se prévaloir le fonctionnaire ».

17. Bien que le libellé de l'article 2.2 b) permettrait de conclure que la compétence du Tribunal s'étend à d'autres personnes que les fonctionnaires proprement dits, l'expression « ... des dispositions du Statut du personnel et de tout règlement dont aurait pu se prévaloir le personnel » a servi à en justifier une interprétation restrictive⁸.

18. Certains membres du Secrétariat ont déclaré au Groupe de la refonte que les agents recrutés sur le plan local par les missions de maintien de la paix sont des fonctionnaires investis de la plénitude des droits au système de justice interne. La réalité sur le terrain est toute autre. Les accords sur le statut des missions de

⁸ Il ressort de la pratique du Tribunal administratif des Nations Unies que celui-ci n'est pas enclin à étendre sa compétence à d'autres « bénéficiaires » que les fonctionnaires, les anciens fonctionnaires et les personnes habilitées à se prévaloir des droits des fonctionnaires (jugement n° 98, *Camargo*, 1965; jugement n° 115, *Kimpton*, 1968). Toutefois, il a décidé qu'il avait compétence pour être saisi par les personnes nommées par l'Assemblée générale comme inspecteurs au Corps commun d'inspection (jugement n° 656, *Kremer et Gourdon*, 1994; jugement n° 1074, *Hernandez-Sanchez*, 2002).

maintien de la paix passés entre l'ONU et les États hôtes prévoient en effet un dispositif spécial de règlement des litiges pour le personnel recruté sur le plan local. Il semble cependant qu'aucun dispositif de ce genre n'ait jamais été mis en place. Il convient également de rappeler que de nombreux agents recrutés sur le plan local par des missions de maintien de la paix sont employés pendant de longues périodes comme « vacataires ».

19. L'Assemblée générale a déjà proposé d'étendre la compétence du système d'administration de la justice à d'autres catégories de personnel. Au paragraphe 19 de sa résolution 59/283, elle a donné clairement des directives en faveur d'une compétence plus large.

20. Toutes les personnes appelées à fournir personnellement leurs services à l'Organisation devraient avoir accès sans restriction au système de justice informel et formel des Nations Unies. Le Groupe de la refonte considère qu'en sus des personnes déjà visées par l'article 2 du Statut du Tribunal administratif des Nations Unies, le système de justice devrait pouvoir être saisi par :

a) Toute personne nommée à un poste rémunéré de l'Organisation par le Secrétaire général, l'Assemblée générale ou tout autre organe principal;

b) Toute autre personne fournissant personnellement des services en vertu d'un contrat conclu avec l'Organisation. Cette catégorie inclut les consultants et les agents recrutés sur le plan local des missions de maintien de la paix.

Bureaux extérieurs, missions de maintien de la paix et opérations de terrain

21. Les deux tiers du personnel de l'Organisation sont employés par des organismes de terrain hors Siège. Cette situation exige un changement de perspective radical. En règle générale en effet, le système de justice hors Siège est très faible. Le problème le plus important est l'ignorance presque totale où se trouvent les membres du personnel de leurs droits et de leurs voies de recours.

22. Le Groupe de la refonte souligne que la réforme n'aura qu'un effet limité tant qu'on n'aura pas mis en place sur le terrain un vigoureux système de justice tant informel que formel.

23. Dans la pratique, les membres du personnel des lieux d'affectation hors Siège n'ont guère la possibilité de se faire représenter en justice. Nombre d'entre eux ignorent jusqu'à l'existence d'une liste des conseils habilités à leur offrir des conseils juridiques. Quand bien même ils seraient au courant de l'existence de cette liste, l'éloignement et les difficultés logistiques les empêcheraient d'en profiter véritablement. Pour ce qui est des voies de recours, il n'existe hors Siège ni commissions paritaires de recours ni comités paritaires de discipline permanents.

24. Les affaires de faute et les affaires disciplinaires qui constituent le gros des affaires survenant dans les missions de maintien de la paix posent des problèmes particuliers. Dans les affaires disciplinaires, la distance géographique entre le Siège et les bureaux extérieurs a pour résultat une justice défailante. Les fonctionnaires des bureaux extérieurs et des missions de maintien de la paix qui font l'objet de procédures disciplinaires devant des comités paritaires de discipline au Siège sont souvent interrogés par téléphone. Ils ont rarement, voire pas du tout, la possibilité de

défendre leur cause et de répondre aux questions en personne. Cette pratique ne se distingue pas beaucoup d'un procès par contumace. Dans toutes les affaires, l'Organisation devrait prévoir les crédits nécessaires pour donner à un fonctionnaire accusé de faute la possibilité d'être entendu en personne par les instances disciplinaires, même quand il a retenu les services d'un conseil de la défense.

25. Le fait qu'il n'y ait pas de commissions paritaires de recours et de comités paritaires de discipline dans les bureaux extérieurs et que les services du Bureau de la gestion des ressources humaines au Siège de New York soient trop lourdement sollicités est une cause majeure des retards constatés dans le système de justice. Ces retards ont un effet préjudiciable sur la gestion des opérations de maintien de la paix et des bureaux extérieurs.

26. Les délégations de pouvoir dont jouissent les chefs des bureaux extérieurs couvrent certaines fonctions de gestion des ressources humaines, dont le recrutement. Souvent, par contre, elles ne leur permettent pas de prendre des mesures disciplinaires.

27. Il importe au plus haut point que les représentants spéciaux du Secrétaire général et les chefs des bureaux extérieurs disposent en matière disciplinaire de délégations de pouvoir beaucoup plus étendues, pouvant aller jusqu'au renvoi, étant entendu toutefois que le fonctionnaire visé par une sanction doit conserver le droit de contester cette décision devant le système de justice formel. Pour que les décisions en matière disciplinaire soient prises en toute équité et dans la transparence, il faudrait créer dans tous les bureaux extérieurs et dans toutes les opérations de maintien de la paix une chambre disciplinaire permanente qui serait un organe consultatif chargé d'examiner et recommander les mesures à prendre en matière disciplinaire.

28. Le Groupe de la refonte a constaté l'existence au sein de l'Organisation des Nations Unies d'un sentiment d'inégalité devant la justice. Ce sentiment, que l'on trouve à tous les niveaux du système de justice interne, est particulièrement aigu dans les bureaux extérieurs. C'est le sentiment que deux poids deux mesures sont appliqués au traitement des affaires selon le grade et la nationalité des fonctionnaires concernés. Un rapport récent du Bureau des services de contrôle interne⁹ confirme l'universalité de ce sentiment, dont plusieurs personnes se sont fait l'écho auprès du Groupe de la refonte. Le Groupe considère que les membres du personnel des missions de terrain et des bureaux extérieurs recrutés sur le plan local devraient être pleinement représentés dans tous les comités et autres organes consultatifs.

29. Le fonctionnement du système de justice interne dans les opérations de maintien de la paix manque de clarté. Ce problème a plusieurs dimensions, dont la plus importante est l'absence de directives claires gouvernant les rapports entre le Bureau des services de contrôle interne et les Groupes de la déontologie et de la discipline des différentes opérations. Les lacunes du système de justice interne de ces opérations et le fait qu'elles n'aient pas de médiateur ni de représentants de la liste des conseils parmi leur personnel a conduit leurs groupes de la déontologie et de la discipline à étendre leur rôle au-delà de ce que prévoit leur mandat.

⁹ A/60/713, par. 11.

30. Il importe de définir clairement les prérogatives respectives du Bureau des services de contrôle interne, qui s'occupe des affaires de catégorie 1¹⁰, et des autres organes traitant des droits et obligations des fonctionnaires. Lorsque le Bureau des services de contrôle interne prend en main une enquête suite à une plainte, il ne fournit au Groupe de la déontologie et de la discipline ou aux fonctionnaires chargés des ressources humaines sur le terrain aucun retour d'information sur des questions qui relèvent pourtant aussi de leur compétence, et ceci au nom de l'indépendance qu'il revendique. Il s'ensuit un défaut marquant de coordination, qui est source de frustration pour les responsables des missions.

31. Ce défaut de coordination a un effet préjudiciable sur l'image de l'Organisation, tout particulièrement en cas de plaintes pour exploitation et violence sexuelles, lorsque le Groupe de la déontologie et de la discipline se trouve dans l'impossibilité de communiquer des informations récentes et concrètes aux responsables de la mission concernée ou aux organismes extérieurs qui représentent la victime. Il risque aussi d'avoir un effet préjudiciable sur le nouveau système de justice interne proposé. Le Groupe de la refonte recommande que l'on définisse clairement et à titre prioritaire les obligations de coordination et la distribution des rôles entre le Bureau du contrôle des services internes et le système de justice interne des Nations Unies.

32. Le Groupe de la refonte recommande aussi de nommer des médiateurs dans les missions de maintien de la paix qui ont un effectif civil important, conformément aux propositions formulées dans la section IV ci-après. Les crédits nécessaires à l'établissement de ces postes devraient faire partie intégrante du budget des missions concernées.

33. Les comités d'enquête chargés d'enquêter, entre autres choses, sur les incidents qui surviennent dans des missions de maintien de la paix et qui concernent des ressortissants du pays hôte ou des biens appartenant à l'ONU, sont un élément important du système de justice interne. Leur composition, leur statut et leur procédure doivent être revus et renforcés. Dans la plupart des missions de maintien de la paix, la composition de ces comités n'est pas réglementée. Il est par ailleurs souvent difficile de trouver des fonctionnaires qualifiés qui sont disposés à consacrer à ces comités le temps nécessité par leurs enquêtes.

34. Étant donné l'importance du rôle que jouent les comités d'enquête dans l'administration de la justice au sein des missions de maintien de la paix et la complexité des questions dont ils sont saisis, il faudrait instituer dans toutes les missions de maintien de la paix dotées d'un effectif nombreux un comité d'enquête permanent dont les membres lui seraient affectés à plein temps. Le Groupe de la refonte recommande aussi que les représentants spéciaux du Secrétaire général prêtent une attention et un soutien plus énergiques au travail complexe mais essentiel de ces comités afin de garantir une application cohérente des normes. En consultation avec le Département des opérations de maintien de la paix au Siège, les représentants spéciaux du Secrétaire général devraient aussi veiller à ce que les conclusions et recommandations des comités d'enquête soient appliquées et fassent l'objet d'un suivi effectif.

¹⁰ Cette catégorie comprend les affaires de faute grave, abus de pouvoir, faute professionnelle lourde, faute de gestion, fraude (marchés publics) et exploitation et violence sexuelles. Dans les missions de maintien de la paix, les enquêtes sur les affaires qui ne relèvent pas de cette catégorie sont confiées au groupe des enquêtes spéciales de la Section de la sécurité.

35. Le Groupe n'a pu se rendre dans aucune des opérations sur le terrain dirigées par les fonds et les programmes. Il a cependant pu consulter sur cette question leurs responsables ainsi que des représentants de leur personnel à New York et à Genève. Il considère que le système de justice interne qu'il propose répondra aux besoins du personnel des fonds et programmes sur le terrain, bien que l'on puisse devoir en adapter les modalités administratives – en ce qui concerne les mesures disciplinaires, par exemple – à leurs configurations respectives.

36. Le Groupe n'a pas inclus l'Agence de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Moyen-Orient (UNRWA) dans son projet de refonte du système de justice interne à cause du statut particulier de cet organisme. Il n'y a toutefois pas de raison pour que le nouveau système proposé ne puisse pas lui être appliqué après les consultations appropriées sur le sujet.

IV. Le système informel d'administration de la justice

37. Le système informel d'administration de la justice, actuellement en vigueur à l'Organisation, comprend les sept mécanismes d'intervention suivants : a) les supérieurs hiérarchiques, les spécialistes des ressources humaines et les chefs des services administratifs; b) les conseillers du personnel; c) les organes représentatifs du personnel; d) le Groupe des conseils dans son rôle consultatif précontentieux; e) les coordonnateurs pour les questions relatives aux femmes; f) le Jury en matière de discrimination et autres plaintes; et g) l'Ombudsman¹¹. Les cinq premiers ne sont pas des tierces parties indépendantes qui peuvent régler des différends par voie de conciliation; leur rôle est plutôt de donner aux fonctionnaires des avis ou des conseils préliminaires au sujet des problèmes qu'ils rencontrent. Bien que tous ces mécanismes jouent un rôle consultatif utile, ils ne constituent pas une véritable alternative au système formel d'administration de la justice, pas plus qu'ils ne complètent celui-ci.

38. Les jurys en matière de discrimination et autres plaintes, qui ont été créés en 1977 en tant qu'instance informelle de recours, prônent la médiation dans les cas d'allégations de traitement discriminatoire. Ces jurys n'ont pas fonctionné de la manière prévue. Ils sont dépourvus d'efficacité, et rares sont ceux qui fonctionnent encore, à supposer qu'il en reste. Ils devraient être supprimés.

39. Le Bureau de l'Ombudsman est ce qui existe de plus prometteur comme mécanisme viable et intégré de règlement non contentieux des différends. Élargi, intégré et géographiquement décentralisé, il peut unifier les procédures actuellement disparates et redondantes de règlement informel des différends et compléter ainsi utilement le système formel d'administration de la justice.

¹¹ Voir ST/IC/2004/4. En outre, le Bureau de la déontologie de l'ONU a été créé le 30 décembre 2005 pour donner aux fonctionnaires des avis sur les règles de déontologie ainsi que pour examiner les plaintes faisant état de représailles et faire rapport à leur sujet (voir ST/SGB/2005/21, sect. 5; et ST/SGB/2005/22).

Les ombudsmans dans les organismes des Nations Unies

40. Le Secrétaire général a nommé le premier Ombudsman de l'ONU le 14 juin 2002¹² et créé le Bureau de l'Ombudsman le 25 octobre 2002¹³. Toujours en octobre, un bureau de l'Ombudsman a été créé pour le PNUD; le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) et le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS). Le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) a été récemment ajouté à ce groupe, si bien qu'un seul et même poste d'ombudsman dessert le PNUD, le FNUAP, l'UNOPS, et l'UNICEF¹⁴. Le Bureau du Médiateur du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), créé en 1993, relève du Haut Commissaire adjoint pour les réfugiés et joue essentiellement un rôle de facilitateur et de conseiller objectif pour les questions relatives au lieu de travail.

41. Le mandat des trois ombudsmans les habilite, chacun dans son domaine de compétence, à connaître des conflits ayant trait à l'emploi, y compris les pratiques de gestion. Ces ombudsmans sont habilités à suivre et analyser les questions et tendances et à formuler dans leurs rapports périodiques des recommandations en vue de changements à apporter aux politiques, procédures et pratiques¹⁵.

Renforcement du rôle de l'ombudsman

42. Un ombudsman doit avoir un rôle dynamique et un rôle préventif : l'Organisation ainsi que les fonds et programmes des Nations Unies ont besoin à la fois d'une tierce partie objective qui aide à régler les différends, et d'un contrôleur indépendant qui relève les fautes administratives. Les ombudsmans se classent généralement dans deux catégories : a) les ombudsmans « classiques », désignés par décision des organes délibérants et dotés de larges pouvoirs pour enquêter sur des plaintes émanant d'organismes gouvernementaux et faisant état de fautes administratives, et pour recommander des mesures correctives appropriées, et b) les ombudsmans institutionnels qui, agissant au sein de l'organisation à laquelle ils appartiennent, s'emploient, de manière informelle à régler les différends par la

¹² Conformément aux résolutions 55/258 et 56/253 de l'Assemblée générale.

¹³ Voir ST/SGB/2002/12. Le Bureau de l'Ombudsman étend son action aux entités suivantes : Siège; bureaux hors siège dont l'ONUG, l'ONUV et l'ONUN; commissions régionales; Tribunal pénal international pour le Rwanda; Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie; missions relevant du Département des opérations de maintien de la paix et missions politiques et de consolidation de la paix; CNUCED; PNUE, ONU-Habitat; entités des Nations Unies telles que le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, l'Université des Nations Unies et l'École des cadres du système des Nations Unies; ainsi que certains instituts de recherche et de formation tels que l'UNITAR.

¹⁴ Bureau de l'Ombudsman PNUD/FNUAP/l'UNOPS, « Rapport d'activité du Bureau pour la période du 1^{er} août 2004 au 31 décembre 2005 », p. 7. D'autres organismes des Nations Unies ont créé à leur tour un Bureau de l'Ombudsman, ou des bureaux analogues portant un autre nom, à savoir ceux du Médiateur de l'OMS/OPS, du Médiateur de l'UNESCO, du Médiateur de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle, de l'Ombudsman de l'OIT, de l'Ombudsman du Programme alimentaire mondial, de l'Ombudsman de l'Organisation de l'aviation civile internationale, du Médiateur de l'Union internationale des télécommunications, de l'Ombudsman de l'Organisation internationale pour les migrations, de l'Ombudsman du Fonds monétaire international et de l'Ombudsman de la Banque mondiale.

¹⁵ Voir ST/SGB/2002/12 et EC/1995/SC.2/CRP.23.

conciliation ou la médiation, tout en s'acquittant d'un travail d'établissement des faits et en cherchant à favoriser l'introduction de changements dans l'organisation.

43. Ces deux catégories de fonctions font déjà partie du mandat actuel de l'Ombudsman de l'ONU, de l'Ombudsman commun PNUD/FNUAP/UNICEF/UNOPS et du Médiateur du HCR. Le mandat de ces ombudsmans, qui est rédigé en termes larges, les charge d'identifier les différends et d'en assurer le règlement par la facilitation et/ou la médiation¹⁶. Les trois bureaux sont relativement récents, ont fonctionné avec des ressources limitées et s'acquittent toujours des divers aspects de leur mandat, notamment en ce qui concerne la fonction de contrôle et celle de médiation formelle.

44. Il serait éminemment souhaitable de disposer d'un système informel d'administration de la justice qui regroupe au sein du Bureau de l'Ombudsman la fonction de contrôle des fautes administratives et la fonction de règlement des différends par la médiation. Le regroupement des activités relatives au règlement des différends au sein du Bureau de l'Ombudsman – où les ombudsmans, assistés de médiateurs à plein temps, assureraient la médiation formelle – permettra au Bureau de disposer d'une source de données centralisée, grâce à laquelle il pourra identifier les problèmes et tendances systémiques, tels que les ambiguïtés du Règlement et du statut du personnel qui ont une incidence sur les modalités et les droits contractuels. Ces données – qu'il pourra recueillir tout en respectant l'obligation de confidentialité – seraient extrêmement difficiles à réunir si les activités relatives au règlement informel des différends devaient rester éparpillées comme elles le sont à l'heure actuelle.

45. En outre, ce regroupement des fonctions de contrôle et de règlement des différends remédiera aux incertitudes qu'éprouvent actuellement les fonctionnaires quand ils cherchent vers qui se tourner afin d'obtenir l'aide dont ils ont besoin pour résoudre leurs problèmes. Le remplacement du dédale actuel de procédures faisant double emploi par une procédure unique de règlement informel des différends, fera de l'Ombudsman le pendant du système formel d'administration de la justice. Le Bureau de la déontologie nouvellement créé, qui est un élément essentiel de la réforme de l'Organisation, représente toutefois un exemple de l'état de choses qui règne actuellement étant donné que ce Bureau et le Bureau de l'Ombudsman sont tous deux saisis des plaintes concernant les représailles contre ceux qui tirent la sonnette d'alarme. Il conviendrait de définir clairement le rôle du Bureau de la déontologie afin d'éviter toute confusion et tout double emploi.

46. Comme le système formel d'administration de la justice, le système informel – centralisé au Bureau de l'Ombudsman – doit former un tout unique et intégré, qui regroupe l'Ombudsman de l'ONU, l'Ombudsman PNUD/FNUAP/UNICEF/UNOPS et le Médiateur du HCR. Son action devrait s'étendre à tous les aspects de l'administration du lieu de travail et à l'ensemble des fonctionnaires. Le regroupement des différents bureaux d'ombudsman et le partage des ressources et installations permettront à la fois de renforcer le système informel d'administration de la justice et d'harmoniser les pratiques et politiques qu'il comporte.

47. L'administration du nouveau Bureau devrait être centralisée au Siège, tandis que ses opérations devraient être largement décentralisées, le but étant de faciliter

¹⁶ Le Rapport d'activité du Bureau de l'Ombudsman PNUD/FNUAP/UNOPS pour la période du 1^{er} août 2004 au 31 décembre 2005 est un bon exemple du rôle dynamique de l'Ombudsman.

l'accès au Bureau et de permettre à celui-ci de répondre plus rapidement aux sollicitations. Le système d'administration de la justice dans son ensemble en tirera le plus grand profit.

48. Premièrement, un Bureau intégré de l'Ombudsman apportera un élément de cohérence et d'uniformité à l'Organisation en aiguillant sur un seul et même bureau les problèmes que connaissent tous les fonctionnaires en ce qui concerne les différends relatifs aux contrats, les prestations, les règles de conduite (y compris l'abus d'autorité et les représailles), les questions de non-renouvellement ou de licenciement, les questions relatives aux perspectives de carrière et autres questions du même ordre. Deuxièmement, du fait de la concentration au sein du Bureau de l'Ombudsman des différentes activités de règlement informel des différends, les ombudsmans seront bien placés pour suivre les problèmes systémiques et recommander des solutions à ces problèmes. Troisièmement, la décentralisation du Bureau reflète le fait que l'Ombudsman ainsi que les ombudsmans et médiateurs actuels ont constaté ces dernières années une augmentation sensible (d'environ 75 %) de la proportion d'affaires émanant des bureaux hors siège. Dans le cas du personnel hors siège en particulier, la décentralisation est le moyen le plus sûr d'assurer efficacement et en temps voulu le règlement informel des différends. Enfin, le fait de combler les lacunes qui nuisent à la continuité d'accès aux services de l'Ombudsman et d'éviter les doubles emplois de ces services sera profitable à tous les fonctionnaires et permettra des économies de ressources humaines et financières, en particulier au niveau régional¹⁷.

49. Le Bureau de l'Ombudsman envisagé devrait comprendre, d'une part, les ombudsmans, et, d'autre part, la Division de la médiation. Les ombudsmans serviront de médiateurs dans les différends importants et devront également relever et signaler les fautes administratives. La Division de la médiation arbitrera les litiges qui lui seront renvoyés par les ombudsmans ou par les juges du système formel d'administration de la justice.

50. Le contrôle de l'ensemble du Bureau doit incomber à l'Ombudsman de l'ONU, dont le titulaire aura rang de sous-secrétaire général et qui aura pour rôle de relever et signaler les fautes administratives ayant trait aux conflits, pratiques et politiques liés au travail et d'arbitrer les litiges qui soulèvent des problèmes systémiques importants ou pour le règlement desquels la participation d'un médiateur de haut niveau est souhaitable.

51. Un ombudsman pour les fonds et programmes, dont le poste sera classé à D-2, exercera, à l'égard des fonds et programmes, y compris le HCR, les mêmes fonctions que l'Ombudsman de l'ONU.

52. Cinq ombudsmans régionaux (D-1) coifferont des bureaux régionaux en Afrique (Nairobi), en Europe (Genève), au Moyen-Orient (Amman/Beyrouth), dans la région de l'Asie et du Pacifique (Bangkok) et dans la région de l'Amérique latine et des Caraïbes (Santiago/Panama). Deux ombudsmans adjoints régionaux (P-5) seront basés, l'un en Afrique (Addis-Abeba/Johannesburg) et l'autre, en Europe

¹⁷ Les trois bureaux existants ont été saisis d'environ 1 300 affaires en 2005. Ces bureaux comprennent à l'heure actuelle 16 fonctionnaires, qui occupent majoritairement des postes d'administrateur et postes de rang supérieur (P et D). Le budget du Bureau de l'Ombudsman de l'ONU pour 2006-2007 prévoit trois postes d'ombudsman supplémentaires, un pour Genève, un pour Vienne et un pour Nairobi (tous à la classe D-1). Y figurent en outre quatre Ombudsmans consultants qui reçoivent une rémunération pouvant aller jusqu'à 30 000 dollars chacun.

(Vienne), où ils seront chargé d'assister les ombudsmans régionaux en poste en Afrique et en Europe. Les ombudsmans et ombudsmans adjoints régionaux seront compétents, chacun pour connaître des questions ayant trait à leur région, et ils exerceront à la fois des fonctions de contrôle et des fonctions de médiation. Ils devraient être choisis et nommés conjointement par l'Ombudsman de l'ONU et l'Ombudsman des fonds et programmes. Chacun des ombudsmans régionaux devrait être secondé par un juriste ou un fonctionnaire affecté aux dossiers (P-2/P-3) qui fournira l'aide nécessaire à l'accomplissement des activités du nouveau bureau décentralisé.

53. Le Groupe de la refonte est parvenu à la conclusion qu'une décentralisation efficace du système interne d'administration de la justice ne sera possible que si l'on tient compte de l'importance que revêtent les opérations de maintien de la paix dans l'activité de l'Organisation. C'est pourquoi le Groupe recommande que des ombudsmans soient nommés au Bureau de l'Ombudsman pour s'occuper des missions de maintien de la paix dotées d'effectifs civils importants, dans le cadre du budget des missions pertinentes. Ces ombudsmans devraient être choisis et nommés par l'Ombudsman de l'ONU, dont ils relèveraient directement.

54. Un secrétariat au Siège ayant à sa tête un directeur (D-1), comme c'est actuellement le cas, sera chargé de l'administration du travail des ombudsmans. Le directeur assurera la gestion de tous les bureaux, par exemple en veillant au suivi automatique de toutes les affaires, en établissant et maintenant des liens informatiques entre le Siège et les bureaux hors siège et en protégeant la stricte confidentialité de toutes les activités du Bureau.

55. Une Division de la médiation – située au Siège et relevant de l'autorité de l'Ombudsman de l'ONU – assurera des services formels de médiation pour l'ONU ainsi que pour les fonds et programmes. La Division comprendra un médiateur chargé des tâches de coordination (D-1) et deux médiateurs hors classe (P-5) travaillant à temps complet. En outre, le médiateur chargé des tâches de coordination tiendra une liste de médiateurs internationaux de métier, auxquels il pourra être fait appel pour des raisons de commodité, de compétence linguistique ou de sensibilité à des particularités culturelles¹⁸. Étant donné que les ombudsmans ne pourront pas arbitrer tous les litiges, la Division de la médiation prendra le relais et assurera également des services de médiation dans le cadre du système formel d'administration de la justice.

56. Le médiateur chargé des tâches de coordination recevra et administrera les demandes volontaires conjointes par lesquelles les deux parties à un différend acceptent qu'un médiateur agisse en tant que tierce partie objective pour les aider à parvenir à un règlement qui convienne à toutes les deux. Des parties peuvent demander à bénéficier d'une procédure de médiation avant qu'un litige ou un différend ne soit renvoyé à la Division de la médiation par le système formel.

57. Dans toute médiation – qu'elle soit menée par un ombudsman ou par un médiateur attaché à la Division de la médiation – il faut que le règlement conclu soit signé par les parties et suivi, éventuellement, d'une décision administrative lui donnant effet. Toute parole prononcée ou toute phrase écrite durant la procédure de

¹⁸ La liste sera formée d'un groupe de réserve de médiateurs qualifiés et expérimentés, qui devraient être aussi représentatif que possible du point de vue linguistique, culturel et géographique. Les membres de ce groupe seront rémunérés proportionnellement à leur mandat, selon un barème défini par le Coordonnateur.

médiation est totalement confidentielle et devrait être irrecevable dans des actions ultérieures.

58. Le Secrétaire général nommera l'Ombudsman de l'ONU; l'ombudsman des fonds et programmes sera nommé par les chefs de secrétariat des organes concernés. Il est proposé de créer un comité de sélection qui comprenne un représentant du personnel, un représentant de l'administration, et deux ombudsmans externes de renom nommés, l'un, par le personnel, et l'autre, par l'administration, et qui soit présidé par un troisième ombudsman externe de renom nommé conjointement par le Secrétaire général et par les chefs de secrétariat des fonds et programmes. Le comité de sélection devrait soumettre une liste d'au moins trois noms pour chacun des postes, compte tenu de la nature et des caractéristiques de l'Organisation, d'une part, et des fonds et programmes, d'autre part.

59. L'Ombudsman de l'ONU et les ombudsmans des fonds et programmes devraient être nommés pour un mandat de cinq ans. Leur mandat ne devrait pas être renouvelable, ce afin de dissiper toute crainte de parti pris politique ou administratif. Tous les autres ombudsmans devraient être nommés pour des mandats renouvelables de deux ans. Les ombudsmans et médiateurs ne pourraient être relevés de leurs fonctions par l'autorité qui les a nommés que pour incapacité ou faute professionnelle avérée.

60. L'ombudsman des fonds et programmes établira un rapport sur les questions relatives à ces fonds et programmes, que l'Ombudsman de l'ONU intégrera au rapport général annuel du Bureau. Ce rapport donnera un aperçu de toutes les activités du Bureau et identifiera et recommandera des solutions en cas de problèmes systémiques. Le rapport général annuel sera présenté à l'Assemblée générale par l'Ombudsman de l'ONU et aux Conseils d'administration conjoints des fonds et programmes par l'ombudsman de ces fonds et programmes.

61. Le Bureau ne peut être indépendant qu'à condition d'avoir son autonomie budgétaire. Pour être efficace et accessible, il a besoin d'être doté de ressources suffisantes et d'effectifs adéquats et il doit être assuré d'une capacité de croissance et disposer d'une marge de manœuvre suffisante pour tous les déplacements nécessaires dans les lieux d'affectation hors siège¹⁹. Les bureaux régionaux sont essentiels à la mission du Bureau et devraient être financés de manière adéquate, directement par le Siège, afin de pouvoir fonctionner en toute indépendance vis-à-vis des responsables locaux.

V. Le système formel

62. L'actuel système de justice formel est calqué sur le modèle du droit administratif, le Secrétaire général décidant en dernière instance de la suite à donner aux recours exercés à l'issue de l'examen par les pairs. Ces décisions peuvent être contestées devant le Tribunal administratif des Nations Unies. Le système s'apparente étroitement à celui qui a cours dans les institutions spécialisées de

¹⁹ Des ressources limitées ont compromis l'accès au système actuel. À Nairobi, le poste d'ombudsman, qui dessert l'Office des Nations Unies à Nairobi et le Programme des Nations Unies pour l'environnement, est vacant depuis trois ans; à Vienne, un projet pilote a bénéficié initialement des services d'un fonctionnaire retraité travaillant à mi-temps, mais le poste est vacant depuis avril 2005.

l'ONU relevant de la juridiction du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du travail (TAOIT) à une différence importante près : le Tribunal administratif des Nations Unies a des attributions plus limitées que ce dernier.

63. Le système comprend plusieurs conseils et comités consultatifs, dont les plus importants sont les comités paritaires de discipline pour les questions disciplinaires et les commissions paritaires de recours qui examinent les appels des décisions administratives touchant un fonctionnaire particulier²⁰. De tels comités et commissions existent à New York, Genève, Vienne et Nairobi. Ils examinent les questions intéressant le personnel du Secrétariat et des divers fonds et programmes, tandis que l'UNICEF et le PNUD ont chacun leur propre comité paritaire de discipline. Ces organes ont un caractère consultatif et se composent pour partie de fonctionnaires désignés par le Secrétaire général et pour partie de fonctionnaires élus par le personnel; leur président est désigné par le Secrétaire général. Ces personnes sont des bénévoles, généralement dépourvus de compétences juridiques. Elles s'acquittent de leurs responsabilités au sein du comité ou de la commission en sus de leurs fonctions habituelles.

64. Depuis quelques années, il est devenu difficile de recruter des bénévoles, et l'augmentation des contrats à durée déterminée par rapport aux contrats permanents suscite des craintes grandissantes au sein du personnel quant à l'indépendance des deux organes. De plus, ces difficultés de recrutement entraînent des retards.

65. Les procédures disciplinaires traînent en longueur et il n'est pas rare que plus d'une année s'écoule avant que les sanctions puissent être appliquées. La procédure devant un comité de discipline dure habituellement de six à neuf mois et il faut encore que les recommandations formulées soient examinées au Siège, à New York, avant que des mesures disciplinaires puissent être prises.

66. Du fait que les comités de discipline et les commissions de recours ont un secrétariat commun et que priorité est à juste titre donnée aux questions disciplinaires, les procédures devant les commissions de recours sont extrêmement longues. Avant de pouvoir exercer un recours, le fonctionnaire doit demander le réexamen de la décision, qui a lieu en général au Siège à New York, ce qui prend 60 jours.

67. Lorsqu'une demande de recours est déposée, l'administration dispose d'un délai de deux mois pour présenter sa réplique. Il n'est pas rare toutefois que les commissions de recours lui accordent un délai supplémentaire²¹. En général, chaque partie produit encore un mémoire – d'abord le fonctionnaire, puis l'administration,

²⁰ S'y ajoutent les comités de recours en matière de classement, le Comité des réclamations, des conseils médicaux pour ce qui concerne les arrêts maladie, le Comité consultatif pour les demandes d'indemnisation et le Jury central. Les décisions relatives aux recommandations formulées par le Comité des réclamations, les conseils médicaux et le Jury central sont désormais de la compétence des commissions paritaires de recours, et celles qui ont trait aux recommandations formulées par les deux autres organes sont directement prises par le Tribunal administratif des Nations Unies. Des jurys de révision examinent en outre les rapports d'appréciation du comportement professionnel. Les fonctionnaires n'ont aucun droit de recours concernant les notes qui leur sont attribuées lors de l'évaluation, mais ils peuvent faire appel d'une décision administrative subséquente fondée sur une note attribuée postérieurement à la procédure devant un jury de révision.

²¹ L'application du paragraphe 32 de la résolution 59/283 de l'Assemblée générale (A/RES/59/283, en date du 2 juin 2005) devrait avoir pour effet d'améliorer cette situation.

qui expose ses conclusions finales. Les délais prescrits sont fréquemment prorogés. De plus, certaines ambiguïtés dans le règlement de la commission de recours font que le fonctionnaire et l'administration sont souvent autorisés à déposer des observations additionnelles avant que la commission constitue un jury chargé d'examiner le recours. Des délais supplémentaires interviennent souvent entre le dépôt des documents finals et la décision du Secrétaire général. Le processus complet, depuis le moment où il est engagé jusqu'à sa conclusion, dure au moins trois ans.

68. Les rapports des comités disciplinaires et des commissions de recours sont de qualité inégale, du point de vue de l'analyse des faits comme de l'interprétation du Règlement du personnel. Cela n'est pas surprenant étant donné la composition ad hoc de ces organes, dont les membres ne possèdent généralement pas de compétences juridiques. De ce fait, les recommandations unanimes en faveur des fonctionnaires ne sont pas toujours acceptées. Mais le personnel y voit souvent un signe des réticences de l'administration à se laisser liée par des recommandations qui lui sont défavorables et une preuve que le système le pénalise.

69. Il peut être fait appel devant le Tribunal administratif des décisions rejetant les recommandations des comités disciplinaires et des commissions de recours. La procédure dure habituellement deux ans²². Certaines des décisions du Tribunal administratif présentent entre elles des incohérences et la jurisprudence est mal établie. Cela a des incidences négatives sur les travaux des comités et commissions et empêche l'administration de prendre des décisions appropriées.

70. Certes, le modèle du droit administratif offre des voies de recours en cas d'inobservation du contrat ou des conditions d'emploi, mais il présente un défaut important : l'absence d'une procédure simple permettant d'obtenir réparation avant qu'une décision officielle ait été éventuellement prise²³.

71. Un certain nombre des difficultés qui entravent le bon fonctionnement du système de justice formel découlent du Statut et de la jurisprudence du Tribunal administratif. Aux termes de l'article 10.1 de son statut, celui-ci peut ordonner l'exécution de ses décisions. Toutefois, il est tenu en même temps de fixer le montant de l'indemnité (laquelle ne peut en général être supérieure au montant net du traitement de base) que le Secrétaire général pourrait décider de verser au lieu d'exécuter la décision s'il estimait que cela était dans l'intérêt de l'Organisation. La faculté du Secrétaire général de choisir entre l'exécution de la décision et le versement d'une indemnité d'un montant limité peut avoir et a parfois pour conséquence que l'indemnité versée est insuffisante, en particulier dans les cas de rupture ou de non-renouvellement abusif du contrat. Un système incapable de garantir le versement d'une indemnité adéquate ou de toute autre compensation

²² Il y a à cela des causes diverses : longueur et caractère répétitif des exposés des parties, prorogations des délais (souvent jusqu'à six mois pour la réplique de l'administration) et habitudes et méthodes de travail du Tribunal administratif. Les demandes en révision des jugements absorbent la plus grande partie du temps du Tribunal, qui gagnerait en efficacité si tous les juges rédigeaient des projets de jugement avant de siéger à New York ou à Genève.

²³ Pour remédier à ce problème, le règlement pertinent de certaines institutions spécialisées et le Statut du TAOIT contiennent des dispositions prévoyant qu'une décision défavorable est réputée avoir été prise lorsque aucune décision n'a été notifiée dans certains délais. Aucune disposition similaire ne figure dans le Statut du Tribunal administratif. Toutefois, ce dernier s'est récemment déclaré compétent pour examiner les décisions « implicites » : jugement n° 1157, Andronov.

appropriée est fondamentalement défectueux. Plus grave encore, un système qui n'a pas autorité pour déterminer en dernière instance les droits et les réparations appropriées est incompatible avec la règle de la primauté du droit.

72. Les décisions du Tribunal administratif ne sont pas toujours compatibles entre elles et sa jurisprudence est mal établie. En particulier, cette jurisprudence manque de cohérence en ce qui concerne les obligations d'une organisation internationale envers son personnel. D'où l'opinion largement répandue, et en grande partie correcte, selon laquelle le système de justice formel n'assure guère ou pas du tout la protection des droits subjectifs, comme le droit à un lieu de travail sûr et sans danger ou le droit d'être traité équitablement et sans discrimination.

73. En résumé, le système de justice formel est à la fois éclaté et excessivement centralisé. Il est lent, coûteux et inefficace. Il n'offre pas des réparations appropriées ou adéquates et ne garantit pas le respect des droits subjectifs. Il n'encourage pas non plus l'administration à agir de manière efficace et responsable. Il manque de manière générale de transparence et ne satisfait pas aux exigences minimales en matière de primauté du droit. Il ne jouit ni de la confiance du personnel, de l'administration et des États Membres, ni de leur respect.

74. Étant donné les défauts et les limites du système actuel, le Groupe de la refonte est d'avis qu'il conviendrait d'adopter à présent un système radicalement différent. De plus, le Groupe de la refonte a acquis la conviction que le système actuel d'examen par les pairs ne peut être maintenu²⁴. C'est pourquoi il recommande l'établissement d'un système à deux niveaux comprenant un tribunal de première instance décentralisé, le Tribunal du contentieux aux Nations Unies, qui serait institué par décision de l'Assemblée générale et où siègerait des juges professionnels habilités à rendre des décisions contraignantes. Le Tribunal administratif des Nations Unies verrait ses compétences étendues à l'examen des appels des décisions du nouveau tribunal formés par l'Organisation, ses fonds et programmes ou leur personnel respectif. Pour bien mettre en relief son caractère prédominant de juridiction d'appel, le Tribunal administratif serait rebaptisé Tribunal des recours des Nations Unies.

75. Afin de simplifier l'accès à la justice, le Tribunal des recours devrait se substituer aux organes consultatifs existants, y compris les comités paritaires de discipline et les commissions paritaires de recours, à l'exclusion des jurys de révision et des comités de recours en matière de reclassement²⁵. Il est toutefois proposé qu'il puisse être saisi des décisions défavorables rendues à l'issue d'une procédure devant l'un ou l'autre de ces deux types d'organes.

76. Si l'on veut que tous les fonctionnaires, en particulier ceux qui travaillent hors Siège, aient accès à la justice, il faudrait que le Tribunal des recours soit doté de plusieurs greffes, situés respectivement à New York, Genève, Nairobi, Santiago et

²⁴ La difficulté de trouver des bénévoles est aujourd'hui aiguë : il a été par exemple impossible à New York de constituer une commission paritaire de recours pour examiner deux demandes de suspension de mesures avant que des décisions de cessation de service prennent effet. Ces problèmes risquent de s'aggraver à mesure que la pratique des contrats à durée déterminée se répand à l'ONU, qu'il s'agisse du nombre des recours et des demandes de suspension de mesures, ou de la difficulté de trouver en nombre suffisant des bénévoles qui se sentent capables de se prononcer en toute indépendance et qui seront perçus comme tels.

²⁵ Ces organes sont chargés de réexaminer les évaluations du comportement professionnel et les décisions de reclassement, tâches qui exigent l'une et l'autre des compétences spécialisées.

Bangkok. Il conviendrait de nommer un juge à plein temps dans chacun des trois premiers lieux d'affectation et un juge à mi-temps dans les deux derniers. Des audiences devraient être organisées régulièrement tous les mois aux greffes des trois villes sièges et tous les deux mois à Santiago et à Bangkok. Elles devraient être organisées de telle façon que, pendant au moins une semaine tous les deux mois, il y ait à chacun des greffes, et au besoin en d'autres lieux dans la région, deux juges disponibles pour examiner les affaires.

77. Le Tribunal du contentieux serait compétent dans quatre domaines²⁶ :

a) Les plaintes alléguant l'inobservation du contrat, des conditions d'emploi ou des obligations d'une organisation internationale à l'égard de son personnel, quelle que soit la nature du contrat liant le fonctionnaire à l'organisation et qu'une décision officielle ait été prise ou non;

b) Les questions disciplinaires;

c) Les requêtes émanant de l'Organisation ou de ses fonds ou programmes tendant à faire appliquer à l'encontre d'un fonctionnaire les dispositions pertinentes relatives à l'obligation de rendre des comptes²⁷;

d) Les actions engagées par une association du personnel au nom de ses membres pour obtenir l'application du Règlement du personnel et des instructions administratives connexes ou au nom d'une certaine catégorie de ses membres affectée par une décision administrative particulière.

78. Ces chefs de compétence appellent certains commentaires. Le premier vise à remédier aux problèmes qui surgissent dans le système actuel lorsque aucune décision officielle n'a été prise. Il est conçu aussi pour englober les questions qui, dans le passé, étaient du ressort des jurys en matière de discrimination et autres plaintes. Il permettra également l'examen des plaintes relatives à des conduites incompatibles avec les obligations de l'Organisation à l'égard de ses fonctionnaires ou qui portent atteinte à leurs droits subjectifs.

79. S'agissant du deuxième chef de compétence, l'abolition des comités paritaires de discipline exigera l'institution de nouvelles procédures pour les questions disciplinaires. Les règles et les procédures administratives actuelles sont la cause de retards inutiles. L'usage actuel veut que la décision de prendre ou non telle ou telle mesure disciplinaire soit renvoyée au Siège à New York, quel que soit le lieu d'affectation du fonctionnaire. Paradoxalement, l'administration pourrait décider à ce stade de se séparer d'un fonctionnaire sans préavis, à charge pour lui d'exercer un recours auprès d'un comité paritaire de discipline, alors qu'elle ne peut décider d'une mesure de moindre gravité qu'après avoir pris l'avis d'un tel comité. On est fondé à penser que, de ce fait, des fonctionnaires sont parfois renvoyés sans préavis alors que des mesures moins sévères auraient été plus appropriées, et que, dans d'autres cas, aucune mesure n'est prise.

80. Le Groupe de la refonte est d'avis qu'il conviendrait d'aligner les procédures disciplinaires sur celles qui sont en vigueur dans la plupart des juridictions nationales et des autres organisations internationales. En conséquence, il est proposé

²⁶ On trouvera à l'annexe 1 une description plus détaillée des compétences dont on envisage de doter le Tribunal.

²⁷ Ces dispositions sont actuellement l'article 101.2 du Règlement financier et les articles 112.3, 212.2 et 312.2 du Règlement du personnel.

que, après consultation avec la chambre disciplinaire permanente compétente (voir le paragraphe 27 ci-dessus), les chefs des bureaux hors Siège et des missions de maintien de la paix aient le pouvoir d'imposer toute mesure disciplinaire qu'ils jugent appropriée. Les fonctionnaires devraient avoir le droit de contester immédiatement la décision devant le Tribunal du contentieux, la charge d'établir la faute incombant à l'Organisation, comme c'était le cas auparavant dans les affaires portées devant un comité paritaire de discipline.

81. L'abolition des comités de discipline obligera à établir de nouvelles procédures pour faire appliquer les règles en matière de responsabilité financière. D'où le troisième chef de compétence.

82. Sachant que les fonctionnaires hésitent parfois à saisir le système de justice formel par crainte de représailles, il est apparu nécessaire d'accorder aux associations du personnel un droit indépendant d'engager une action pour obtenir l'application des dispositions du Statut et du Règlement du personnel²⁸. Cela est conforme à la jurisprudence du TAOIT²⁹ et contribuera à une plus grande transparence. Le droit conféré à une association du personnel d'engager une action collective aura pour effet d'accroître l'efficacité du processus de règlement judiciaire.

83. Le Tribunal du contentieux devrait être habilité à accorder réparation en dernière instance par une décision contraignante pouvant revêtir les formes ci-après :

a) Ordonnance d'exécution, injonction ou décret déclaratoire, y compris pour ordonner l'annulation d'une nomination;

b) Ordre de verser des indemnités, y compris, dans des circonstances exceptionnelles, des indemnités exemplaires ou punitives;

c) ordre de verser des intérêts lorsque cela est justifié;

d) ordre de payer les débours et dépens, étant entendu qu'il ne serait ordonné de payer les frais de justice d'un fonctionnaire que si, de l'avis du juge, ce dernier était fondé à se faire représenter par un conseil privé.

84. Le Tribunal du contentieux devrait être habilité aussi à ordonner des mesures conservatoires, y compris la suspension des mesures administratives dans tous les cas où la requête apparaît de prime abord fondée et où des indemnités ou des dommages intérêts seraient inadéquats, ainsi qu'à rejeter de manière expéditive les requêtes manifestement irrecevables, futiles ou abusives. Il devrait avoir aussi autorité pour édicter ses propres règles, y compris en ce qui concerne les intervenants et les amis du Tribunal (*amici curiae*). Point important, il devrait être expressément habilité dans toute affaire à communiquer les éléments de preuve au Secrétaire général pour que celui-ci envisage une sanction disciplinaire, une mesure tendant à faire appliquer les règles en matière de responsabilité financière ou la levée de l'immunité.

²⁸ Puisque les différentes associations du personnel doivent leur existence à l'Organisation, ou à ses fonds ou programmes, peu importe qu'elle n'ait pas la personnalité juridique au regard du droit national.

²⁹ Dans la jurisprudence du TAOIT, le membre d'un comité du personnel peut engager une action pour obtenir l'application du règlement du personnel lorsque nul autre ne peut le faire. Voir jugement n° 2563 du TAOIT (*Wansing et autres c. Organisation européenne des brevets*).

85. Des précisions s'imposent en ce qui concerne le pouvoir d'ordonner l'annulation d'une nomination. Dans la pratique et la jurisprudence actuelles, une nomination ne peut être annulée dès lors qu'elle a été décidée, quelles que soient les irrégularités dont elle est entachée. Cela est contraire à l'opinion émise par le TAOIT et, partant, au droit qui s'applique aux institutions spécialisées soumises à la juridiction de ce tribunal. La pratique et la jurisprudence actuelles de l'ONU ont pour effets non seulement que des personnes nommées de manière abusive demeurent en poste, mais aussi que des indemnités sont parfois versées aux candidats non retenus³⁰.

86. Si l'on veut aligner le système de l'ONU sur la pratique de la plupart des autres organisations internationales et autoriser les règlements par voie de conciliation, il est recommandé de modifier le Statut du personnel de telle manière que le Secrétaire général puisse déclarer un poste vacant lorsque le processus de nomination a été entaché d'irrégularités³¹. Le respect de la primauté du droit sera ainsi assuré. De plus, il conviendrait que les candidats non retenus se voient beaucoup plus rarement accorder des indemnités et que le montant de celles-ci soit nettement moindre.

87. Dans le cadre de la rationalisation du système de justice formel, il est recommandé d'abolir l'actuel mécanisme de révision des décisions administratives. En général, cette tâche incombe au Groupe du droit administratif du Bureau de la gestion des ressources humaines au Siège à New York, quel que soit le lieu d'affectation du fonctionnaire. Rares sont les requérants qui reçoivent une réponse motivée, la grande majorité d'entre eux ne recevant à l'issue de la période d'examen (60 jours) qu'une lettre les informant qu'il leur est possible de saisir la Commission paritaire des recours.

88. Dans le système proposé, un fonctionnaire souhaitant engager une action devrait en premier lieu porter plainte contre l'Organisation ou le fonds ou programme qui l'emploie. Puisque le Tribunal du contentieux serait doté de greffes locaux auprès desquels il serait possible de déposer une plainte par voie électronique, toute action devrait être introduite dans les deux mois à compter du fait qui la motive. Il serait fait exception à cette règle dans les cas où les parties seraient convenues de prolonger cette période pour faciliter une médiation et, sinon, à la seule condition qu'une prorogation des délais ait été accordée. L'ordonnance de prorogation des délais devrait être rendue dans les six mois à compter de la mesure ou de la décision en cause, et seulement s'il est établi qu'il n'était pas raisonnablement possible d'engager la procédure à une date antérieure.

89. La plainte devrait mentionner la décision ou la conduite contestée, la personne responsable de ces faits, la ou les dates où ils se sont produits et, en cas de tort ou de préjudice, la date à laquelle celui-ci a été subi pour la première fois. En outre, elle devrait être motivée et indiquer la réparation demandée. Le Tribunal du contentieux communiquerait la plainte à la personne dont la décision ou la conduite est en cause, ainsi qu'au représentant juridique compétent désigné par l'Organisation, le fonds ou

³⁰ Le Tribunal administratif des Nations Unies a récemment accordé des indemnités égales à trois années du traitement de base net à une personne dont les droits avaient été lésés par une nomination entachée d'irrégularités : Jugement n° 936, *Salama*. Dans une affaire antérieure, deux fonctionnaires se sont vu accorder chacun 18 mois de leur traitement de base net : jugement n° 914, *Gordon et Pelanne*.

³¹ Lorsque, par exemple, la personne nommée n'a pas les compétences qui étaient demandées.

le programme. La personne dont la décision ou la conduite est en cause devrait personnellement déposer une réponse dans les 30 jours. Une fois cette réponse déposée, chaque partie ne devrait plus avoir qu'une seule occasion d'exposer ses arguments, et à moins que des tentatives de conciliation n'aient eu lieu, les délais pour le dépôt de ces exposés ne devraient pas excéder 21 jours.

90. La conciliation est un élément important du nouveau système formel proposé. Chacune des deux parties peut à tout moment tenter une conciliation avant que l'affaire n'arrive au stade du jugement final. D'ordinaire, les tentatives de conciliation sont volontaires, mais dans le nouveau système proposé, un juge peut ordonner aux parties de tenter une conciliation si les circonstances de l'affaire s'y prêtent. La médiation peut être confiée à la Division de la médiation établie auprès du Bureau de l'Ombudsman ou, si le juge l'ordonne, à un juge³² ou, s'il l'estime approprié, à un greffier. Pour éviter les retards, il conviendrait d'imposer des délais stricts pour toute tentative de médiation.

91. Chaque greffe devrait disposer d'un greffier ayant la responsabilité de la gestion de toutes les procédures engagées auprès de ce greffe. Il serait notamment chargé de communiquer les plaintes à la personne dont les actes ou la décision sont en cause ainsi qu'au représentant juridique désigné par l'administration; de veiller au respect des délais et des règles de procédure; d'accorder, sous le contrôle du juge, des prorogations des délais en cas de tentative de médiation ou dans des circonstances exceptionnelles; de fixer, après consultation avec le juge, la date et l'heure des audiences et de rédiger les ordonnances relatives à la production de documents ou à la convocation de témoins. Pour que le système fonctionne de façon efficace, les greffiers devraient aussi avoir la responsabilité de décider des questions à renvoyer devant un juge pour éventuel rejet expéditif ou pour instructions quant à la suite de la procédure, y compris adoption d'une procédure accélérée ou prioritaire.

92. Le Tribunal qu'il est proposé d'instituer doit être habilité à décider d'une procédure orale et devrait y être tenu dans toutes les affaires où les faits sont contestés. Les audiences devraient être publiques, moyennant au besoin l'utilisation d'un système de vidéoconférence.

93. Dans le nouveau système proposé, les décisions devraient normalement être rendues par un juge siégeant seul. Toutefois le Groupe de la refonte estime souhaitable de conserver certains des éléments du mécanisme d'examen par les pairs, avec des assesseurs siégeant aux côtés du juge dans les affaires disciplinaires et, si le juge le décide, dans des affaires exceptionnelles où des allégations graves ont été prononcées. Il est donc proposé d'instituer des assesseurs pour chaque région, qui seraient nommés par l'administration et élus par le personnel. Le juge devrait être également assisté d'assesseurs médicaux, désignés de même, dans les affaires comportant des aspects médicaux. Les assesseurs auraient le droit d'interroger les témoins si le juge les y autorisait. Ils conseilleraient le juge, mais c'est celui-ci seul qui rendrait la décision finale.

³² Si la médiation judiciaire n'aboutit pas à un règlement, le juge qui a fait office de médiateur ne jugera pas l'affaire à moins que les parties n'en conviennent autrement. À défaut de leur accord, l'affaire devra être renvoyée devant un autre juge. Toutefois, si les audiences sont organisées de telle façon que deux juges soient disponibles pendant une semaine tous les deux mois, cela ne devrait occasionner aucun retard.

94. Le Tribunal du contentieux devrait rendre des décisions motivées dans toutes les affaires où la procédure aboutit à un jugement. Tous les jugements devraient être rendus publiquement, sous forme orale ou écrite, et diffusés sur l'Intranet et l'Internet, en anglais et en français. Si l'affaire était jugée dans une autre des langues officielles de l'Organisation, le jugement devrait être publié aussi dans cette langue. Les juges devraient avoir la possibilité de ne pas divulguer les noms des parties ou des témoins lorsqu'ils considéreraient que cela est dans l'intérêt de la justice.

95. Il est proposé que chaque partie puisse faire appel des décisions du Tribunal du contentieux devant le Tribunal administratif des Nations Unies. La procédure en appel devrait être beaucoup plus simple que celle qui s'applique actuellement en cas de saisine du Tribunal administratif. Une déclaration d'appel exposant les motifs de l'appel et la réparation demandée devrait être déposée auprès du greffe où l'affaire a été jugée dans les 45 jours suivant la décision. La partie adverse serait tenue de déposer une réplique ou une déclaration d'appel incident dans les 30 jours. Dans le cas d'un appel incident, l'appelant devrait produire une réplique. Puis, les parties seraient tenues de déposer leurs conclusions écrites dans les délais fixés par le greffier, lequel serait chargé d'établir le dossier d'appel, en consultation avec les parties ou leurs représentants juridiques, pour transmission par voie électronique au Tribunal administratif des Nations Unies.

96. Le Groupe de la refonte a été prié par la résolution 59/283 de réfléchir à l'harmonisation des Statuts du Tribunal administratif des Nations Unies et du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail. Si ses propositions étaient acceptées, le Tribunal administratif deviendrait essentiellement une juridiction d'appel. Une harmonisation complète est donc impossible. Le Groupe de la refonte est toutefois d'avis qu'il serait nécessaire d'harmoniser la jurisprudence, les pouvoirs et les statuts des deux tribunaux de manière à assurer, dans toute la mesure possible, un traitement égal aux fonctionnaires des institutions spécialisées et à ceux de l'ONU. À cette fin, il a été proposé de modifier les règles applicables dans les litiges relatifs à des nominations ou à des sanctions disciplinaires. De plus, les compétences qu'il est proposé de conférer au Tribunal du contentieux sont conformes à la jurisprudence du TAOIT. Du fait que le Tribunal administratif des Nations Unies serait compétent pour rendre des ordonnances qui auraient dû l'être par le Tribunal du contentieux, ses compétences en appel seraient illimitées.

97. Même si les propositions du Groupe de la refonte sont appliquées, le Tribunal administratif conservera ses compétences administratives s'agissant de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies et des autres organes soumis à sa juridiction³³. Pour que ces compétences soient compatibles avec ses compétences de juridiction d'appel, avec son indépendance et avec le respect de la primauté du droit, il est recommandé de préciser, après consultation des organes soumis à sa juridiction, la définition du terme « fonctionnaire » figurant à l'article 2 du Statut du Tribunal administratif, de modifier l'article 10 pour permettre au Tribunal d'ordonner l'exécution d'une décision ou d'accorder tout autre recours qu'il juge approprié, et d'aligner par ailleurs ce statut sur celui du TAOIT.

³³ La Cour internationale de Justice, le Tribunal international du droit de la mer, l'Autorité des fonds marins, l'Organisation de l'aviation civile internationale, l'Organisation maritime internationale et l'UNRWA.

98. Instituer les nouvelles compétences de juridiction d'appel qu'il est proposé de conférer au Tribunal administratif obligera à modifier les articles 2, 7 et 10 de son Statut. Afin d'assurer la cohérence des décisions, il conviendrait aussi d'ajouter des dispositions prévoyant que le Président ou deux membres quelconques du Tribunal pourraient renvoyer les affaires importantes devant le Tribunal siégeant en séance plénière³⁴.

99. Tout aussi importante que l'harmonisation de la jurisprudence du Tribunal administratif et du TAOIT est l'harmonisation de leurs statuts et de leurs méthodes de travail. Il serait possible d'accroître l'efficacité des méthodes de travail du Tribunal administratif³⁵. Les juges du Tribunal administratif devraient recevoir des honoraires adéquats qui ne soient pas inférieurs à ceux que perçoivent leurs homologues du TAOIT³⁶.

VI. Représentation légale

Groupe des conseils

100. Le Groupe (ou liste) des conseils, créé officiellement en 1984 et chargé d'apporter une assistance juridique aux fonctionnaires des Nations Unies et de les représenter en cas de recours au système de justice interne, manque cruellement de ressources et n'a pas été professionnalisé. Or, en tant que premier point de contact des fonctionnaires avec le système de justice formel et intervenant tout aussi actif dans le système informel, du fait qu'il conseille de recourir ou non au règlement informel des litiges, les responsabilités qu'il assume sont très lourdes. Il y a donc un décalage fondamental entre sa structure actuelle et les ressources dont il dispose, d'une part, et le but recherché, à savoir une administration efficace et rentable de la justice à l'ONU, d'autre part. Si le Groupe a pu fonctionner comme il l'a fait, c'est surtout grâce au dévouement et à l'ardeur au travail des quelques fonctionnaires et des bénévoles qui sont à son service.

101. Le Groupe des conseils a été saisi de 266 nouvelles affaires en 2005, dont 48,5 % émanaient des bureaux hors Siège. Le nombre d'affaires a augmenté de 45 % dans le système formel en 2005, mais a diminué de 4 % dans le système informel. Au cours de la même période, le nombre des affaires portées devant une

³⁴ Les modifications suggérées sur ces deux points sont présentées à l'annexe II.

³⁵ La principale différence entre le Tribunal administratif et le TAOIT est que les juges du TAOIT rédigent des projets de jugement pour les affaires qui leur sont attribuées un mois au moins avant le début des audiences. Cette même pratique est observée aussi par les juges du Tribunal administratif de la Banque mondiale. La durée des audiences est de ce fait beaucoup plus courte.

³⁶ Outre le remboursement de leurs dépenses de voyage et l'indemnité journalière de subsistance, les juges du Tribunal administratif ne reçoivent que 1 dollar des États-Unis par an. Les juges du TAOIT perçoivent pendant la durée de leur séjour à Genève une indemnité journalière de subsistance au taux applicable aux fonctionnaires de grade D-2, ainsi que le remboursement de leurs dépenses de voyage conformément au Règlement financier de l'OIT. Jusqu'à une date récente, un juge percevait des honoraires s'élevant à 1 500 francs suisses pour tout jugement pour lequel il était rapporteur et à 375 francs suisses pour tout jugement pour lequel il n'était pas rapporteur. Depuis la session de mai 2006, ces montants ont été doublés. Si les juges du Tribunal administratif étaient payés selon les mêmes taux, et s'ils rédigeaient des projets de jugement préalablement aux audiences, des économies seraient réalisées en ce qui concerne leur indemnité journalière de subsistance.

Commission paritaire de recours a augmenté de 50,24 % et celui des affaires portées devant le TANU de 172 %.

102. En février 2006, le Groupe des conseils ne disposait que de deux fonctionnaires à plein temps à New York, et quatre conseils à temps partiel. Le seul poste inscrit à son intention au budget ordinaire est un poste d'agent des services généraux. Le poste à plein temps de coordonnateur, de rang P-2, n'est pas financé sur le budget ordinaire. À Genève, il n'y a pas de coordonnateur à plein temps du Groupe des conseils et c'est le Secrétaire de la Commission paritaire de recours/Comité paritaire de discipline qui ajoute les fonctions de coordonnateur à celles de secrétaire de ces deux organes. À Vienne et à Addis-Abeba, ce sont d'anciens fonctionnaires à la retraite qui assurent bénévolement la fonction de coordonnateur du Groupe, tandis qu'à Santiago, le Coordonnateur assure cette fonction à temps partiel en plus des fonctions afférentes au poste qu'il occupe à plein temps. À Nairobi, il n'y a pas de coordonnateur officiel, mais cette fonction est néanmoins assurée à temps partiel et il existe une liste informelle de bénévoles.

103. Dans tous les cas, les coordonnateurs travaillent avec des bénévoles qui sont plus ou moins disponibles. Il n'existe pas de Bureau des conseils dans les missions de maintien de la paix ou autres lieux d'affectation hors Siège. Le caractère essentiellement bénévole du travail au Groupe des conseils et la pression des tâches normales des fonctionnaires qui en font partie ne contribuent guère à assurer une représentation efficace.

104. Parce que le système de justice interne est perçu comme n'étant pas indépendant, les fonctionnaires qui ne sont pas titulaires d'un contrat permanent hésitent parfois à servir dans le Groupe des conseils, d'autant plus qu'ils craignent souvent qu'en acceptant de le faire, ils pourraient se retrouver face à des cadres qui auront à examiner leur contrat.

105. Par ailleurs, aucune formation ni qualification juridique n'est exigée pour faire partie du Groupe des conseils, et l'écrasante majorité des personnes qui en font partie manquent de qualifications juridiques. Ces conseils ont souvent le souci d'accomplir leurs tâches du mieux qu'ils peuvent, mais l'on ne saurait se satisfaire d'un « système de justice » dans lequel une fonction aussi importante que celle de l'aide et des conseils juridiques aux fonctionnaires des Nations Unies est le plus souvent assurée par des personnes qui ne sont pas juristes.

106. Le Groupe de la refonte relève que l'assistance juridique offerte aux membres de la direction de l'Organisation est assurée non pas par des bénévoles sans formation juridique, mais par des juristes professionnels du Département de la gestion et du Département des affaires juridiques. Cette disparité entre les ressources juridiques mises à la disposition de la direction et celles offertes aux fonctionnaires introduit une inégalité de moyens criante dans le système de justice interne.

Création d'un bureau des conseils

107. Il conviendrait de créer à l'ONU un véritable bureau des conseils dont le personnel aurait des qualifications juridiques correspondant au minimum à celles exigées pour les tribunaux de n'importe quel État Membre. Ils assureraient leurs fonctions à temps plein et disposeraient de suffisamment de ressources. Considérant

que le bureau des conseils desservirait non seulement le Secrétariat mais également les fonds et programmes, il est proposé que ces derniers contribuent aussi à son financement.

108. La création de ce bureau n'empêche aucunement que d'anciens fonctionnaires du système des Nations Unies à la retraite qui sont des juristes qualifiés pourront servir à titre bénévole au Groupe des conseils pour soutenir les conseils à plein temps en cas de besoin. Elle n'exclut pas non plus le recours à des conseils extérieurs, à titre gracieux ou aux frais du fonctionnaire.

109. Le Bureau des conseils devrait certes avoir son siège à New York mais il devrait également disposer de coordonnateurs à Genève, Vienne et Nairobi, auprès des commissions économiques régionales et auprès des missions de maintien de la paix qui comptent un personnel civil numériquement important. Dans ces lieux d'affectation régionaux, les coordonnateurs devraient exercer leurs fonctions à plein temps. Le Groupe de la refonte recommande à l'Assemblée générale de créer un poste de directeur du Bureau des conseils, de rang D-1, qui exercerait ses fonctions à New York, ainsi que 1 poste P-5 de conseil du personnel (hors classe) et 2 postes P-2 de conseil adjoint du personnel, et 3 postes d'agent des services généraux. Il faudrait prévoir également 1 poste de coordonnateur, de rang P-3, et 1 poste d'agent des services généraux dans chacun des lieux d'affectation suivants : Genève, Vienne, Nairobi, Addis-Abeba/Johannesburg, Santiago/Panama City et Amman/Beyrouth.

110. Les représentants du Bureau des conseils auprès des missions de maintien de la paix devraient relever du Directeur du Bureau au siège mais les postes eux-mêmes seraient inscrits au budget de la mission considérée. Étant donné le grand nombre de bureaux extérieurs et de fonctionnaires en Afrique, deux bureaux régionaux, à Nairobi et Addis-Abeba/Johannesburg, sont nécessaires pour que la région soit correctement couverte.

111. Afin d'éviter tout conflit d'intérêts et par souci d'indépendance, le bureau des conseils devrait être transféré du Département de la gestion au Bureau de l'administration de la justice qu'il est proposé de créer³⁷.

Représentation légale de l'Organisation

112. Le Groupe de la refonte est tenu, de par son mandat, d'examiner le rôle du Groupe du droit administratif. Il est incontestable que dans le système existant, il y a conflit d'intérêts dans la mesure où le Groupe de droit administratif donne des avis sur la question de savoir si une décision doit être réexaminée ou modifiée et que, dans la négative, c'est lui qui par la suite défend cette position en appel.

113. Le Groupe de la refonte est d'avis que la procédure de révision devrait être abolie. Le Groupe du droit administratif pourrait être recentré sur sa fonction de conseiller juridique de la direction.

114. Il existe déjà des conseillers juridiques dans la plupart des lieux d'affectation. Toutefois, la décentralisation du système de justice et la délégation correspondante de pouvoirs aux chefs de secrétariat des bureaux hors siège et missions imposent peut-être de prévoir davantage de conseillers juridiques dans les lieux d'affectation

³⁷ Voir la section IX sur l'indépendance et la transparence.

autres que New York. Il serait également nécessaire de désigner des représentants juridiques pour chacune des régions couvertes par le nouveau système proposé.

VII. Formation

115. L'efficacité des réformes proposées en ce qui concerne les systèmes tant formel qu'informel sera fonction du soin que l'on mettra à assurer la formation de tous les juges, ombudsmans, représentants juridiques, greffiers, médiateurs et personnel judiciaire et de bureau. Dans tous les programmes de formation, il faudra prendre dûment en considération le caractère unique de l'Organisation des Nations Unies.

116. Le nouveau rôle conféré à la médiation dans le système proposé exige une attention particulière, parce que la nouveauté de cette institution forcément peu connue ainsi que le devoir de confidentialité qu'elle impose exigent un meilleur ciblage de la formation pour assurer une mise en œuvre réussie. Dans le système de justice informel, une formation au nouveau système devrait être dispensée aux ombudsmans, aux médiateurs coordonnateurs et aux médiateurs.

117. Les juges devraient bénéficier d'une formation qui leur permette de se familiariser avec l'Organisation et ses fonds et programmes, leur structure administrative en particulier. Étant donné que la médiation des litiges devrait faire aussi partie de leurs attributions, ils devraient suivre aussi une formation de haut niveau en médiation judiciaire.

118. Tous les greffiers, ainsi que leurs collaborateurs, devraient bénéficier du même programme de familiarisation avec l'Organisation que celui dispensé aux juges, et ils devraient être également initiés à l'administration des tribunaux. Il s'agit en l'occurrence de la gestion des dossiers du tribunal, du traitement des demandes d'information et des rapports avec les parties en litige. Cette formation devrait comporter un programme de cours et une série de stages auprès de tribunaux internationaux et nationaux qui se sont dotés de systèmes d'administration efficaces. En cas de besoin, une formation complémentaire peut être assurée par un administrateur de tribunal de haut rang extérieur au système. Enfin, les greffiers devraient suivre la même formation à la médiation que celle dispensée aux juges.

119. Les cadres de l'Organisation devraient pouvoir suivre un programme de formation propre à les familiariser avec le nouveau système de justice et à favoriser la détection, la prévention et le règlement des conflits du travail, en ce qui concerne notamment la responsabilisation et les enjeux transculturels.

VIII. Responsabilisation

120. Un système intégré et efficace de responsabilisation exige de la part des cadres qu'ils soient responsables des décisions qu'ils sont amenés à prendre et, si nécessaire, qu'ils aient à répondre de leurs actes, dans le cadre de la structure de gestion et du système de justice.

121. Afin de réaliser un véritable changement de culture gestionnaire et de régler comme il se doit le problème qui fait que le système actuel est perçu comme protégeant les cadres de toute obligation de rendre des comptes, le Groupe de la

refonte propose que les cadres soient personnellement tenus de rendre compte de leurs actes et de leurs décisions et que le système de justice formel prévoie les possibilités de mise en œuvre effective d'une responsabilité financière individuelle. De plus, les juges devraient pouvoir, le cas échéant, renvoyer des affaires au Secrétaire général afin que celui-ci prenne éventuellement des mesures pour assurer le respect des obligations redditionnelles.

IX. Indépendance et transparence

122. La mise en place d'un système formel de justice faisant appel à des juges professionnels dont les décisions sont obligatoires modifiera forcément le rôle du Secrétaire général. Si les personnes qui ont pris les décisions ou mesures contestées sont directement responsables de la défense de leurs actes, le Secrétaire général ne sera plus directement impliqué dans les litiges. Dans ces conditions, il est proposé que les procédures soient engagées contre l'Organisation ou le fonds ou programme concerné et non, comme c'est actuellement le cas, contre le Secrétaire général de l'ONU ou le chef de secrétariat du fonds ou programme³⁸. Cette façon de procéder est plus conforme à la réalité juridique ainsi qu'à la pratique d'autres organisations internationales.

123. En outre, le Secrétaire général pourra alors être le gardien de l'intégrité du système de justice interne et le protecteur de l'état de droit, et être perçu comme tel. En cette qualité, le Secrétaire général sera en mesure de faire en sorte qu'aussi bien les cadres que le reste du personnel respectent l'esprit de la Charte, les règlements et statuts applicables et les normes internationales relatives aux droits de l'homme.

124. Pour qu'un système de justice jouisse d'une indépendance institutionnelle, il est essentiel qu'il soit autonome sur les plans opérationnel et budgétaire. Pour assurer cette indépendance, il est proposé de créer un bureau de l'administration de la justice, dirigé par un directeur exécutif ayant rang de sous-secrétaire général et nommé par le Secrétaire général à l'issue de consultations avec le personnel. Ce directeur exécutif devrait avoir une longue expérience au sein du système des Nations Unies et posséder des qualifications juridiques. Les attributions du directeur exécutif porteraient notamment sur :

- a) La coordination administrative d'ensemble du système de justice interne des Nations Unies;
- b) La supervision et la coordination d'ensemble des greffes et du Bureau des conseils;
- c) La coordination des activités de suivi et de contrôle du système;
- d) La liaison avec le Bureau des services de contrôle interne et d'autres organismes dont les activités ont des répercussions sur le système de justice;
- e) L'identification des règlements, statuts et instructions administratives qui doivent être modifiés pour assurer une justice inhérente;
- f) L'établissement d'un rapport annuel sur le système de justice formel à l'intention du Secrétaire général et de l'Assemblée générale;

³⁸ Dans le cas du TANU, les procédures sont engagées contre le Secrétaire général de l'ONU même lorsqu'elles visent les fonds et programmes.

g) La responsabilité d'ensemble de la gestion des questions financières et budgétaires relatives au système de justice formel et au Bureau des conseils, y compris l'interaction avec l'Assemblée générale;

h) La représentation de l'ONU aux réunions avec d'autres tribunaux administratifs internationaux et organes similaires et la question de l'administration de la justice en général.

125. Pour qu'un système de justice formel soit véritablement indépendant, il est essentiel que ses ressources proviennent du budget ordinaire pour ce qui est des postes et des frais de voyage. Au départ, il faudra aussi prévoir des ressources pour les frais d'installation, notamment pour les salles d'audience/conférence, les systèmes de vidéoconférence, les enregistrements sonores, les systèmes de communication et les matériels et logiciels informatiques modernes.

126. Un aspect important de l'indépendance de la justice a trait à la responsabilité exclusive des juges dans la gestion de leurs activités judiciaires. Dans le nouveau système proposé, les juges bénéficieront des concours de greffiers qui seront placés sous la supervision d'ensemble du directeur exécutif mais qui relèveront directement des juges pour ce qui est des questions judiciaires. Cela étant, la principale condition nécessaire à l'indépendance de la justice est que les juges soient à l'abri de toute influence extérieure. Il faut donc que des procédures de nomination et de révocation, comme celles proposées dans le présent rapport, soient mises en place pour assurer leur indépendance.

127. Il est proposé de créer un conseil de justice interne composé d'un représentant du personnel, un représentant de l'administration et deux éminents juristes extérieurs nommés l'un par le personnel et l'autre par l'administration, et présidé par un autre éminent juriste extérieur nommé par le Secrétaire général après consultation des quatre autres membres du conseil. Cet organe sera chargé du suivi du système de justice formel et établira une liste comprenant pas moins de trois noms de personnes remplissant les conditions requises pour être nommées à chacune des fonctions judiciaires.

128. Les juges du TANU devraient être nommés par l'Assemblée générale, à partir de la liste établie par le Conseil de justice interne et présentée par le Secrétaire général. Les juges du Tribunal du contentieux aux Nations Unies devraient être nommés par le Secrétaire général à partir de la liste établie par le Conseil de justice interne. Les juges de ce dernier tribunal éliraient leur propre président comme c'est le cas pour le TANU. Aucun des deux tribunaux ne peut compter deux membres ressortissants d'un même État.

129. Pour pouvoir être nommé juge, il faut :

- a) Être une personne de haute moralité;
- b) Avoir les qualifications et la compétence jugées nécessaires pour occuper de hautes fonctions judiciaires;
- c) Avoir au moins 10 années d'expérience professionnelle dans le cas du Tribunal du contentieux et au moins 15 années d'expérience dans le cas du TANU.

130. Les juges des deux Tribunaux devraient être nommés pour un mandat de cinq ans, renouvelable une fois seulement, et n'être révocables que par l'Assemblée générale, à la demande du Secrétaire général, et uniquement en cas de faute

professionnelle ou d'incapacité avérées. En outre, une personne nommée juge ne peut être nommée à aucun autre poste que judiciaire aux Nations Unies.

131. Le greffier principal, les autres greffiers et les autres membres du personnel des greffes (y compris le personnel rattaché aux juges) devraient être nommés en tant que fonctionnaires des Nations Unies. Le greffier principal et les autres greffiers ne devraient être nommés qu'après consultation du Président du TANU et du juge compétent du Tribunal du contentieux.

X. Rapport coût-efficacité

132. Une fois renforcé le Bureau de l'Ombudsman et la Division de la médiation nécessiteront des ressources supplémentaires mais il s'agira d'une augmentation modeste par rapport au budget actuel des trois bureaux d'ombudsman existants³⁹. Toutefois, ce bureau renforcé se traduira par des gains d'efficacité considérables au niveau de l'ensemble du système de justice. Le système proposé est conçu pour permettre aux systèmes informel et formel d'œuvrer ensemble au règlement des litiges au stade le plus précoce possible. L'augmentation des ressources consacrées à la prévention et au règlement rapide des litiges se traduira par d'importantes économies en aval et par un fonctionnement plus efficace du système de justice formel.

133. Le système de justice formel actuel est très coûteux et doit être remplacé par un système d'un meilleur rapport coût-efficacité. Le fait que les divers organes consultatifs sont composés de fonctionnaires agissant à titre bénévole crée l'illusion d'un système peu coûteux. Rien n'est moins vrai.

134. Le secrétariat du TANU compte actuellement 4 postes, alors que pas moins de 16 postes sont consacrés aux services de secrétariat des divers organes consultatifs (y compris le Comité paritaire de discipline du PNUD). Par ailleurs, de nombreux fonctionnaires participent aux travaux de ces organes à des moments où ils auraient pu s'acquitter de leurs fonctions officielles.

135. Les commissions paritaires de recours et les comités paritaires de discipline comptent actuellement, respectivement, 69 et 40 membres à New York, 45 et 27 membres à Genève, 20 et 10 membres à Vienne et 24 et 33 membres à Nairobi. Au total, plus de 250 fonctionnaires participent aux travaux de ces deux types d'organes, qui n'examinent pas plus de 250 affaires par année⁴⁰.

136. Il n'est guère possible de calculer avec précision le temps que des fonctionnaires consacrent aux travaux des commissions et comités paritaires. Cela étant, en 2005, à New York, le temps consacré par les fonctionnaires aux activités de la commission paritaire de recours équivalait à près de 50 semaines de travail, et le temps consacré aux travaux du comité paritaire de discipline équivalait à près de 84 semaines de travail. Pour Genève, les chiffres estimatifs pour 2004 et 2005 sont de 2,2 jours de travail pour chaque affaire traitée par la commission paritaire de

³⁹ Voir plus haut, par. 48, et note 17; voir également annexe IV.

⁴⁰ En 2003 et 2004, le nombre d'affaires réglées par l'ensemble des commissions paritaires de recours était de 266 et 227, respectivement; pour les comités paritaires de discipline, ces chiffres étaient de 26 et 24 respectivement.

recours et de deux semaines de travail pour chaque affaire traitée par le comité paritaire de discipline, soit l'équivalent de 73 semaines de travail environ.

137. Outre les coûts directs des comités et commissions paritaires, il faut tenir compte du temps et des efforts investis par les représentants tant du personnel que de l'administration dans des procédures complexes et longues. Il faut également prendre en considération les coûts cachés inhérents aux retards de la procédure, y compris, de temps à autre, les dommages que le TANU accorde précisément pour cette raison. Par ailleurs, la longueur des procédures, l'absence de garantie d'une procédure régulière et les incertitudes quant à l'issue de la procédure engagée créent un climat angoissant et démoralisant, fortement préjudiciable non seulement aux fonctionnaires eux-mêmes mais également aux relations de travail dans les services auxquels ils sont affectés et, en dernière analyse, à l'Organisation dans son ensemble.

138. Le nouveau système proposé nécessitera à l'évidence des ressources importantes. Toutefois, il faudrait des ressources considérablement plus importantes si l'on voulait, par un grand effort d'imagination, faire en sorte que le système actuel fonctionne mieux, entreprise qui, en tout état de cause, ne garantirait aucunement un système efficace ou rentable. Le nouveau système proposé, en revanche, permettra de gagner du temps, de garantir une procédure régulière et d'assurer la prévisibilité. Il y aura moins de fonctionnaires démotivés et démoralisés et les ressources de l'Organisation seront utilisées à meilleur escient.

139. Les postes proposés pour le système formel proposé, le Bureau de l'Ombudsman et le Bureau des conseils, sont indiqués dans les annexes III, IV et V.

XI. Conséquences et mesures transitoires

140. Le Groupe de la refonte ne voit pas d'obstacle insurmontable à la mise en place d'un nouveau système de justice interne qui serait pleinement opérationnel d'ici au 1^{er} janvier 2008. À cette fin, il y a une mesure à prendre immédiatement, à savoir la nomination du directeur exécutif du Bureau de l'administration de la justice. Le directeur exécutif doit disposer dès le départ de ressources suffisantes, y compris en personnel, pour entreprendre les activités initiales.

141. Les comités paritaires de discipline et les commissions paritaires de recours continueront de fonctionner jusqu'à ce que le nouveau système soit opérationnel. En conséquence, il serait souhaitable que le bureau des conseils soit créé le plus rapidement possible.

142. Pour faire en sorte que le nouveau système formel soit en état de fonctionner le 1^{er} janvier 2008 au plus tard, il est essentiel de créer suffisamment tôt le conseil de justice interne afin que celui-ci puisse établir les listes de candidats aux postes de membre du tribunal du contentieux, que ces derniers puissent être nommés en temps voulu et que soit pourvu tout siège vacant au TANU. Il faudra également établir un projet de statut du tribunal du contentieux ainsi que des projets de modifications au statut du TANU pour conférer à ce dernier une compétence en appel.

143. Il conviendrait de prendre assez rapidement des mesures en vue de créer les greffes et de les doter des facilités nécessaires. Le directeur exécutif pourra certes effectuer une bonne partie de ce travail, mais il est essentiel qu'une personne ayant une longue expérience de l'administration des tribunaux l'aide pour la création des

greffes et la formation des greffiers et de leurs collaborateurs. Il faudra en outre établir les formulaires et le règlement provisoire du tribunal du contentieux et les modifications à apporter au règlement du Tribunal administratif compte tenu de la nouvelle compétence en appel de celui-ci.

144. La mesure la plus importante qui doit être prise avant que le tribunal du contentieux ne devienne opérationnel consiste peut-être à établir un manuel décrivant dans le détail le nouveau système et expliquant comment une procédure peut y être engagée. Ce manuel devrait exister dans les six langues officielles de l'ONU et être distribué à tout le personnel. Cette même information devrait être disponible sur l'intranet.

145. Par ailleurs, il faudra que l'Administration prenne les dispositions nécessaires pour déléguer aux chefs de secrétariat de tous les lieux d'affectation les pouvoirs voulus en matière disciplinaire. Il sera également nécessaire d'apporter les modifications voulues au Statut et au Règlement du personnel ainsi qu'aux instructions administratives pour permettre l'annulation des nominations en cas de défaut de procédure et intégrer les nouvelles procédures judiciaires.

146. Il conviendrait également de créer rapidement les chambres disciplinaires permanentes et sélectionner les experts-conseils pour les affaires disciplinaires.

147. Parce que le nouveau système suppose que les systèmes informel et formel se complètent mutuellement, il est essentiel que le processus d'unification et de renforcement hors Siège du Bureau de l'Ombudsman, par la nomination d'ombudsmans dans les bureaux extérieurs et les opérations de terrain et par la création de la division de la médiation, soit mené à bien avant que le nouveau système n'entre en fonctionnement.

148. Enfin, il faudra prévoir des procédures transitoires claires dans l'instrument portant création du tribunal du contentieux. À cet égard, le Groupe de la refonte estime que les commissions paritaires de recours et les comités paritaires de discipline devraient poursuivre l'examen de toutes les affaires en cours et de toutes celles ouvertes jusqu'au 1^{er} janvier 2008 mais que les affaires qui n'auront pas fait l'objet d'une décision définitive à cette date devraient être transférées au tribunal du contentieux afin qu'il soit statué à leur sujet, sur la base des mémoires déposés et des mémoires supplémentaires que ledit tribunal prescrirait éventuellement.

XII. Conclusions

149. En adoptant sa résolution 59/283, autorisant la création du Groupe de la refonte du système d'administration de la justice, et le dotant d'un vaste mandat, l'Assemblée générale a pris une mesure importante en vue d'une réforme d'ensemble de l'Organisation, garantissant en particulier que le Secrétariat, qui est l'un des principaux organes de l'Organisation, soit régi par l'état de droit. Il ne saurait y avoir d'enjeu plus important pour la gestion de l'Organisation que celui de la mise en place nécessaire d'un système de justice interne efficient, indépendant et efficace.

150. Le Groupe est donc parvenu, à l'issue de vastes consultations, à la conclusion que le système d'administration de la justice qui existe à l'heure actuelle, caractérisé par ses dysfonctionnements, est dépassé, incompatible avec les principes et aspirations de l'Organisation et doit donc être remplacé.

151. Le Groupe s'est acquitté de sa mission avec un sens aigu des responsabilités, en étant conscient du caractère particulier de l'Organisation des Nations Unies. Le Groupe estime que l'investissement dans un système de justice interne professionnel, indépendant, efficace et bien doté en ressources, constitue une mesure indispensable au renouveau de l'Organisation. Le schéma général du nouveau système proposé est illustré par l'organigramme de l'annexe VI.

XIII. Recommandations

152. Le Groupe de la refonte du système de justice recommande que l'Assemblée générale crée un système complètement nouveau d'administration de la justice à l'ONU. Ce nouveau système de justice interne devrait être un système professionnel, indépendant et décentralisé, pleinement conforme aux normes internationales relatives aux droits de l'homme.

153. Le Groupe recommande de mettre rapidement en place un bureau de l'administration de la justice à l'ONU, qui serait dirigé par un directeur exécutif ayant rang de sous-secrétaire général.

154. Dans ce cadre, le Groupe recommande de créer un système de justice formel à deux niveaux, composé d'un tribunal de première instance décentralisé, le tribunal du contentieux, composé de juges professionnels, habilités à prendre des décisions ayant force exécutoire et dotés des compétences énoncées dans l'annexe I. Ce tribunal remplacerait les organes consultatifs actuels, notamment les commissions paritaires de recours et les comités paritaires de discipline, mais pas les jurys de révision ni les comités de recours en matière de classement.

155. Le Tribunal administratif des Nations Unies devrait être rebaptisé Tribunal d'appel des Nations Unies, et son statut modifié de manière à y intégrer la nouvelle compétence en appel énoncée dans l'annexe II.

156. La compétence du système formel et informel de justice interne devrait s'étendre à toutes les personnes employées par l'Organisation des Nations Unies sur un poste rémunéré ou rendant des services personnels dans le cadre d'un contrat conclu avec l'Organisation.

157. Des consultations devraient être engagées avec la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies et d'autres organes soumis à la compétence administrative du Tribunal administratif afin de modifier le statut de celui-ci pour élargir la définition du personnel, permettant ainsi au Tribunal d'accorder les réparations qu'il jugerait appropriées et, en tout état de cause, pour aligner ce statut sur celui du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail.

158. La procédure d'examen administratif ayant recours au système de justice formel devrait être supprimée.

159. Les cadres et autres fonctionnaires devraient être tenus personnellement responsables des décisions et mesures qu'ils prennent. En conséquence, le système de justice formel devrait statuer sur les requêtes en application de cette responsabilité financière individuelle, et le tribunal du contentieux devrait être habilité à renvoyer les affaires de ce type au Secrétaire général afin que celui-ci prenne éventuellement les mesures d'exécution de ce principe de responsabilité.

160. Les associations du personnel devraient avoir en propre le droit d'engager une action collective au nom de leurs membres.

161. Les représentants spéciaux du Secrétaire général dirigeant des missions de maintien de la paix et des missions politiques et les chefs des bureaux hors Siège devraient se voir déléguer tous les pouvoirs voulus dans les affaires d'irrégularités et autres affaires disciplinaires.

162. Il conviendrait d'établir en priorité un cadre clair de coopération et de coordination entre le Bureau des services de contrôle interne et le système de justice interne de l'ONU.

163. Des commissions d'enquête permanentes devraient être créées dans toutes les missions de maintien de la paix des Nations Unies, et leurs membres devraient exercer leurs fonctions à plein temps dans les grandes missions.

164. Le Groupe recommande de créer un bureau de l'ombudsman unique et intégré, mais décentralisé, pour le Secrétariat de l'ONU et les fonds et programmes.

165. L'ombudsman de l'ONU devrait être nommé par le Secrétaire général et ceux des fonds et programmes par les chefs de secrétariat de ces organismes. Un comité de sélection, composé d'un représentant du personnel, un représentant de l'administration et deux ombudsmans éminents extérieurs, nommés l'un par le personnel et l'autre par l'administration, et présidé par un troisième ombudsman éminent, nommé conjointement par le Secrétaire général et les chefs de secrétariat des fonds et programmes, présenterait une liste contenant au moins trois noms pour chaque poste d'ombudsman, en prenant en considération la nature et les caractéristiques de ces institutions.

166. Le bureau de l'ombudsman devrait être renforcé par l'ajout des fonctions de médiation formelle et de suivi actif des cas de mauvaise administration.

167. Une division de la médiation devrait être créée au sein du bureau de l'ombudsman.

168. Les jurys en matière de discrimination et autres plaintes devraient être supprimés; leurs attributions en rapport avec le système informel devraient être transférées au bureau de l'ombudsman et leurs autres attributions au système de justice formel.

169. Le Statut et le Règlement du personnel devraient être modifiés pour permettre au Secrétaire général de déclarer un poste vacant si la nomination du titulaire de ce poste est entachée d'un vice de procédure.

170. Il conviendrait de créer, au sein du futur bureau de l'administration de la justice, un bureau des conseils composé de professionnels.

171. Le Département des opérations de maintien de la paix devrait prendre les mesures voulues pour identifier les missions de maintien de la paix suffisamment importantes pour qu'il soit avantageux de les doter de services d'ombudsman et de coordonnateurs du bureau des conseils, et inscrire les postes correspondants dans les propositions budgétaires de ces missions.

172. Dans le système de justice formel, les actions devraient être engagées contre l'Organisation ou le fonds ou programme concerné, et non contre le Secrétaire général ou un chef de secrétariat.

173. Il conviendrait de créer un conseil de justice interne chargé d'établir des listes de candidats aux postes de juge dans le système de justice interne de l'Organisation et d'assurer le suivi de ce système.

174. Les juges du Tribunal administratif des Nations Unies devraient être nommés par l'Assemblée générale, à partir d'une liste de candidats établie par le conseil de justice interne. S'agissant des juges du tribunal du contentieux, ils devraient être nommés par le Secrétaire général, à partir d'une liste établie par le même conseil.

175. Le nouveau système de justice interne devrait être doté des postes énumérés dans les annexes III, IV et V.

176. Sous réserve de son approbation par l'Assemblée générale, le nouveau système de justice interne devrait être opérationnel à compter du 1^{er} janvier 2008.

177. Les cours et les stages de formation constitueront la clef du bon fonctionnement du nouveau système de justice interne. Une formation intensive devrait être dispensée à tous les intervenants dans ce système. Un manuel sur le nouveau système, rédigé en termes simples, et publié dans les six langues officielles de l'ONU, devrait être distribué aux fonctionnaires à titre prioritaire.

Signé par les membres du Groupe de la refonte du système d'administration de la justice et présenté au Secrétaire général le 20 juillet 2006, pour transmission à l'Assemblée générale

Mary Gaudron

Louise Otis

Ahmed El-Kosheri

Diego Garcia-Sayan

Kingsley C. Moghalu

Annexe I

Compétence du Tribunal du contentieux aux Nations Unies

Le Tribunal est compétent pour connaître des matières suivantes et rendre les arrêts définitifs et exécutoires en ces matières :

a) Plaintes des fonctionnaires contre l'Organisation ou ses fonds et programmes :

i) Alléguant le non-respect des conditions de nomination ou d'emploi desdits fonctionnaires;

ii) Concernant les décisions préjudiciables à leurs intérêts, étant entendu toutefois qu'en cas de contestation d'une décision en matière de classement ou d'évaluation du comportement professionnel, la plainte n'est pas recevable tant que le Comité d'examen en matière de classement ou le jury de révision, selon le cas, n'a pas achevé l'examen de l'affaire;

iii) Alléguant d'un comportement préjudiciable ou dommageable non conforme aux règlements, aux statuts ou aux instructions administratives, constitutif d'une violation du devoir de protection, du devoir d'agir en bonne foi, ou du devoir de respecter la dignité des fonctionnaires, qui porte atteinte à leurs droits, notamment le droit à l'égalité, ou a été adopté à des fins abusives, y compris à des fins de représailles contre le fonctionnaire qui s'est adressé au bureau de l'Ombudsman ou a engagé une action devant le Tribunal;

iv) À raison de mesures disciplinaires imposées;

b) Requêtes d'une association du personnel contre l'Organisation ou ses fonds et programmes :

i) Visant à faire appliquer le Statut du personnel, le Règlement du personnel ou les instructions administratives connexes; ou

ii) Au nom d'une catégorie donnée de ses membres lésée par une décision administrative particulière;

c) Requêtes de l'Organisation ou de ses fonds et programmes visant à faire appliquer les dispositions du Règlement du personnel ou du Règlement financier relatives à la responsabilité personnelle de tel ou tel fonctionnaire.

Notes

Il faudra établir une définition plus large du « personnel ». Ce terme pourrait être, par exemple, défini comme suit :

Par « personnel », on entend aussi les anciens fonctionnaires et les ayants droit de fonctionnaires décédés, soit toute personne qui accomplit un travail en étant personnellement au service de l'Organisation, sous quelque type de contrat que ce soit et quel que soit l'organe ou l'organisme qui l'a nommée, mais à l'exclusion du personnel militaire ou de police des opérations de

maintien de la paix, des bénévoles, des stagiaires ou des personnes accomplissant un travail touchant la livraison de biens ou de services dépassant leurs services personnels ou régis par un contrat conclu avec un fournisseur, une entreprise extérieure ou une société de conseil.

Il faudra peut-être prévoir une disposition spéciale pour le personnel de l'UNRWA.

Annexe II

Modifications au Statut du Tribunal administratif des Nations Unies pour y intégrer sa nouvelle compétence en appel

Article 2

Modifier comme suit la première phrase de l'article 2 :

« Le Tribunal est compétent pour connaître des recours formés contre les décisions et arrêts du tribunal du contentieux aux Nations Unies et des requêtes qui ne relèvent pas de la compétence de ce dernier invoquant l'inobservation du contrat d'engagement des fonctionnaires du Secrétariat des Nations Unies ou des conditions d'emploi de ces fonctionnaires et pour statuer sur lesdits recours et requêtes. »

Article 7

Insérer un nouveau paragraphe 1 libellé comme suit :

« 1. Un recours n'est recevable que si une notification à cet effet est déposée dans les 45 jours qui suivent la date de la décision ou de l'ordonnance qui fait l'objet du recours proposé. »

Renommer les paragraphes 1; 2 a), b) et c); 3; et 4 actuels comme suit, respectivement : 2 a); 2 b) i), ii) et iii); 2 c); et 2 d).

Renommer les paragraphes 5, 6 et 7 comme suit, respectivement : 3, 4 et 5.

Modifier comme suit les paragraphes renumérotés 4 et 5 :

« 4. L'introduction d'un recours ou d'une requête n'a pas pour effet de suspendre l'exécution de la décision ou du jugement contesté.

5. Les recours et les requêtes peuvent être introduits dans l'une quelconque des six langues officielles de l'Organisation des Nations Unies. »

Article 8

Modifier la première phrase de l'article 8 comme suit :

« Lorsque le Président ou deux quelconques des membres du Tribunal qui siègent dans une espèce considèrent que celle-ci soulève un important point de droit, il(s) peut(vent) à tout moment, avant de rendre leur jugement, soumettre l'affaire à l'examen de l'ensemble du Tribunal. »

Article 10

Insérer un nouveau paragraphe 1 libellé comme suit :

« 1. S'il reconnaît le bien-fondé du recours introduit contre une décision ou un jugement du tribunal du contentieux aux Nations Unies, le Tribunal déclare le recours recevable, en tout ou en partie, et ordonne la ou les mesures qui auraient du être prises en première instance. Dans le cas contraire, il rejette le recours. »

Renommer les paragraphes 1, 2 et 3 actuels, respectivement, 2 a), b) et c).

Modifier comme suit l'alinéa renuméroté 2 a) :

« a) S'il reconnaît le bien-fondé d'une requête ne relevant pas de la compétence du tribunal du contentieux aux Nations Unies, le Tribunal ordonne l'annulation de la décision contestée ou l'exécution de l'obligation invoquée. »

Modifier comme suit l'alinéa renuméroté 2 b) :

« b) Si le Tribunal estime au sujet d'une requête qui ne relève pas de la compétence du tribunal du contentieux aux Nations Unies que la procédure prescrite par le Statut du personnel et le Règlement du personnel n'a pas été suivie, il peut, à la demande du Secrétaire général et avant de statuer au fond, ordonner le renvoi de l'affaire pour que la procédure requise soit suivie ou reprise. »

Annexe III

Postes recommandés : système de justice formel

<i>Classe</i>	Total	<i>Administration et appui (Direction de la justice, New York)</i>	<i>Judiciaire (TANU et TCNU)</i>
SSG	1	1 directeur exécutif, Bureau de l'administration de la justice (New York)	
Spécial			7 juges à temps partiel au TANU percevant des honoraires convenables
Spécial	5		1 juge au TCNU à New York 1 juge au TCNU à Genève 1 juge au TCNU à Nairobi 2 juges à mi-temps au TCNU à Santiago et Bangkok
D-1	1	1 greffier principal	
P-5	3	1 assistant principal du SSG 1 greffier à New York 1 greffier à Genève	
P-4	3	1 greffier à Nairobi 1 greffier à Santiago 1 greffier à Bangkok	
P-3	3	3 fonctionnaires chargés des recherches pour le TANU et le greffier principal	
P-2/P-3	5		1 assistant du juge du TCNU de New York (aide aussi le greffier de New York en cas de besoin) 1 assistant du juge du TCNU de Genève (aide aussi le greffier de Genève en cas de besoin) 1 assistant du juge du TCNU à Nairobi (aide aussi le greffier de Nairobi en cas de besoin) 2 assistants du juge à mi-temps du TCNU (aident aussi les greffiers de Santiago et Bangkok en cas de besoin)
G-5/G-7	7	1 pour le SSG 1 pour le greffier principal (aide aussi le SSG, le greffier de New York et les juges du TCNU en cas de besoin) 1 pour le greffier de New York 1 pour le greffier de Genève 1 pour le greffier de Nairobi 1 pour le greffier de Santiago 1 pour le greffier de Bangkok	

Annexe IV

Postes recommandés : Bureau de l'Ombudsman

<i>Classe</i>	Total	<i>Administration et appui</i>	<i>Ombudsmans/médiateurs</i>
SSG	1		1 ombudsman de l'ONU (New York)
D-2	1		1 ombudsman pour les fonds et programmes (New York)
D-1	7	1 administrateur général au Bureau de l'Ombudsman (New York)	1 ombudsman régional (Genève) 1 ombudsman régional (Nairobi) 1 ombudsman régional (Bangkok) 1 ombudsman régional (Amman/Beyrouth) 1 ombudsman régional (Santiago/Panama) 1 médiateur coordonnateur (Division de la médiation, New York)
P-5	2		1 ombudsman régional adjoint (Addis-Abeba/Johannesburg) 1 ombudsman régional adjoint (Vienne)
P-4	4	2 juristes (New York)	2 médiateurs (Division de la médiation, New York)
P-2/P-3	6	1 chargé du suivi des dossiers/juriste (Genève) 1 chargé du suivi des dossiers/juriste (Nairobi) 1 chargé du suivi des dossiers/juriste (Bangkok) 1 chargé du suivi des dossiers/juriste (Amman/Beyrouth) 1 chargé du suivi des dossiers/juriste (Santiago/Panama) 1 juriste (Division de la médiation, New York)	
G-5/G-7	9	1 (Genève) 1 (Nairobi) 1 (Bangkok) 1 (Amman/Beyrouth) 1 (Santiago/Panama) 3 (New York) 1 Division de la médiation (New York)	
Consultants			Médiateurs internationaux pouvant être appelés à tout moment et rémunérés à l'affaire

Notes

Le système actuel (regroupant les deux bureaux d'Ombudsman et le Bureau du Médiateur) correspond à l'effectif suivant : 1 SSG, 7 D-1 (dont les 3 Ombudsmans de Genève, Vienne et Nairobi déjà budgétés pour 2007), 1 P-5, 2 P-4, 2 P-3, 6 agents des services généraux et 4 ombudsmans consultants rémunérés jusqu'à 30 000 dollars des États-Unis chacun.

Le nouveau système proposé nécessitera 11 nouveaux postes, à savoir 1 D-2, 1 P-5, 2 P-4, 4 P-2/P-3, 3 G-5, et permettra d'économiser jusqu'à 120 000 dollars des États-Unis par an, puisqu'il ne sera plus nécessaire de faire appel aux quatre ombudsmans consultants.

Annexe V

Postes recommandés : Bureau des conseils

<i>Classe</i>	Total	<i>Administration et appui</i>	<i>Conseils</i>
D-1	1	1 directeur du Bureau des conseils (New York)	
P-5	1		1 conseiller du personnel (hors classe) (New York)
P-3	6		1 coordonnateur conseil régional (Genève) 1 coordonnateur conseil régional (Vienne) 1 coordonnateur conseil régional (Nairobi) 1 coordonnateur conseil régional (Addis-Abeba/Johannesburg) 1 coordonnateur conseil régional (Santiago/Panama) 1 coordonnateur conseil régional (Amman/Beyrouth)
P-2/P-3	2		2 conseils du personnel (New York)
G-5/G-7	9	3 (New York) 1 (Genève) 1 (Vienne) 1 (Nairobi) 1 (Addis-Abeba/Johannesburg) 1 (Santiago/Panama) 1 (Amman/Beyrouth)	

Annexe VI

Système de justice interne proposé

Tribunaux



