Nations Unies A/71/62/Rev.1

Assemblée générale

Distr. générale
15 avril 2016
Français
Original : anglais

Soixante et onzième session
Administration de la justice
à l'Organisation des Nations Unies

Système d'administration de la justice à l'Organisation des Nations Unies

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre à l'Assemblée générale le texte du rapport du Groupe d'experts chargé de l'évaluation indépendante intérimaire du système d'administration de la justice à l'Organisation des Nations Unies comme suite à la résolution 69/203.

16-06171 (F) 200416 220416

Merci de recycler

Rapport du Groupe d'évaluation indépendante intérimaire du système d'administration de la justice à l'Organisation des Nations Unies

Résumé

Mission lui ayant été donnée en mars 2015 d'évaluer le système d'administration de la justice à l'Organisation des Nations Unies institué en 2009, le Groupe chargé de l'évaluation indépendante intermédiaire du système d'administration de la justice commencera ses travaux début mai, les achevant vers la fin octobre 2015, ayant interrogé aux fins de sa mission les résolutions de l'Assemblée générale, les rapports du Secrétaire général et du Conseil de justice interne et les chapitres de rapports et études consacrés à l'administration de la justice à l'ONU.

Le Groupe d'évaluation a consulté nombre d'acteurs qui concourent à l'œuvre de justice onusienne, et ce, en toute confidentialité, s'étant engagé à ne pas révéler ses sources. Il a procédé à des entretiens en personne ou par visioconférence ou téléconférence. On trouvera au chapitre III du présent rapport la synthèse des vues exprimées par lesdits acteurs, précédée d'une brève description du nouveau système vu sous l'angle de ses six premières années d'existence, le chapitre IV en étant consacré à l'évaluation proprement dite et aux propositions tendant à l'amélioration du système qu'elle inspire au Groupe d'évaluation, le chapitre V comportant le résumé de ses recommandations dans ce sens.

De l'avis du Groupe d'évaluation, le système qui a bien entamé sa mission, est meilleur que son prédécesseur.

Intervenant dans un contexte difficile à nul autre pareil, le système de justice onusien a pour vocation de concourir à asseoir le principe de la responsabilité de l'Organisation et de ses fonctionnaires en réglant les litiges internes et en sanctionnant tous manquements. Or, très souvent, n'ayant pas le statut de fonctionnaire, la victime de tel litige ou manquement s'en remet à l'Organisation pour toute assistance ou réparation. Il incombe spécialement à l'ONU et à son Administration d'amener tout fonctionnaire à répondre de son fait et de réparer tout préjudice causé par sa faute à telle ou telle victime, peu importe que celle-ci ait ou non la qualité de fonctionnaire. Faillir à cette obligation c'est favoriser l'impunité, qui vient entamer le crédit et la mission de l'ONU, le moral de ses fonctionnaires et l'œuvre de justice.

À son grand étonnement, le Groupe d'évaluation a également pu constater que les portes de la justice interne n'étaient ouvertes guère qu'à la moitié des membres du personnel de l'Organisation, le personnel contractuel (vacataires), les consultants, etc., en étant exclus. C'est là une carence à laquelle il faut remédier. Nombre de litiges sur le lieu de travail qui opposent des fonctionnaires à des non-fonctionnaires doivent être justiciables du même unique mécanisme. La clause d'arbitrage insérée dans le contrat des fonctionnaires est dissuasive, surtout sur le terrain, et onéreuse pour l'une et l'autre parties toutes les fois qu'elle est invoquée. L'ONU doit ménager un recours utile à quiconque lui est liée par quelque relation d'emploi ou contractuelle.

À l'évidence, le nouveau système est astreignant pour l'Organisation et en particulier pour son Administration. Il faudrait tirer des enseignements du sort réservé par la justice onusienne aux décisions de plus en plus nombreuses à être attaquées, le but étant d'améliorer les pratiques de gestion, de voir observer plus strictement les textes et principes politiques et régler les litiges dès l'origine, et voire, prévenir tout conflit. De nos jours, gérer les hommes et les conflits est un élément à part entière de toute politique de gestion. Il faudrait encourager le responsable à se prêter volontiers à toute tentative de médiation. L'une et l'autre parties doivent retenir avant tout qu'il est préférable de trouver une solution amiable que de s'empêtrer dans le maquis des procédures. Régler les conflits c'est chercher à cultiver la bonne intelligence entre collègues et non à triompher de l'adversaire.

Un grand nombre de contestations portées devant le système de justice interne intéressent la carrière du requérant ainsi que l'interprétation de textes et procédures dont on pourrait faire l'économie en apportant plus de soin à la rédaction des textes, en précisant les procédures et en systématisant les pratiques.

Autre source fréquente de contentieux, on devrait confier le soin des enquêtes à des spécialistes, s'agissant spécialement des matières qui échappent toujours à leur compétence.

Il ressort des statistiques que le volume du contentieux s'est accru ces cinq dernières années. Il appert également que nombreux sont les membres du personnel qui, singulièrement sur le terrain, ignorent toujours l'existence du système de justice. Il est donc trop tôt pour conclure que le volume annuel du contentieux s'est stabilisé, raison de plus pour privilégier la prévention et la prompte solution de tout litige.

Le Groupe d'évaluation a recherché si les objectifs que l'Assemblée générale s'est fixés en décidant « d'instituer un nouveau système d'administration de la justice indépendant, transparent, professionnalisé, doté de ressources suffisantes et décentralisé, qui obéisse aux règles applicables du droit international, ainsi qu'aux principes de la légalité et du respect des formes régulières, et permette de faire respecter les droits et obligations du fonctionnaire et d'amener responsables et fonctionnaires à répondre également de leurs actions » ont été atteints.

Le Groupe d'évaluation considère que le système a largement tenu ce pari, même s'il pourrait et doit s'améliorer encore, et ce, sans qu'il faille y injecter un surcroît de ressources conséquent.

S'agissant de l'indépendance du système de justice, le Groupe d'évaluation est d'avis que l'on gagnerait à renforcer l'indépendance de la justice dans le principe comme dans les faits, par exemple en précisant le statut des juristes du Bureau de l'aide juridique au personnel agissant en qualité de conseils pour le compte de membres du personnel d'une part, et des juristes affectés aux greffes des tribunaux, d'autre part. En outre, les tribunaux devraient pouvoir soumettre leurs rapports annuels directement à l'Assemblée générale, et il faudrait préciser le statut juridique des juges en leur conférant la qualité autre que celle de fonctionnaires du Secrétariat bénéficiant de conditions d'emploi à eux propres.

La justice interne a gagné en transparence, encore qu'elle doive se rapprocher davantage du justiciable en organisant une plus vaste campagne de proximité, le but étant de se faire mieux connaître par tous les membres du personnel et de s'ouvrir à tous. Les tribunaux doivent dire le droit en toute transparence, les procédures devant le Tribunal du contentieux des Nations Unies devant déboucher sur des décisions

plus uniformes, les arrêts du Tribunal d'appel des Nations Unies devant, quant à eux, être plus consistants et mieux motivés. Le Groupe d'évaluation relève que le moteur de recherche jurisprudentielle est en cours de perfectionnement. Ainsi qu'il est dit plus haut, en rédigeant les textes et en organisant les procédures plus soigneusement pour les rendre accessibles à tous, l'Organisation gagnera en transparence dans la prise de ses décisions et parviendra – espère-t-on – à prévenir les litiges. Elle doit reprendre la publication de guides de synthèse de la jurisprudence des tribunaux.

Le système de justice interne est professionnalisé à presque tous les échelons. Étant d'avis que les qualifications requises pour l'exercice de la fonction de juge sont par trop restreintes, le Groupe d'évaluation propose d'exiger en outre de tout candidat de justifier d'une connaissance de la matière du droit international et des droits de l'homme, tout juge devant également se familiariser avec les rouages, textes et procédures de l'ONU avant d'entrer en fonctions. Il faudrait instituer un code de conduite unique à l'intention de tous les conseils appelés à plaider devant les tribunaux.

Le système de justice interne est dans une certaine mesure désormais plus décentralisé. Des ombudsmans et des juristes du Bureau de l'aide juridique au personnel sont affectés sur le terrain et le Tribunal du contentieux siège dans trois différents lieux d'affectation. Le Groupe d'évaluation constate cependant que trop nombreuses sont les fonctions qui restent centralisées au Siège. Ainsi de l'intervention du Groupe du contrôle hiérarchique, du Bureau des affaires juridiques, etc., en matière disciplinaire, carence à laquelle il faudrait remédier. La justice doit se rapprocher du justiciable, tant en lui ouvrant les portes de ses institutions sur place qu'en lui proposant des interlocuteurs, des guides et des ressources, etc. Le Groupe d'évaluation constate d'une manière générale l'absence de décentralisation, de délégation de pouvoir et de responsabilité au profit des bureaux et missions sur le terrain, ce qui explique trop de frictions et d'incompréhensions sans raison d'être avec le Siège.

En ce qui concerne le respect de la légalité et des procédures régulières, le Groupe d'évaluation recommande en premier lieu que dans l'intérêt de la constance de ses décisions, le Tribunal du contentieux arrête à l'intention des justiciables des règles de forme précises soit dans son règlement de procédure soit sous forme de directives pratiques. Doit être à l'abri de toutes représailles, le fonctionnaire qui comparaît comme témoin dans telle ou telle affaire ou attaque telle ou telle décision administrative.

Fondamental, le droit de recours ne doit cependant pas faire l'objet d'abus. Les tribunaux ne doivent pas hésiter à condamner aux dépens toute partie qui abuserait manifestement de la procédure ou à rejeter telles ou telles prétentions sans les examiner au fond.

Le Groupe d'évaluation conclut qu'il n'y a pas lieu à réaménagement majeur du système. Encore faudrait-il donner à certaines de ses composantes mal outillées (Groupe du contrôle hiérarchique, Bureau de l'aide juridique au personnel et Tribunal d'appel) les moyens de leur mission. Les propositions faites par le Groupe d'évaluation dans ce sens sont somme toute modestes. Celles qui intéressent la prévention et la solution précoce des litiges viendraient quant à elles désengorger la voie formelle de justice interne. Par contre, pour le Groupe d'évaluation aucune composante du système n'est dotée de plus de moyens que nécessaire.

Le système de justice interne joue sa partition s'agissant de concourir à asseoir le respect sur le lieu de travail, objectif que l'Organisation doit atteindre avant tout pour être en mesure de s'acquitter de sa mission. Seules quelques-unes des mesures qu'elle doit prendre à cette fin intéressent directement le système de justice interne.

Table des matières

Page

I. Introduction 7

II. Le système d'administration de la justice à l'Organisation des Nations Unies à l'aune de ses six premières années d'existence 10

III. Vues des justiciables sur le système de justice interne 17

IV. Évaluation et propositions tendant à l'amélioration du système de justice 34

A. Indépendance 34

B. Transparence 41

C. Professionnalisation 44

D. Décentralisation 46

E. Accès à la justice 49

F. Respect de la légalité et des formes régulières 51

G. Droits et obligations du fonctionnaire et égale responsabilité du responsable et du fonctionnaire 58

H. Procédure non formelle 62

I. Procédure formelle 64

J. Rapport entre les procédures formelle et non formelle 85

K. Identification des causes de litiges et de solutions envisageables; prévention et prompt règlement de tous conflits 86

L. Dotation en moyens suffisants et rentabilité 88

V. Recommandations 89

Annexe

Mandat 95

I. Introduction

A. Nomination

1. Le 30 mars 2015, le Secrétaire général, agissant en application du paragraphe 10 de la résolution A/69/203 et du paragraphe 12 de la résolution A/68/254, a nommé les personnes dont le nom suit membres du Groupe chargé de l'évaluation indépendante intermédiaire du système d'administration de la justice à l'Organisation des Nations Unies (Groupe d'évaluation) : Jorge Bofill, Chris de Cooker, Bob Hepple, Hina Jilani, Navanethem Pillay, et Leonid Skotnikov. Le Groupe d'évaluation désignera Chris de Cooker facilitateur.

2. Contraint de démissionner presque à mi-parcours pour raisons de santé, Bob Hepple décédera malheureusement peu de temps après. Les membres du Groupe d'évaluation lui rendent ici hommage en ce qu'il a concouru à en tracer le plan de travail et a participé activement à nombre d'entretiens et aux premières discussions sur l'économie du présent rapport.

3. Ann Makome a fait office de Secrétaire du Groupe d'évaluation, Beverley Medas en ayant assuré l'appui administratif.

B. Mandat

4. Le Groupe d'évaluation a reçu pour mandat de procéder à une évaluation indépendante intermédiaire du système d'administration de la justice à l'Organisation des Nations Unies, l'Assemblée générale ayant, dans sa résolution 69/203 du 18 décembre 2014 venue réaffirmer sa résolution 68/254, demandé de faire procéder à une évaluation indépendante intermédiaire de façon économique par des experts indépendants, notamment des experts connaissant bien les mécanismes internes de règlement des conflits du travail.

5. Le Groupe d'évaluation avait pour mission d'examiner le système d'administration de la justice sous tous ses aspects, en s'intéressant en particulier à la procédure formelle et dans ses rapports avec la procédure non formelle, et notamment de rechercher à la faveur d'une analyse si les buts et objectifs énoncés par l'Assemblée générale dans sa résolution 61/261[1] envisageant la création d'un nouveau système d'administration de la justice ont été atteints de façon efficiente et économique[2].

6. L'Assemblée générale a décidé que l'évaluation intermédiaire aurait pour objet d'améliorer le système actuel et porterait notamment sur les éléments visés dans l'annexe II du rapport du Secrétaire général sur l'administration de la justice à l'Organisation des Nations Unies[3] et dans la lettre du Président de la Sixième Commission sur la question[4], ainsi que sur toute autre question pertinente telle que le rôle des acteurs du système d'administration de la justice dans l'élaboration de

[1] Résolution de l'Assemblée générale envisageant la création d'un nouveau système d'administration de la justice, adoptée le 4 avril 2007.
[2] Voir les résolutions 69/203, par. 10, et 68/254, par. 11 et 12.
[3] A/69/227.
[4] A/C.5/69/10, annexe.

propositions[5]. L'Assemblée a prié le Secrétaire général de lui transmettre les recommandations du groupe d'experts en même temps que son rapport final, et ses propres observations, pour examen durant la partie principale de sa soixante et onzième session[6].

7. Les paramètres et le champ de l'évaluation définis par le Secrétaire général dans le mandat qu'il a arrêté à l'intention du Groupe d'évaluation résultent des résolutions susmentionnées de l'Assemblée sur la question. Ils sont exposés dans l'annexe au présent rapport.

8. Des résolutions en question et du mandat à lui assigné, le Groupe d'évaluation conclura que pour examiner le système d'administration de la justice « sous tous ses aspects », il se devait de démonter le ressort de chacune de ses composantes, de convenir de normes propres à lui permettre d'apprécier la performance desdites composantes et des procédures qui en constituent le maillage.

9. Soucieux de s'acquitter pleinement de sa mission, le Groupe d'évaluation s'est arrêté sur les causes profondes majeures de griefs qui expliquent le contentieux ou le recours à la procédure non formelle de règlement de litiges, l'idée étant de rechercher dans quelle mesure les pratiques de gestion de l'Organisation agissaient sur le volume du contentieux et nuisaient à l'aptitude du nouveau système d'administration de la justice à remplir sa vocation.

10. De par son mandat, le Groupe d'évaluation est conduit à interroger la jurisprudence de principe des tribunaux pour apprécier en quoi ces derniers concourent à éclairer les textes de l'Organisation dans leur application et leur interprétation.

11. Le Groupe d'évaluation retient spécialement qu'il entrait dans sa mission de se pencher sur la matière de la responsabilité[7], l'évaluation se voulant l'occasion de rechercher notamment dans quelle mesure le système concourt à asseoir le principe de responsabilité, le but étant de voir dûment respecter les droits du fonctionnaire à l'occasion de toute décision administrative et de limiter les motifs de griefs en améliorant les pratiques de gestion administrative.

12. Sachant qu'il n'avait pas vocation à proposer quelque refonte de l'architecture du système dans sa forme actuelle, le Groupe d'évaluation s'attaché à examiner le fonctionnement des divers mécanismes de justice formelle et non formelle au regard des objectifs à eux assignés et des normes auxquelles ils sont censés obéir et, s'il y a lieu, à formuler toutes recommandations tendant à améliorer le fonctionnement desdits mécanismes et du système d'administration de la justice dans son ensemble.

C. Méthodologie

13. Ayant entamé leurs travaux en mai 2015, les membres du Groupe d'évaluation se sont réunis du 4 au 12 mai, du 8 au 19 juin, du 2 au 10 juillet, du 27 juillet au 6 août et du 26 août au 4 septembre, procédant à des échanges de vues, de contributions et de projets de texte par courrier électronique.

---

[5] Résolution 69/203, par. 12.

[6] Ibid., par. 13.

[7] Voir résolution 61/261, par. 4.

14. Comme prescrit à l'annexe II au rapport du Secrétaire général (A/69/227), le Groupe d'évaluation a interrogé les résolutions de l'Assemblée générale, les rapports du Secrétaire général et du Conseil de justice interne et les chapitres de rapports et évaluations consacrés à l'administration de la justice à l'Organisation des Nations Unies.

15. Le Groupe d'évaluation a consulté nombre d'acteurs du système, dont d'anciens fonctionnaires ou des fonctionnaires en activité de l'ONU qui concourent à l'administration de la justice ou ont recours au système de justice interne, les syndicats et associations du personnel, des responsables du Secrétariat et des fonds et programmes, y compris les groupes de contrôle hiérarchique, les conseils du personnel et de l'Administration, dont le Bureau de l'aide juridique au personnel et la Section du droit administratif du Bureau de la gestion des ressources humaines et leurs pendants au sein des fonds et programmes et le Département des opérations de maintien de la paix et le Département de l'appui aux missions, le Bureau des services de contrôle interne et autres entités à vocation d'enquête au sein des fonds et programmes, les juges, greffiers et juristes du Tribunal d'appel des Nations Unies et du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, le Bureau de l'administration de la justice, le Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies, les conseillers du personnel, le Conseil de justice interne et les membres du Groupe de la refonte du système d'administration de la justice à l'Organisation des Nations.

16. S'étant engagé à ne pas révéler ses sources, le Groupe d'évaluation a procédé en toute confidentialité, en personne ou par vidéoconférence ou téléconférence, à des consultations avec les membres du personnel en Afghanistan, au Cambodge, en Inde, en Iraq et en Thaïlande et dans plusieurs missions de maintien de la paix, le but étant de recueillir leurs vues sur le fonctionnement du système d'administration de la justice à l'ONU et quant à savoir s'il répondait aux objectifs à lui assignés par l'Assemblée générale dans sa résolution 61/261. Les membres du Groupe d'évaluations se sont entretenus en personne avec des justiciables à Beni et Goma (République démocratique du Congo), Entebbe (Ouganda), Genève, Nairobi, New York, Santiago, La Haye et Vienne.

17. Les acteurs consultés ont spontanément ou à sa demande livré au Groupe d'évaluation leurs vues sur l'orientation générale et la marche du système d'administration de la justice à l'ONU.

18. Voulant recueillir l'avis du plus grand nombre possible, le Groupe d'évaluation a sollicité en mai par iSeek, site intranet de l'ONU, les vues de tous les membres du personnel sur la question, certains desquels répondront à son message. Ils seront ainsi des dizaines à lui communiquer leurs observations et suggestions à l'adresse électronique (réservée aux membres et au Secrétaire) qu'il a créée à cette fin. Le Groupe d'évaluation a animé des réunions-débats, dont plusieurs par vidéoconférence.

19. Ainsi que le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires l'a suggéré au paragraphe 23 de son rapport[8], le Groupe d'évaluation a invité les États Membres à le renseigner sur les pratiques optimales en vigueur en la matière devant leurs juridictions internes pour examen à l'occasion de l'évaluation.

[8] A/69/519.

20. Enfin, tout au long de leur réflexion, les membres du Groupe d'évaluation ont fait fond sur la somme de connaissances et d'expériences dont ils justifient les uns et les autres en matière de droit international public, de droit des droits de l'homme, de droit du travail et de droit international de la fonction publique et des modes de règlement des litiges au sein d'autres organisations internationales.

II. Le système d'administration de la justice à l'Organisation des Nations Unies à l'aune de ses six premières années d'existence

21. Institué par l'Assemblée générale par ses résolutions 61/261, 62/228 et 62/253, le nouveau système d'administration de la justice ayant vocation à régler tous conflits du travail opposant l'Organisation à ses agents, verra le jour le 1er juillet 2009.

A. Procédure non formelle

22. Il convient de rappeler que le règlement non contentieux des litiges, en particulier, l'institution de l'ombudsman n'est pas une nouveauté à l'ONU. Ainsi, le médiateur du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR)[9] officie depuis 1993. Créé en juin 2002, le Bureau de l'ombudsman commun au Programme des Nations Unies pour le développement, au Fonds des Nations Unies pour la population et au Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets, venu remplacer le Groupe de médiateurs bénévoles, dessert également le Fonds des Nations Unies pour l'enfance depuis 2006. Enfin, le Bureau de l'ombudsman a vu le jour en octobre 2002.

23. En 2009, l'Assemblée générale décidait de créer un bureau de l'ombudsman unique décentralisé du Secrétariat et des fonds et programmes et d'instituer au sein dudit bureau au Siège une division de médiation. Le bureau intégré comprend ainsi les ombudsman de l'ONU, des fonds et programmes et du HCR et la Division de la médiation. La réflexion se poursuit sur la révision du mandat du Bureau qui, à l'heure actuelle, comporte sept antennes à Bangkok, Entebbe, Genève, Goma, Nairobi, Santiago et Vienne, chacune desquelles est coiffée par un ombudsman régional.

B. Procédure formelle

24. Les changements les plus importants intéressent cependant la procédure formelle, le nouveau système étant venu remplacer celui des organes d'examen par les pairs[10] dont le Secrétaire général sollicitait l'avis avant de prendre toute décision définitive, décision que l'intéressé pouvait attaquer devant le Tribunal administratif des Nations Unies, composé de juges externes indépendants. En 2006, le Groupe de la refonte du système d'administration de la justice à l'ONU concluait que : « l'administration de la justice à l'ONU n'était ni professionnalisée ni indépendante

[9] Rebaptisé ombudsman depuis 2009,

[10] Commissions paritaires de recours, comités paritaires de discipline et jurys d'examen des plaintes en matière de discrimination et autres plaintes.

et que, extrêmement lent, sous-financé, lourd et, par conséquent et en dernière analyse, inefficace, tel qu'il existait alors, le système d'administration de la justice ne satisfaisait pas aux normes élémentaires d'une procédure régulière établies par les instruments internationaux des droits de l'homme »[11].

25. La composante formelle du nouveau système consiste en un Groupe du contrôle hiérarchique et un double degré de juridiction : le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies et le Tribunal d'appel des Nations Unies, instance d'appel.

26. L'Assemblée générale a également décidé[12] de créer le Bureau de l'administration de la justice, composé du Bureau du Directeur exécutif, du Bureau de l'aide juridique au personnel et des greffes des tribunaux et d'instituer le Conseil de justice interne.

Groupe du contrôle hiérarchique

27. Venu remplacer l'ancienne procédure d'examen administratif à compter du 1er juillet 2009, le Groupe du contrôle hiérarchique[13], dont le mandat résulte d'une circulaire du Secrétaire général[14], a pour mission de procéder en toute objectivité et impartialité au contrôle de toute décision administrative non disciplinaire contestée par tout fonctionnaire du Secrétariat[15].

28. Le contrôle hiérarchique se veut l'occasion pour l'Administration de rectifier telle ou telle décision entachée d'irrégularité et le moyen de permettre au chef de secrétariat compétent d'amener tout responsable à répondre de sa décision. Le Groupe du contrôle hiérarchique recommande à l'Administration de confirmer en tout ou en partie, de rapporter la décision contestée ou encore de transiger avec l'intéressé, le dernier mot revenant au Secrétaire général adjoint à la gestion.

29. Le contrôle hiérarchique peut également susciter des recommandations touchant l'exercice de l'action récursoire ou tels ou tels choix de principe. Le Groupe du contrôle hiérarchique fait par ailleurs aux responsables, toutes classes confondues, à titre individuel ou collectif, telles observations que lui inspireraient toutes lourdes tendances et tous problèmes d'ordre systémique.

30. Le Groupe du contrôle hiérarchique est également censé proposer tels ou tels moyens propres à permettre de régler à l'amiable tout litige opposant tel fonctionnaire à sa hiérarchie, y compris recommander quelque indemnisation. Il adresse par écrit une réponse motivée au fonctionnaire en cas de confirmation de la décision attaquée.

31. Il résulte de la disposition 11.2 d) du Règlement du personnel de l'ONU que si le fonctionnaire est en poste à New York, la réponse du Secrétaire général l'informant de la décision prise lui est communiquée par écrit dans les 30 jours qui suivent la demande de contrôle hiérarchique, ce délai étant autrement porté à 45 jours et pouvant être prorogé en présence de tentatives de règlement amiable

[11] Voir A/61/205, par. 5.
[12] Résolution 62/228.
[13] Ibid.
[14] ST/SGB/2010/9.
[15] Les fonds et programmes ont conservé l'ancienne procédure dite d'examen administratif.

menées avec le concours du Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies.

32. Entité distincte relevant du Département de la gestion, constitué d'un chef, de quatre juristes et de trois assistants administratifs, le Groupe du contrôle hiérarchique adresse, deux fois par an, un rapport sur ses activités au Secrétaire général adjoint à la gestion, lequel en communique le texte à tous les chefs de département ou de bureau, chefs de service administratif et chefs de l'administration du Secrétariat.

33. Entre le 1er juillet 2009 et le 31 décembre 2014, le Groupe a reçu 4 874 demandes de contrôle hiérarchique[16], en ayant été saisi de 1 541 rien qu'en 2014, plus de la moitié desquelles émanaient cependant de deux groupes dont les demandes étaient identiques.

34. En 2014, environ 25 % de décisions fondées sur la recommandation du Groupe ont été attaquées devant le Tribunal du contentieux, la plupart d'entre elles émanant de l'un ou l'autre des deux groupes susmentionnés. Ce pourcentage était de 13,6 % en 2013.

Bureau de l'administration de la justice

35. Créé par l'Assemblée générale[17], le Bureau de l'administration de la justice qui est basé à New York comprend le Bureau du Directeur exécutif, le Bureau de l'aide juridique au personnel et les greffes du Tribunal du contentieux administratif en ses trois villes sièges et du Tribunal d'appel des Nations Unies, le Bureau du Directeur exécutif étant composé du Directeur exécutif, du Greffier en chef, d'un assistant spécial et d'un assistant administratif.

36. L'organisation et le mandat du Bureau de l'administration de la justice découlent de la circulaire du Secrétaire général ST/SGB/2010/3 d'où il résulte que le Bureau est une entité indépendante chargée d'assurer la coordination d'ensemble du système formel d'administration de la justice et de contribuer à le faire fonctionner en toute équité, transparence et efficacité.

37. Le Bureau fournit ainsi un concours de fond, technique et administratif aux tribunaux par l'intermédiaire de leurs greffes, aide les membres du personnel et leurs représentants à défendre leur cause par le biais du Bureau de l'aide juridique au personnel et prête assistance au Conseil de justice interne, en tant que de besoin. Le Directeur exécutif rend compte au Secrétaire général des activités du Bureau dont il assure l'administration, et la gestion des ressources humaines et financières en toute efficacité, transparence et responsabilité.

Directeur exécutif

38. Le Directeur exécutif donne au Secrétaire général des avis sur les questions d'ordre systémique intéressant l'administration de la justice, lui recommandant notamment telles ou telles modifications aux textes (Statut et Règlement du

[16] Pour plus de données et statistiques sur le Groupe du contrôle hiérarchique, le Bureau de l'aide juridique au personnel, les tribunaux et le Bureau de l'administration de la justice, on se reportera aux rapports annuels du Secrétaire général sur l'administration de la justice à l'Organisation des Nations Unies, le dernier en date portant la cote A/70/187.

[17] Résolution 62/228, par. 10.

personnel, textes administratifs divers) propres à améliorer le fonctionnement du système d'administration de la justice.

39. Le Directeur exécutif établit les rapports que le Secrétaire général adresse à l'Assemblée générale sur les questions qui intéressent l'administration de la justice, se concerte avec les autres bureaux sur ce sujet, s'il y a lieu, et représente, selon que de besoin, le Secrétaire général aux réunions d'organes intergouvernementaux, d'organisations internationales et d'autres instances consacrées à l'administration de la justice.

40. Enfin, le Directeur exécutif diffuse toutes informations concernant la procédure formelle d'administration de la justice.

Bureau de l'aide juridique au personnel

41. Venu se substituer depuis le 1er juillet 2009 au Groupe des conseils composé de pairs agissant à titre bénévole[18], le Bureau de l'aide juridique au personnel est constitué de praticiens du droit, l'Assemblée générale ayant cependant encouragé les représentants du personnel et le Secrétaire général à dégager des mesures d'incitation de nature à permettre et convaincre les fonctionnaires de continuer à concourir à la bonne marche du Bureau, notamment en intervenant comme conseils bénévoles.

42. Le Bureau de l'administration de la justice a créé un fonds de contribution volontaire pour soutenir le Bureau de l'aide juridique dans sa mission. L'Assemblée générale a décidé en 2013 que le financement du Bureau serait, à titre expérimental, complété par un régime de retenue sur traitement volontaire[19], tout fonctionnaire pouvant renoncer à participer à ce régime. Le pourcentage de fonctionnaires ayant décidé de ne pas participer à ce régime varie d'un lieu d'affectation et d'une unité administrative à l'autre mais est non négligeable.

43. Établi au Siège, le Bureau dont l'organisation et le mandat résultent de la circulaire du Secrétaire général ST/SGB/2010/3, est représenté par un juriste à Addis-Abeba, Beyrouth, Genève et Nairobi.

44. Le Bureau est dirigé par un chef qui, sans préjudice de la mission à lui confiée d'offrir en toute indépendance et impartialité, une assistance juridique à tout fonctionnaire, est comptable devant le Directeur exécutif du Bureau de l'administration de la justice, étant par ailleurs chargé de pourvoir à la gestion et au bon fonctionnement du programme d'aide juridique aux justiciables parties à toute instance administrative, disciplinaire ou contentieuse devant les tribunaux.

45. Les juristes du Bureau font périodiquement, chacun à son lieu d'affectation ou ailleurs, des exposés sur le système de justice interne, y compris la vocation dudit bureau.

46. Les juristes sont censés défendre les intérêts de leurs clients, leur intervention étant régie par un code de conduite. Ils donnent des conseils à leurs clients qu'ils représentent, le cas échéant, devant le Groupe du contrôle hiérarchique et/ou les tribunaux. Le Bureau privilégie le règlement amiable, spécialement devant ledit groupe.

---

[18] Ibid., par. 13.

[19] Voir résolution 68/254, par. 33.

47. Entre le 1er juillet 2009 et le 31 décembre 2014, le Bureau a été saisi de 4 853 dossiers (dont des affaires groupées). Il a donné des avis juridiques sommaires dans 60 % de ces dossiers et prêté une assistance juridique à l'occasion de 12 % des affaires portées devant le Tribunal du contentieux et de 3 % de celles devant le Tribunal d'appel. Il représente à l'heure actuelle près de 25 % des requérants devant le Tribunal du contentieux, plus de 50 % des justiciables assurant leur propre défense.

Greffes des tribunaux

48. Relevant du Directeur exécutif, le Greffier en chef a pour mission de superviser les activités des greffes des tribunaux, et ce, sans préjudice de l'autorité reconnue aux juges en matière judiciaire.

Greffiers

49. Le Tribunal du contentieux a, dans chacune des trois villes où il siège, un greffe coiffé par un greffier qui, agissant sous l'autorité du Greffier en chef, veille à la gestion et au bon fonctionnement du Tribunal sur place.

50. Le greffier du greffe du Tribunal d'appel qui est établi à New York est investi de la même mission que ses homologues du Tribunal du contentieux, agissant également sous l'autorité du Greffier en chef.

Tribunaux

Tribunal du contentieux

51. L'Assemblée générale ayant adopté son statut en 2008[20], le Tribunal du contentieux a démarré ses activités le 1er juillet 2009.

52. Le Tribunal du contentieux siège dans trois villes (Genève, Nairobi et New York) où il a un greffe et une salle d'audience, un juge y siégeant à temps plein et un juge *ad litem* à titre provisoire. Siègent également au Tribunal deux juges à mi-temps qui peuvent être affectés dans telle ou telle ville selon ce que dicterait le volume du contentieux. Le Tribunal a arrêté son propre Règlement de procédure qui a été approuvé par l'Assemblée générale. Il élit pour un mandat d'un an son président parmi les juges permanents à plein temps. Les affaires portées devant le Tribunal du contentieux sont normalement affectées à un juge unique, le Président du Tribunal d'appel pouvant cependant, à la requête écrite du Président du Tribunal du contentieux, autoriser à déférer telle ou telle affaire devant un collège de trois juges toutes les fois que la singulière complexité ou l'importance de la cause le dicterait, auquel cas la formation saisie statuerait à la majorité des voix.

53. Le fonctionnaire qui entend attaquer telle ou telle décision administrative doit déposer une requête au greffe du Tribunal du contentieux du lieu d'affectation dont il relève. À l'heure actuelle, tout fonctionnaire en poste en Europe et en Asie (y compris le Pacifique) doit déposer sa requête à Genève, celui affecté en Afrique ou dans la péninsule arabique (y compris, État de Palestine, Iraq, Israël, Jordanie, Liban et République arabe syrienne) devant introduire la sienne à Nairobi, celui affecté dans les Amériques et les Caraïbes devant se pourvoir à New York. Chaque

[20] Résolution 63/253. Le statut du Tribunal a été modifié par la résolution 69/203 en 2014.

affaire est ainsi affectée au greffe compétent. Encore les parties peuvent-elles demander un changement de for.

54. Le Secrétaire général est représenté devant le Tribunal du contentieux par la Section du droit administratif du Bureau de la gestion des ressources humaines ou l'antenne régionale de la Section à Genève, Nairobi ou Vienne ou encore par tel ou tel fond ou programme, selon le cas, la Section représentant l'Organisation en matière disciplinaire.

55. À titre transitoire, le Tribunal du contentieux a statué sur 169 affaires héritées des commissions paritaires de recours et comités paritaires de discipline et 143 autres héritées du Tribunal administratif des Nations Unies de l'ancien système.

56. Entre le 1er juillet 2009 et le 31 décembre 2014, le Tribunal du contentieux a été saisi de 710 affaires à Genève, de 532 à Nairobi et de 594 à New York. Il a été saisi en moyenne d'un peu moins de 300 affaires par an pendant ses cinq premières années d'existence, plus de 400 affaires lui ayant été soumises en 2014. Il a tranché 1 510 affaires rendant 1 070 jugements (370 à Genève, 323 à Nairobi et 377 à New York). Au total, 317 affaires étaient en instance au 31 décembre 2014. En revanche, l'ancien Tribunal administratif des Nations Unies aura rendu 1 499 jugements en près de 60 ans d'existence. Le Tribunal du contentieux a rendu 3 834 ordonnances. En moyenne, 39 % des recours ont été formées par des femmes. Il convient de rappeler que celles-ci représentent globalement 34,1 % du personnel[21].

57. Les administrateurs et fonctionnaires de rang supérieur et les agents du Service mobile ont déposé l'essentiel des recours, dont le pourcentage record 63 % desdits recours en 2012, encore qu'il soit revenu à 33 % en 2014. Les agents de la catégorie des services généraux qui sont en moyenne à l'origine d'un peu plus de 20 % du contentieux des quatre premières années, ont introduit 31 % des recours en 2013 et 40 % desdits recours en 2014. On retiendra que les agents des services généraux représentent 64 % des effectifs du personnel. Pour l'essentiel, le contentieux intéresse la matière des nominations, suivie de celle des droits et avantages du fonctionnaire.

Tribunal d'appel

58. Son statut ayant été adopté par l'Assemblée générale en 2008 par sa résolution 63/253, statut que viendront modifier ses résolutions 66/237 et 69/203, le Tribunal d'appel a démarré ses activités le 1er juillet 2009, rendant son premier arrêt en 2010.

59. Composé de sept juges, le Tribunal d'appel, dont le siège est à New York, peut également siéger à Genève ou Nairobi si le volume du contentieux le commande. Ayant tenu sa première session en 2010, il tient à l'heure actuelle trois sessions de deux semaines par an, deux à New York et une à Genève. Il rend ses arrêts en audience publique à la fin de chaque session, le texte intégral en étant publié environ six semaines plus tard. Son greffe est établi à New York.

60. Le Tribunal d'appel a adopté son propre règlement de procédure. Élu tous les ans, son bureau est composé d'un président et de deux vice-présidents.

61. Le Tribunal d'appel siège normalement en formation collégiale statuant à la majorité. S'il estime que la cause soulève un important point de droit, le Président

[21] Voir A/69/292.

ou l'un ou l'autre des juges saisis peut, à tout moment avant le prononcé de l'arrêt, en demander le renvoi devant la formation plénière du Tribunal, le quorum étant de cinq juges en pareil cas.

62. Le Tribunal d'appel est compétent pour connaître des appels formés contre les jugements du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies ou du Tribunal du contentieux de l'Office de secours et de travaux pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA)[22], motif pris de ce que l'un ou l'autre Tribunal :

a) Aurait outrepassé sa compétence;

b) N'aurait pas exercé la compétence dont il est investi;

c) Aurait commis une erreur sur un point de droit;

d) Aurait commis, dans la procédure, une erreur propre à influencer le jugement; ou

e) Aurait commis, sur un point de fait, une erreur ayant entraîné un jugement manifestement déraisonnable.

63. Le Tribunal d'appel est également compétent pour connaître des recours en appel de toute décision prise par le Comité permanent au nom de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies et des requêtes introduites contre toute institution, organisation ou entité qui aurait conclu avec le Secrétaire général un accord spécial par lequel elle accepte la compétence du Tribunal d'appel. Un tel accord spécial est conclu avec seule toute institution, organisation ou entité qui aurait institué une instance du premier degré statuant sur dossier par voie de décisions écrites et motivées. Ont à ce jour conclu un tel accord, les entités suivantes : Organisation de l'aviation civile internationale; Cour internationale de Justice; Organisation maritime internationale; Autorité internationale des fonds marins et Tribunal international du droit de la mer.

64. Le Secrétaire général est représenté par le Bureau des affaires juridiques devant le Tribunal d'appel, l'UNRWA et les autres institutions assurant leur propre représentation devant cette juridiction.

65. Au 31 décembre 2014, le Tribunal d'appel était saisi de 686 recours et en avait tranché 585. Il avait rendu 500 arrêts et un peu plus de 200 ordonnances et tenu 21 audiences.

66. Requérant et défendeur peuvent faire appel. S'agissant des jugements du Tribunal du contentieux, 408 d'entre eux ont suscité 422 appels, dont 267 formés par des fonctionnaires, 23 desquels seront réglés par la voie administrative ou après retrait. Les appelants ont obtenu gain de cause en tout ou en partie à l'occasion de 51 des 244 recours restants, ayant été déboutés dans les 193 autres. Le Secrétaire général a formé 155 recours, dont 3 seront réglés par la voie administrative ou après

[22] L'UNRWA a son propre tribunal du contentieux inspiré du modèle du Tribunal du contentieux mais distinct de celui-ci. Ayant commencé ses activités le 1er juin 2011, il est ouvert à environ 30 000 justiciables. Au 31 décembre 2014, il avait été saisi de 356 affaires, dont 162 étaient en instance au 1er juin 2011. Il a rendu 177 jugements, dont 47 seront attaqués en appel.

retrait. Il a obtenu gain de cause en tout ou en partie s'agissant de 104, ayant été débouté en 48 des 152 causes restantes[23].

67. Le volume du contentieux devant le Tribunal d'appel semblerait s'être stabilisé aux alentours de 140 dossiers par an, encore que l'on voit se multiplier les requêtes interlocutoires, dont le nombre atteindra 84 en 2014.

Conseil de justice interne

68. Soucieuse de voir agir en toute indépendance un système administration de la justice encore plus professionnalisé adossé au principe de responsabilité, l'Assemblée générale décidera[24] d'instituer le 1er mars 2008 au plus tard un conseil de justice interne composé de cinq membres dont un représentant du personnel, un représentant de l'Administration et deux éminents juristes, nommés l'un par le personnel et l'autre par l'Administration, et présidé par un autre éminent juriste choisi d'un commun accord par les quatre autres membres.

69. L'Assemblée générale confiait au Conseil de justice interne les fonctions suivantes :

a) Assurer la liaison avec le Bureau de la gestion des ressources humaines sur les questions ayant trait à la recherche de candidats convenables pour exercer la fonction de juge, y compris aux fins d'entretiens avec les candidats, selon qu'il conviendra;

b) Communiquer à l'Assemblée générale ses vues et recommandations concernant deux ou trois candidats pour chaque siège vacant dans les tribunaux, compte dûment tenu du principe de la répartition géographique;

c) Rédiger pour examen par l'Assemblée générale un projet de code de conduite des juges;

d) Donner à l'Assemblée générale son avis sur la mise en place du système d'administration de la justice.

70. Enfin, l'Assemblée décidait que le Bureau de l'administration de la justice fournirait au Conseil tel concours que nécessaire.

71. Au-delà de ce mandat général, le Conseil s'est vu confier diverses missions par l'Assemblée.

72. Le Conseil soumet tous les ans à l'Assemblée générale un rapport qui comporte en annexe les vues des juges des tribunaux.

III. Vues des justiciables sur le système de justice interne

73. Les membres du Groupe d'évaluation ont organisé neuf sessions de consultation à New York, Vienne, La Haye, Santiago, Genève, Entebbe, Goma et Beni [lieux d'affectation de personnel affecté à la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO)] et à Nairobi au

[23] En 2013, les membres du personnel et le Secrétaire général ont formé le même nombre d'appels; en 2014, 65 % des appels ont été interjetés par des membres du personnel et 35 % par le Secrétaire général.

[24] Résolution 62/228.

cours desquelles, ils ont animé 124 séances d'entretiens, y compris par vidéoconférence ou téléconférence avec divers acteurs justiciables des procédures formelle et non formelle du système d'administration de la justice au sein du Secrétariat, des fonds et programmes, des représentants du personnel, de l'Administration et d'autres entités intéressées.

74. Tout au long de cette phase de consultation, le Groupe d'évaluation a recueilli des vues très diverses et parfois divergentes concernant la marche du système dans son ensemble et des suggestions tendant à en améliorer le fonctionnement, vues et suggestions qu'il a sérié selon l'objet et la composante du système visés.

Fonctionnement d'ensemble du système de justice

75. On s'est largement accordé à dire que le nouveau système est meilleur que son prédécesseur, nombre de justiciables le trouvant plus simple et mieux professionnalisé, cependant que pour d'autres il est venu permettre d'amener les responsables à répondre plus strictement de leur choix et décisions, donner au fonctionnaire les moyens de faire valoir ses prétentions, et ce, en étant plus attentif à ses griefs. On s'est toutefois accordé à reconnaître que, encore en devenir, le système était perfectible en certains de ses aspects.

76. Certains justiciables ont mis en doute à l'opposé l'impact du nouveau système pris dans son ensemble sur le cours de la justice. Ainsi, certains membres du personnel ont exprimé quelque méfiance vis-à-vis du système, le jugeant impuissant à dire le droit véritablement en toute impartialité car étant « l'instrument de l'Administration ». Ils vivaient mal ceci qu'à leurs yeux l'Administration méconnaissait les décisions des tribunaux, que les indemnisations versées à titre de réparation étaient dérisoires, que le justiciable n'était pas à l'abri de représailles et que l'Administration n'exerçait aucune action récursoire contre le responsable convaincu d'infraction flagrante aux textes de l'Organisation. Selon un justiciable, tout fonctionnaire mécontent de telle décision du système de justice onusien devrait pouvoir saisir les juridictions internes du pays hôte statuant sous l'empire du droit interne.

77. Certains responsables se sont défiés du système qui serait venu d'après eux, favoriser le fonctionnaire, donnant ainsi prise à l'inertie dans leurs rangs, chacun redoutant d'être traîné devant les tribunaux par tel fonctionnaire procédurier pour avoir sévi contre lui pour mauvais états de service. D'où le reproche de pécher par excès de « juridisme » et de favoriser « l'esprit procédurier » que d'aucuns ont fait au système.

78. Les acteurs ont été nombreux à dire que le système était voué à l'échec, si l'on ne s'attachait pas à remédier aux causes profondes des conflits et du contentieux en milieu professionnel.

Indépendance

79. Nombreux ont été ceux pour qui l'indépendance du système et l'opinion qu'elle inspire au justiciable étaient chose capitale. De l'avis de certains acteurs, vu sous l'angle de son organisation et de son agencement actuels, y compris la gestion administrative des tribunaux et des greffes, le système d'administration de la justice laissait penser que les tribunaux étaient sous l'autorité directe de l'Administration. On a trouvé spécialement troublant que les tribunaux et leurs greffes occupent le

même étage que le Bureau de l'administration de la justice à New York. Le Groupe d'évaluation a été informé d'une plainte déposée contre tel juge et de réflexions suscitées par tels ou tels jugements dont le Directeur exécutif du Bureau avait informé à tort les juges.

80. Pour d'aucuns, le fait que la grille de rémunération des juges corresponde à celle de fonctionnaires ayant rang de directeur « D-2 » venait également renforcer cette impression, ce « rang » faisant du juge « un subalterne » de hauts fonctionnaires de la hiérarchie onusienne comme les secrétaires généraux adjoints et sous-secrétaires généraux.

81. De plus, on a dit que le fait que le contrat des juges *ad litem* doive être renouvelé tous les ans violait le principe de l'indépendance de la justice. Nommés à l'origine pour un an, le but étant de voir résorber l'arriéré de contentieux hérité de l'ancien système, ces juges ont depuis vu reconduire leur contrat d'année en année, alors qu'il est à l'évidence nécessaire de s'attacher durablement leurs services De l'avis des justiciables, les juges doivent absolument jouir de sécurité dans leur fonction, l'indépendance de la justice étant à ce prix.

82. On a en outre exprimé l'avis que le fait pour les tribunaux de faire rapport à l'Assemblée générale par l'intermédiaire du Conseil de justice interne autorisait à douter de leur indépendance. Certains justiciables ont vu une anomalie dans ceci que les juges ne puissent pas rendre directement compte à l'Assemblée, alors même que l'Administration (l'exécutif) pouvait dialoguer avec celle-ci sans entrave ni limite aucunes. Ils ont recommandé d'ouvrir aux tribunaux une voie qui leur permette de transmettre tous rapports directement à l'Assemblée « sans censure aucune ».

83. Sans méconnaître l'importance du rôle dévolu à l'Assemblée générale en tant qu'organe délibérant de l'Organisation investi du pouvoir d'adopter les statuts des tribunaux, certains justiciables ont cru voir dans les modifications apportées récemment au texte desdits statuts autant de tentatives pour circonscrire et brider l'autorité des tribunaux, faisant observer que la récente modification du Statut du Tribunal du contentieux venue prescrire à tout requérant de rapporter la preuve de tout préjudice moral allégué était inspirée par un jugement bien déterminé dudit Tribunal (*Ademagic et al.*[25]).

84. Au-delà des tribunaux, les acteurs consultés ont également évoqué le sort d'autres composantes du système d'administration de la justice dont le fonctionnement souffrait de leur défaut d'indépendance à leurs yeux. On retiendra notamment que pour certains le fait que le Bureau de l'aide juridique au personnel soit placé sous l'autorité du Directeur exécutif du Bureau de l'administration de la justice empêchait ledit Bureau de s'acquitter de sa mission en toute indépendance. Aux yeux de certains justiciables, ce bureau fait partie de l'Administration, ses conseils ayant qualité de fonctionnaires de l'Organisation relevant du Secrétaire général. À preuve, le fait qu'un juriste du Bureau avait été représenté devant le Tribunal du contentieux par un conseil du défendeur[26].

85. Les justiciables ont en outre été nombreux à considérer que parce qu'il relève du Département de la gestion, le Groupe du contrôle hiérarchique ne pouvait agir en

[25] UNDT/2012/131.
[26] Voir *Oummih* (UNDT/2013/044).

toute indépendance et impartialité. Selon ces derniers, ayant pour vocation de procéder en toute objectivité et sérénité au contrôle de toute décision administrative contestée par tel ou tel fonctionnaire, le Groupe devrait non seulement être impartial mais également inspirer au justiciable le sentiment qu'il l'est et jouir d'une certaine indépendance pour s'acquitter sérieusement de sa mission.

Transparence

86. Sans nier que le système actuel opère moins dans l'opacité que son prédécesseur, plusieurs justiciables ont estimé qu'il devait gagner encore en transparence dans certains domaines bien déterminés. D'aucuns se sont plaints du moteur de recherche jurisprudentielle, le trouvant dépassé, peu convivial et peu pointu, toutes carences qui font douter de son utilité. D'aucuns ont suggéré d'afficher les décisions des tribunaux comme documents officiels sur le Système électronique de documentation (Sédoc) à l'exemple des jugements de l'ancien Tribunal administratif des Nations Unies, l'idée étant de les mettre à la portée de tous.

87. De l'avis des acteurs consultés, l'œuvre des tribunaux n'est guère connue du justiciable et quasiment rien n'est fait pour l'informer de la tenue d'audiences même si celles-ci sont publiques. Le Groupe d'évaluation a ainsi appris que dans tel lieu d'affectation, la direction avait tout fait pour entretenir le personnel dans l'ignorance du système en dissuadant les fonctionnaires d'assister aux audiences.

88. Certains justiciables se sont inquiétés de l'opacité de la procédure de contrôle hiérarchique menée par le Groupe du contrôle hiérarchique auquel ils ont reproché de ne pas porter tous documents fondant ses décisions à la connaissance du fonctionnaire, si bien que l'intéressé et son conseil ont du mal à apprécier s'il avait quelque chance d'obtenir gain de cause devant les tribunaux. On a également reproché aux décisions de contrôle hiérarchique issues des fonds et programmes d'être dénuées de motivation D'aucuns ont suggéré de rendre publiques les décisions soumises au contrôle hiérarchique.

89. Si l'on s'est largement déclaré favorable à l'intervention du Bureau de l'aide juridique au personnel, certains membres du personnel ont cru voir un défaut de transparence en ceci que les critères censés présider à l'admission ou au rejet de toute affaire sont mal définis. C'est ainsi que, confiées à des conseils externes, nombre d'affaires rejetées par ce Bureau prospéreront devant les tribunaux.

90. Autre signe d'opacité, on a déploré le fait que l'Administration rechignait à fournir au fonctionnaire tous éléments d'information utiles à sa cause. Le Groupe d'évaluation a appris que dans la grande majorité des cas, celle-ci ne faisait pas droit à la demande du fonctionnaire, si bien que le conseil de l'intéressé se trouvait souvent dans l'obligation de solliciter l'intervention du juge pour être en mesure d'apprécier les chances de voir son client triompher en sa cause. Les justiciables consultés ont ainsi recommandé que le Secrétaire général mette en place un dispositif qui viendrait permettre à tout fonctionnaire intéressé de se procurer facilement tous éléments d'information non confidentiels en la possession de l'Administration.

Professionnalisation

91. Les acteurs consultés se sont accordés à dire que le nouveau système était mieux professionnalisé que son prédécesseur. Tout en se félicitant de ce que la mission de dire le droit soit confiée à des magistrats professionnels, ils ont relevé que les solutions dégagées par ces derniers variaient d'un lieu à l'autre. Consultés par le Groupe d'évaluation, les juges ont dit ne pas ignorer ces contrariétés et œuvrer à uniformiser la jurisprudence.

92. Selon certains justiciables, il reste à professionnaliser l'exercice de la mission de conseil à l'exemple de celle de juge, les conseils qui plaident devant les tribunaux n'ayant pas l'étoffe de cette mission. Le Groupe d'évaluation a été informé de cas où le conseil du défendeur s'était refusé à donner à la partie adverse communication d'informations utiles aux fins de telle audience ou à prêter assistance à un justiciable privé de conseil. Les acteurs ont préconisé d'arrêter un code de conduite à l'intention de tous conseils appelés à plaider devant les tribunaux. L'idée n'en a cependant pas fait l'unanimité, certains conseils consultés ayant affirmé être déjà justiciables d'un code de déontologie de droit interne.

93. Les acteurs consultés ont été très nombreux à recommander au Groupe d'évaluation de s'intéresser à la matière des enquêtes en présence d'allégations de manquement, de faute ou de harcèlement. Encore que la matière ne ressortisse qu'indirectement au système de justice, les justiciables ont été nombreux à confier au Groupe d'évaluation que le régime actuel des enquêtes en cas de manquement présumé ne satisfaisait pas à la norme de preuve édictée par les tribunaux. Sous l'empire du régime actuel qui résulte de la circulaire du Secrétaire général portant interdiction de la discrimination, du harcèlement, y compris le harcèlement sexuel, et de l'abus d'autorité (ST/SGB/2008/5) et de l'instruction administrative portant mesures et procédures disciplinaires (ST/AI/371 et Amend.1) certaines enquêtes sont confiées à des fonctionnaires qui ont reçu du BSCI une formation sommaire à cette fin. Le Groupe d'évaluation a été informé que dans la plupart des cas la qualité de l'enquête laissait à désirer et que, souvent viciées, les conclusions en encouraient de ce fait la sanction des tribunaux, si bien que l'Organisation s'est trouvée dans nombre de cas impuissante à prendre quelque sanction disciplinaire contre le fonctionnaire indélicat. D'où le sentiment général que le mis en cause jouirait de quelque impunité. Les acteurs ont vivement recommandé de revoir la procédure des enquêtes de fond en comble et de confier au BSCI le soin de toutes investigations en présence de toutes allégations de manquement ou faute.

Décentralisation

94. Plusieurs acteurs consultés ont été d'avis que, étant par trop « New York-centriste », le système gagnerait à se décentraliser davantage, surtout vu sous l'angle de l'Administration. Ils ont fait observer que même si les tribunaux siégeaient à Genève, New York et Nairobi, les autres composantes du système, le Groupe du contrôle hiérarchique par exemple, étaient centralisés au Siège, ce qui nuisait à la bonne marche du système dans son ensemble.

95. Le Groupe d'évaluation a été informé que pour l'essentiel les affaires étaient plaidées à New York, la plupart des conseils du défendeur se trouvant dans cette ville. Très souvent, le Secrétaire général confiait à tel ou tel conseil de New York le soin de plaider des dossiers devant le Tribunal du contentieux siégeant à Nairobi et

d'autres intéressant des requérants en poste à Bangkok, ce qui mettait à mal la programmation des audiences et était source de retards du fait du décalage horaire.

96. Le système pâtit également de la centralisation des services de l'Administration à d'autres égards. Le Groupe d'évaluation a été informé de cas où des pourparlers transactionnels menés hors Siège avaient piétiné ou capoté après qu'un accord s'est dégagé, parce que toutes décisions concernant ce genre d'accord devaient émaner de New York.

97. Les justiciables ont également été d'avis qu'il y aurait quelque intérêt à voir les tribunaux et greffes sortir de leur sédentarité pour siéger sur le terrain. Le Tribunal du contentieux de Nairobi a siégé à Kinshasa, mais les audiences hors siège étaient chose rare. Ainsi, le Tribunal d'appel ne s'était jamais réuni en session en Afrique.

98. Le Groupe d'évaluation a par ailleurs appris que leurs déplacements n'étant pas financés, les conseils du Bureau de l'aide juridique au personnel qui représentent tel ou tel requérant en poste ailleurs que dans une des villes sièges du Tribunal du contentieux, avaient du mal à s'acquitter de leur mission. Encore que le conseil puisse s'entretenir avec son client par vidéoconférence ou téléconférence, on connaît les entraves à la consultation entre avocat et client inhérentes à ces moyens de communication.

Accès à la justice

99. Ainsi que le Conseil de justice interne l'a fait observer dans son tout dernier rapport[27], le Groupe d'évaluation tient de plusieurs des acteurs qu'il a consultés lors de ses séjours sur le terrain à Entebbe et dans deux lieux d'affectation de la MONUSCO que nombre de membres du personnel ignoraient jusqu'à l'existence du système de justice interne et ne savaient nullement comment se pourvoir devant cette justice onusienne, ce que viendront confirmer des membres du personnel à l'occasion de réunions-débats et des agents du Bureau de l'aide juridique au personnel affectés à des missions d'information et de proximité sur le terrain en des lieux d'affectation reculés.

100. Les justiciables ont été nombreux à recommander vivement de multiplier les campagnes de proximité, le but étant de rapprocher la justice du justiciable. Le Groupe d'évaluation a appris que, faute de moyens, le Bureau de l'administration de la justice, avait dû interrompre ces campagnes mais que des opérations de maintien de la paix avaient financé des campagnes d'information et de proximité animées par des agents du Bureau de l'aide juridique au personnel auprès de missions sur le terrain. S'il est vrai que les membres du personnel en poste dans les lieux d'affectation les plus reculés en savent le moins du système, le Groupe d'évaluation a été surpris de constater que peu nombreux sont ceux des fonctionnaires à Nairobi, Genève et New York qui savent qu'il existe un système articulé en divers mécanismes et entités que tout fonctionnaire pouvait saisir.

101. Toujours de l'avis des justiciables, le Système de gestion des dossiers judiciaires, qui était d'un maniement malaisé, gagnerait à être mis à niveau. En effet, il faisait obstacle à la saisine des organes de justice interne et ce, singulièrement dans les lieux d'affectation reculés où la connexion à l'Internet était

[27] A/70/188, par. 33.

incertaine, sans parler des barrières linguistiques et de la complexité du dispositif, autant d'autres entraves à l'accès à la justice.

102. Un nombre non négligeable de justiciables se sont préoccupés de ce que la justice interne ne soit pas ouverte aux stagiaires, consultants et personnel n'ayant pas qualité de fonctionnaire, soulignant que nombre de bureaux et de missions faisaient appel à des volontaires, vacataires et consultants en très grands nombres. Ils ont fait savoir au Groupe d'évaluation que les membres du personnel relevant de ces catégories n'étaient pas toujours en mesure d'invoquer la clause d'arbitrage résultant de leur contrat qui répondait mal à la situation de vacataires, et redit que l'Organisation devait ménager des voies de recours utiles à tous ses agents, le deux poids deux mesures actuel venant entamer la confiance dans la justice onusienne.

103. Les acteurs consultés ont également évoqué la peur de représailles et l'intimidation comme autres facteurs venant dissuader le justiciable de saisir la justice interne. On a confié au Groupe d'évaluation que très nombreux étaient ceux qui parmi le personnel craignaient de s'exposer à quelque acte de représailles ou injustice en saisissant la justice. Certains justiciables ont dit avoir été dissuadés de le faire ou avoir été victime de représailles de la part de leur supérieur hiérarchique pour avoir emprunté les voies de droit à eux ouvertes.

Respect de la légalité, des procédures régulières et principe de responsabilité (action récursoire)

Respect de la légalité et des procédures régulières

104. Les acteurs consultés se sont accordés à dire que, généralement parlant, le nouveau système était venu donner au justiciable les moyens de faire valoir ses droits, tout en redoutant que le fait par l'Administration de refuser de se plier à l'autorité et aux décisions des tribunaux ne vienne remettre en cause le respect de la légalité administrative onusienne. Le Groupe d'évaluation a été informé de cas précis où celle-ci avait refusé d'exécuter ou méconnu telles ordonnances, y compris de réintégration ou de sursis à exécution, autorisant ainsi à douter généralement de l'aptitude de la justice onusienne à sauvegarder les droits du fonctionnaire.

105. Certains acteurs se sont inquiétés de ce que l'interprétation restrictive faite de la compétence des tribunaux et de la notion de décision administrative n'ait eu pour effet de priver le justiciable de recours utile, faisant valoir que les tribunaux devraient pouvoir statuer sur la légalité de toutes dispositions du Statut et du Règlement du personnel de l'ONU et des décisions de la Commission de la fonction publique internationale et en apprécier la conformité aux normes internationales. D'aucuns ont cru voir dans la décision prise récemment par le Tribunal d'appel de soustraire les décisions du Bureau de la déontologie à tout contrôle administratif une entorse à la légalité, en ce qu'elle venait de fait priver de tout recours le fonctionnaire qui prétendrait avoir été victime de représailles et privé de toute protection[28].

106. Pour les acteurs consultés, faisait également problème le fait qu'il ne soit organisé aucune protection contre toutes représailles en faveur du justiciable, l'Organisation devant soutien et protection à tous ses fonctionnaires, y compris quiconque dénonce quelque manquement ou comparaît comme témoin en quelque

[28] Voir *Wasserstrom* (2014-UNAT-457).

cause, surtout quand on sait que le fonctionnaire est tenu de dénoncer à l'autorité compétente toute infraction aux textes de l'Organisation. Le Groupe d'évaluation a été informé de cas où l'Administration avait méconnu ou violé les mesures de protection de témoins prescrites par le juge. Certains fonctionnaires ont évoqué en s'en préoccupant le cas de fonctionnaires qui, ayant « triomphé » devant les tribunaux ou convenu d'un règlement amiable avec l'Administration, verront leur contrat résilié, prétexte pris de défaut de financement, de restructuration ou de suppression de poste.

Respect des procédures régulières

107. Divers acteurs consultés ont reproché aux tribunaux d'avoir été trop à cheval sur le respect des délais de dépôt d'écritures, ce qui, selon eux, les conduira à rejeter des prétentions bien fondées, privant ainsi le justiciable du droit qui lui appartient de demander justice.

108. De l'avis des acteurs consultés, trop nombreux étaient les dossiers jugés irrecevables devant les tribunaux à cause de lacunes dans les textes. Ainsi, aux termes de la disposition 11.2 b) du Règlement du personnel « tout fonctionnaire qui souhaite contester formellement telle décision administrative prise sur avis d'organes techniques, comme arrêtée par le Secrétaire général, n'est pas tenu d'en demander le contrôle hiérarchique ». Encore que le Secrétaire général n'ait pas désigné d'organes dits techniques, le fonctionnaire s'entendait souvent dire que les décisions de tels ou tels organes ne sont pas justiciables du Groupe du contrôle hiérarchique faute d'être revêtues de caractère administratif.

Responsabilité (action récursoire)

109. Les acteurs consultés ont été nombreux à se préoccuper spécialement de la matière de la responsabilité (action récursoire). Aux termes de l'article 10.8 de son statut, le Tribunal du contentieux peut déférer toute affaire au Secrétaire général ou au chef du secrétariat du fonds ou programme des Nations Unies en cause aux fins d'action récursoire éventuelle. De l'avis de ces acteurs, faute d'être sanctionné, le responsable qui, par sa conduite, expose l'Organisation à quelque préjudice monétaire, n'a aucune raison de s'amender. Selon eux, il est impérieux d'asseoir le principe de l'action récursoire si l'on veut voir véritablement changer les choses à l'ONU.

110. On a cité au Groupe d'évaluation des cas de préjudice non négligeable imputable à tel responsable qui n'avaient suscité aucune enquête. Certains acteurs ont proposé qu'à titre de mesure de dissuasion, l'Organisation se retourne contre tout responsable qui lui aurait, par sa faute, causé quelque préjudice substantiel. D'autres acteurs ont par contre dit craindre que l'exercice systématique d'une action récursoire ne conduise le responsable à tout faire pour ne pas encourir quelque responsabilité au lieu d'obéir aux impératifs de sa mission.

111. Le Groupe d'évaluation a été informé que le Secrétaire général avait chargé un groupe spécial d'examiner les dossiers à lui déférés aux fins d'action récursoire pour lui recommander la suite à leur donner. Les justiciables ont cependant été nombreux à déplorer le déficit d'information sur ce sujet, ni les tribunaux ni le personnel n'ayant été informés de quelque sanction prise contre tel(s) ou tel(s) responsable(s) mis en cause.

112. Peu convaincus de l'application faite de l'institution du renvoi dans son ensemble, d'autres justiciables encore ont estimé que les tribunaux en avaient usé aussi largement que possible, au point qu'elle n'était désormais pas sans rappeler celle qui joue en cas de responsabilité « pénale ». De l'avis de ces justiciables, certains renvois étaient inopportuns et préjudiciables à la réputation du responsable ou fonctionnaire visé, surtout quand on sait que celui-ci ne se sera pas vu ménager la faculté de se justifier. Ils ont suggéré que l'Organisation institue une procédure qui permette de purger les dossiers toutes les fois qu'il aura été statué en sa faveur, le but étant de sauvegarder la réputation de quiconque aurait été blanchi, tout responsable objet de renvoi devant par ailleurs se voir ménager la possibilité de se défendre.

113. Des responsables sur le terrain ont dit aux membres du Groupe d'évaluation le sentiment de frustration que leur inspirait le fait qu'ils ne pouvaient sanctionner nul fonctionnaire convaincu de faute grave à cause de la complexité de la procédure disciplinaire. Pour eux, la norme de preuve dite de la « preuve claire et convaincante » édictée par les tribunaux était trop stricte. Ils ont souligné que les lenteurs de la procédure d'enquête disciplinaire donnaient aux uns et aux autres le sentiment que l'impunité régnait en maître sur le terrain, risquant de mettre sérieusement à mal la réputation de l'Organisation. Ils ont préconisé de trouver une solution qui permette de concilier les impératifs de la protection des droits du personnel et de la sauvegarde du pouvoir qui appartient à l'Organisation d'amener tout fonctionnaire coupable de faute ou manquement grave à en répondre.

Procédure non formelle

114. Le Groupe d'évaluation s'est intéressé aux rapports entre la procédure formelle et la procédure non formelle, cette dernière jouant, aux yeux des acteurs, un rôle important dans le système de justice interne envisagé dans son ensemble. On est largement convenu de dire que l'Organisation devrait encourager la prévention et le règlement amiable de tous conflits. Le Groupe d'évaluation a été informé que les renvois décidés par les tribunaux et les initiatives de règlement amiable suggérées par diverses entités, dont le Bureau de l'aide juridique au personnel, le Groupe du contrôle hiérarchique et les conseillers du personnel allaient dans ce sens. Plusieurs acteurs, dont ledit groupe, ont confirmé avoir saisi le Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies de dossiers qui connaîtront une heureuse issue. Saisi, ce dernier bureau entendait se voir ménager le temps nécessaire à la recherche de toute solution amiable.

115. Le Groupe d'évaluation a également été informé que la justice interne n'attendant plus qu'il y ait contentieux pour intervenir, le justiciable inclinait incontestablement de plus en plus à privilégier le règlement non contentieux de sa cause et que les tribunaux renvoyaient de plus en plus de dossiers aux fins de médiation ou de règlement amiable, et ce, à la faveur de la procédure de mise en état.

116. Des responsables sur le terrain ont dit aux membres du Groupe d'évaluation mesurer l'intérêt du rôle joué par le Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies. Des responsables dans un lieu d'affectation leur ont confié avoir réussi, dans la moitié des cas, à faire l'économie de tout contentieux en empruntant la voie non formelle. Selon ces derniers, c'est à l'intérêt que l'on portait désormais en très haut lieu à la procédure non contentieuse et au dialogue entretenu

avec ce Bureau dans le but de déceler tous germes de litige que l'on devait ce succès.

117. Évoquant également certains couacs dans les rapports entre procédure formelle et procédure non formelle, les acteurs consultés ont été d'avis que l'on gagnerait à les rapprocher encore l'une de l'autre. Ils en ont ainsi notamment déploré le difficile dialogue et le « cloisonnement ». On a confié au Groupe d'évaluation que le traitement de certaines affaires avait accusé du retard, le Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies ayant opposé une fin de non-recevoir à toute demande d'information sur l'état d'avancement du dossier, motif pris de la confidentialité dont il est tenu.

118. Dans d'autres circonstances, tel ou tel dossier avait été atteint par la forclusion, faute par le Bureau des services d'ombudsman et de médiation d'avoir entrepris en toute diligence de trouver un règlement amiable. Les acteurs ont suggéré de proroger le délai de saisine du Groupe du contrôle hiérarchique dans l'hypothèse où les parties rechercheraient une solution amiable. Le Groupe d'évaluation a été informé que le Groupe du contrôle hiérarchique et le Bureau des services d'ombudsman et de médiation, aidés en cela par le Bureau de l'aide juridique au personnel, œuvraient à arrêter un cadre de travail qui serait le lieu de réaménager les délais en présence de tentatives de règlement non contentieux de tout litige avant et pendant la procédure de contrôle hiérarchique, et ce, en attendant la promulgation d'un texte administratif portant prorogation des délais, ainsi qu'il est dit aux alinéas c) et d) de la disposition 11.2 du Règlement du personnel.

119. Faisait également problème l'opposabilité des règlements amiables, les acteurs consultés ayant fait état de cas où l'Administration n'avait pas honoré tels ou tels accords de médiation consécutifs à de longues négociations, sapant ainsi la foi du justiciable dans la procédure non formelle. L'Administration avait, en d'autres espèces, prétendu que la personne qui avait négocié tel règlement au nom de l'Organisation n'était pas à ce habilitée.

120. D'aucuns ont été d'avis que les recommandations du Bureau des services d'ombudsman et de médiation n'étaient pas prises au sérieux, celui-ci n'ayant ni le pouvoir ni la « poigne » de faire respecter et exécuter tous règlements négociés. Par suite, étant peu convaincus de son efficacité, certains fonctionnaires empruntaient la voie formelle. Pour les acteurs consultés, il était important que le Bureau prenne plus résolument l'initiative du règlement de conflits et de la recherche de solutions non contentieuses, le médiateur devant être investi du pouvoir que sa mission exige.

121. Les représentants des institutions, fonds et programmes et de petites entités consultés ont dit au Groupe d'évaluation avoir su régler nombre de litiges à l'amiable et que c'est à leur style de gestion pragmatique, à la souplesse de leur financement et/ou à l'intervention précoce de leurs services juridiques que l'on devait ce succès. On a à l'opposé reproché au Secrétariat d'être peu enclin à transiger et à honorer tous accords négociés entre les parties, l'inobservation de ces accords venant entamer la foi dans tous accords issus de médiation ou de transaction.

122. Considérant que la procédure non formelle était sous-utilisée, le justiciable ignorant les services et choix qu'elle propose, certains acteurs ont proposé d'entreprendre plus résolument d'en faire mieux connaître l'intérêt et la vocation,

de donner au justiciable des raisons de l'emprunter et de convaincre les cadres et responsables des avantages qu'elle offre.

123. Les acteurs consultés ont divergé s'agissant de l'opportunité ou non d'ériger la médiation en procédure obligatoire, certains d'entre eux ayant été d'avis qu'il fallait l'instituer en première étape obligatoire, le but étant de réduire le volume du contentieux justiciable de la procédure formelle, cependant que pour une très large majorité une telle solution viendrait remettre en cause les droits du justiciable, la médiation ayant au surplus, aux yeux de ces derniers, d'autant plus de chances d'aboutir que l'une et l'autre parties se prêteraient volontiers à la recherche de toute solution.

Groupe du contrôle hiérarchique

124. Les vues des acteurs consultés ont divergé à propos de la vocation et du mode de fonctionnement du Groupe du contrôle hiérarchique. Selon certains de ces acteurs, efficace, ledit Groupe avait un brillant palmarès, la multiplication des demandes de contrôle hiérarchique s'expliquant par la confiance et la foi de plus en plus affermies qu'il inspirait au justiciable. Pour ces derniers, le fait qu'il soit domicilié au sein du Département de la gestion n'empêchait nullement le Groupe de s'acquitter de sa mission en toute sérénité et impartialité et il ne fallait pas oublier qu'il avait réglé tel litige dans nombre de cas, permettant ainsi de faire l'économie de tout contentieux.

125. 125. Remettant en cause son indépendance et son impartialité, d'autres acteurs ont fait valoir à l'opposé que, comme il relevait du Département de la gestion, le Groupe ne pouvait nullement se prononcer en toute indépendance, se bornant à entériner purement et simplement les décisions de l'Administration, dont il était l'émanation. À preuve, le nombre élevé de décisions administratives qu'il a confirmées en regard de l'écrasante majorité de demandes de contrôle hiérarchique qu'il a rejetées comme irrecevables. Selon cette opinion, il faudrait soit dissoudre le Groupe soit le « réformer en profondeur » pour en garantir l'indépendance et l'impartialité et en confier la direction à une personne extérieure à l'Organisation.

126. Plusieurs acteurs ont critiqué certaines pratiques du Groupe comme contraires à son mandat. On a ainsi confié aux membres du Groupe d'évaluation, que, ayant pour mission d'apprécier la légalité de décisions administratives prises au nom du Secrétaire général, le Groupe du contrôle hiérarchique concluait rarement à l'irrégularité de telle(s) ou telle(s) décision(s). Au contraire, chaque fois qu'il concluait dans ce sens, il demandait à l'auteur de la décision en cause de la modifier, s'en autorisant pour déclarer « sans objet » la demande de contrôle hiérarchique; cette pratique facteur d'impunité vient saper la confiance dans la justice interne.

127. Un autre grief évoqué devant le Groupe d'évaluation a trait à la matière des demandes de sursis à exécution. Aux termes du paragraphe b) i) de la disposition 11.3 du Règlement du personnel, le fonctionnaire peut, par voie de requête, demander au Tribunal du contentieux d'ordonner qu'il soit sursis à l'exécution de la décision administrative contestée en attendant qu'il soit procédé à son contrôle hiérarchique. Certains justiciables ont fait savoir que le Groupe s'empressait de procéder à ce contrôle avant la tenue de l'audience d'examen de la demande de sursis ou immédiatement après l'intervention de toute ordonnance de sursis, privant ainsi le justiciable de toute mesure conservatoire. Les justiciables ont cru voir dans

cette façon de procéder une tentative délibérée de la part du Groupe du contrôle hiérarchique pour dépouiller le Tribunal de la compétence qu'il tient de l'article 13 de son Règlement de procédure, relevant que le Groupe était normalement censé se prononcer au moins dans les 45 jours (30 jours s'agissant des fonctionnaires affectés dans des villes sièges) suivant sa saisine et ces justiciables de déplorer qu'il ne respectait pas toujours les délais à lui impartis.

Bureau de l'administration de la justice

Directeur exécutif

128. Sans nier que le Bureau de l'administration de la justice jouait un rôle important dans la coordination du système de justice interne dans son ensemble, les acteurs consultés ont cru déceler un conflit d'intérêts fondamental dans ce système en ceci que le Cabinet du Secrétaire général en assurant le service et l'administration.

129. De l'avis de certains acteurs, le fait qu'à New York les tribunaux, les greffes et le Bureau de l'administration de la justice cohabitent l'espace aménagé à cette fin venait encore inspirer au justiciable le sentiment que le Bureau s'immisçait dans le cours de la justice. On a fait observer aux membres du Groupe d'évaluation que la mission confiée au Directeur exécutif du Bureau à l'occasion des activités des greffes était non pas tant de fond qu'administrative. Qualifiant cependant cet état de fait de « loin d'être idéal », certains acteurs ont été d'avis que les agents des greffes se trouvaient ainsi dans une situation « peu confortable ».

Bureau de l'aide juridique au personnel

130. Les acteurs consultés ont été quasiment unanimes à dire que le Bureau de l'aide juridique au personnel jouait un rôle important à nul autre pareil dans le système de justice, qualifiant ses juristes de sérieux et efficaces. Divers justiciables qui l'avaient sollicité ont dit au Groupe d'évaluation avoir reçu du Bureau une assistance sérieuse qui les aura aidé à régler leur litige. D'autres entités qui collaboraient étroitement avec le Bureau en ont loué le sérieux et l'efficacité et dit tout l'intérêt qu'il y avait à voir des juristes du Bureau rompus aux textes de l'Organisation assurer la représentation de fonctionnaires. Pour les responsables et les membres du personnel parties à quelque instance devant la justice interne, par-delà sa mission de prestation d'avis et conseils juridiques et de représentation, le Bureau jouait ce rôle non négligeable de « filtre » des causes manifestement mal fondées.

131. Le Groupe d'évaluation a été informé que le Bureau avait prêté son concours à des fonctionnaires à l'occasion d'environ 5 000 affaires, notamment sous forme d'avis juridiques sommaires, de conseils et de représentation à l'occasion de tentatives de règlement amiable ou de médiation, de la procédure de contrôle hiérarchique ou de quelque instance disciplinaire ou encore devant les tribunaux ou d'autres instances de recours.

132. Les acteurs ont cependant déploré que le Bureau soit grossièrement mal doté en personnel, étant censé répondre aux sollicitations de plus de 70 000 justiciables avec un effectif rien que de 10 juristes, ce défaut de moyens venant l'empêcher de pourvoir pleinement et en toute équité à la représentation juridique des justiciables, singulièrement de ceux en poste ailleurs que dans une ville siège. Redoutant de voir

le Bureau se trouver dans l'obligation de rejeter tels ou tels dossiers faute de moyens, les acteurs ont préconisé de lui donner les moyens humains de sa vocation vu le nombre de ses clients, le respect du principe de l'égalité des armes étant à ce prix. Nombre d'acteurs ont évoqué le gouffre qui sépare l'équipe de conseils qui représentent l'Administration de l'effectif total de juristes du Bureau, précisant que le nombre des premiers quadruplait quasiment celui des seconds.

133. Divers acteurs ont également reproché au Bureau d'être acquis à l'Administration, ayant cru voir un conflit d'intérêts dans ceci que ses juristes étaient rémunérés par l'Administration et représentés par les conseils de celle-ci. Selon certains justiciables, ce sentiment expliquerait, entre autres facteurs, que les justiciables soient nombreux à assurer leur propre représentation devant les tribunaux. Pour d'autres, l'organigramme du Bureau faisait problème, les plans de carrière n'y étant pas clairement tracés. Le Groupe d'évaluation a ainsi appris que le Bureau n'ayant aucun poste P-4, des agents en quête de promotion avaient émigré vers d'autres cieux au sein de l'Organisation, y compris le Bureau des affaires juridiques. Aux yeux de certains, cette passerelle venait conforter le justiciable dans l'idée que les agents du Bureau étaient acquis à l'Administration ou peu enclins à remettre en cause toutes décisions administratives, de peur d'hypothéquer leur carrière.

134. On a en outre reproché au Bureau de ne s'être pas donné de critères précis d'appréciation de l'opportunité d'accepter ou de rejeter tel ou tel dossier. Les justiciables ont fait remarquer que, défendues par des conseils externes ou voire par le justiciable agissant pour son propre compte, telles prétentions rejetées par le Bureau ont prospéré devant la justice interne. D'aucuns ont prétendu que le Bureau répugnait à intervenir dans des dossiers complexes ou politiquement délicats, se cantonnant dans les seules affaires dans lesquelles il pouvait triompher. On a fait observer au Groupe d'évaluation que le Bureau ne suivait pas les dossiers par lui rejetés pour déterminer s'ils avaient en définitive prospéré devant les tribunaux.

135. Étant d'avis que le fait que le Bureau relève du Bureau de l'administration de la justice était une solution « contre-indiquée », un certain nombre d'acteurs ont estimé que la mission de recruter les agents du Bureau ne devrait pas être confiée au Bureau de l'administration de la justice. Évoquant le profil des agents du Bureau, ces acteurs ont dit que l'on gagnerait à élargir la diversité en son sein du point de vue de la parité des sexes, des compétences linguistiques et de la répartition géographique du personnel, l'objectif étant de lui permettre de s'acquitter plus efficacement de sa mission de représentation du justiciable onusien.

136. Les acteurs consultés ont diversement apprécié l'intérêt du mécanisme de financement volontaire venu inviter tout fonctionnaire à cotiser 0,05 % de son traitement pour permettre de financer le Bureau. Doutant du bien-fondé de la formule, les acteurs consultés ont été nombreux à dire qu'elle contrevenait aux dispositions de la Charte des Nations Unies qui veut que tous les bureaux des Nations Unies soient financés sur les ressources de l'Organisation. Pour d'autres, il était injuste de demander aux fonctionnaires de financer une entité qui échappait à leur contrôle. On a suggéré de réserver les services du Bureau aux agents des Services généraux et au justiciable indigent, sachant que nombre de justiciables agissaient pour leur propre compte nonobstant la gratuité de l'aide proposée par le Bureau. Selon d'autres acteurs, les fonctionnaires devraient réfléchir à l'idée de se doter d'un régime d'aide juridique indépendant de l'Administration. Aux yeux des

tenants de cette solution, un tel régime, bâti sur les cotisations des fonctionnaires, permettrait de remédier à l'actuelle inégalité des armes, le justiciable pouvant ainsi constituer le conseil de son choix qui lui serait comptable de sa mission au lieu de s'en remettre au seul Bureau de l'aide juridique au personnel.

Greffes

137. Les acteurs consultés se sont accordés à dire que les greffes concouraient puissamment au bon fonctionnement des tribunaux, encore que certains d'entre eux aient été d'avis qu'il restait à préciser les modalités de leur concours et, déplorant que les juges ne soient pas associés à la procédure de sélection des greffiers, dont le Greffier en chef, aient recommandé que les juges soient consultés à l'occasion de cette procédure.

138. Estimant que le rôle du Greffier en chef était mal défini, plusieurs acteurs ont suggéré de lui assigner un mandat précis. On a fait remarquer au Groupe d'évaluation que le Greffier en chef cumulait cette fonction avec celle d'adjoint au Directeur exécutif du Bureau de l'administration de la justice. Voyant un risque de conflit d'intérêts dans ce cumul de fonctions, certains acteurs ont souhaité voir réaménager l'agencement de ces fonctions.

Tribunaux

139. Les acteurs consultés sont convenus de l'intérêt du double degré de juridiction institué par le système de justice interne et de ce que, par leur jurisprudence, les tribunaux contribuaient pour beaucoup à façonner le système. On a cru voir dans l'institution d'une juridiction d'appel des décisions rendues en première instance une nouveauté salutaire venue permettre à la justice de gagner en qualité, même si, retenant divers griefs contre les tribunaux, certains acteurs ont recommandé des mesures qui viendraient à leurs yeux renforcer encore le rôle desdites juridictions et permettre au système de gagner encore en efficacité.

Tribunal du contentieux

140. Pour les acteurs consultés, les pratiques et procédures de cette juridiction variant d'une de ses villes sièges à l'autre, le justiciable ne savait pas sur quel pied danser. Certains juges tenaient systématiquement une audience en présence de sérieuses contestations autour des faits, cependant que chez d'autres la tenue d'une audience était « l'exception et non la règle », y compris en matière disciplinaire, terrain sur lequel les faits font sérieusement litige. De même, tel juge avait pour pratique de tenir des audiences de mise en état, ce que tel autre juge ne trouvait pas essentiel. Jugeant cet ordre « laxiste » et à la merci des humeurs de chacun, certains acteurs ont dit combien il était nécessaire d'arrêter à l'intention des parties des règles de procédure précises dans le sens d'une plus grande homogénéité de la justice interne. Le Groupe d'évaluation a appris que les juges œuvraient à uniformiser leur manière de procéder en arrêtant des instructions et des directives pratiques.

141. Toujours sur ce sujet, plusieurs acteurs ont déploré l'hétérogénéité de la jurisprudence, évoquant des cas où le juge du Tribunal du contentieux avait méconnu tel ou tel arrêt du Tribunal d'appel, ce que l'on s'expliquait essentiellement par ceci que, encore à ses balbutiements, le système était en devenir.

142. Tout en convenant que le système offrait plus de garantie de célérité et d'efficacité que son prédécesseur, certains justiciables, inquiets de ce que le Tribunal du contentieux tardait de plus en plus à se prononcer, ont suggéré d'impartir au juge un délai de jugement dans le code de conduite à l'intention des juges ou le règlement de procédure de sa juridiction. Relevant l'absence de tout dispositif qui permettrait d'évacuer les actions manifestement mal fondées qui venaient engorger le système, plusieurs acteurs ont suggéré d'instituer une procédure accélérée qui permette d'éliminer les causes frivoles le but étant de permettre au juge de consacrer son temps à traiter d'actions légitimes. Quelques acteurs ont recommandé d'instituer une forme d'amende de fol appel, étant d'avis qu'un régime de tarification aurait peut-être quelque effet dissuasif, d'autres ayant fait valoir à l'opposé que toute tarification entraverait l'accès à la justice et qu'il serait préférable de retenir une formule de condamnation aux dépens de la partie succombante.

Tribunal d'appel

143. Les acteurs consultés ont été plusieurs à se dire peu satisfaits de l'organisation des travaux de cette juridiction qui, selon eux, nuisait à la qualité de ses arrêts et décisions. Le Groupe d'évaluation a appris que le Tribunal d'appel siégeait trois fois par an en session de deux semaines, délibérant et rendant au moins 35 arrêts par session. Certains acteurs ont douté qu'en si peu de temps les juges puissent délibérer à fond avant de se prononcer.

144. Le Groupe d'évaluation a appris que les juges refusaient de prolonger toute session car, exerçant des fonctions à temps plein dans leurs juridictions nationales respectives, la plupart d'entre eux ne pouvaient se libérer pour plus longtemps que prévu. En outre, aucun dispositif au Tribunal ne permettait aux juges de vider les requêtes avant dire droit en dehors des sessions. Tranchées auparavant par le Président du Tribunal, ces requêtes étaient depuis peu renvoyées à la session suivante. Plusieurs acteurs ont proposé d'ériger le Tribunal en juridiction siégeant à plein temps ou de n'y nommer que des juges retraités et d'instituer un juge de permanence chargé de trancher toutes requêtes avant dire droit.

145. Les acteurs consultés se sont plus sérieusement préoccupés des contrariétés de la jurisprudence du Tribunal d'appel, appelant l'attention du Groupe d'évaluation sur plusieurs arrêts à l'occasion desquels celui-ci s'était contredit sur d'importantes matières telles que le renvoi pour jugement, la rectification de jugements, l'anonymat ou encore l'octroi d'indemnisation à titre de réparation. Le Groupe d'évaluation a été ainsi informé que, ayant précédemment déclaré que le Tribunal du contentieux tirait incontestablement de l'article 10 5) de son statut la faculté et le pouvoir de quantifier et d'ordonner toute indemnisation à titre de réparation de la violation des droits de tout fonctionnaire (voir UNDT/2011/081), le Tribunal d'appel réduira par la suite le montant de l'indemnisation arrêté par le premier juge dans un certain nombre d'affaires, et ce, sans s'en expliquer clairement. Faisant observer que ces contrariétés jurisprudentielles venaient remettre en cause l'intégrité du système de justice tout entier, les acteurs ont redit la nécessité pour le Tribunal d'appel d'être constant dans ses arrêts, le but étant d'orienter la juridiction inférieure et, plus généralement, de garantir l'homogénéité de la jurisprudence onusienne.

146. Nombreux étaient les justiciables aux yeux desquels le Tribunal d'appel était acquis à l'Administration, plusieurs d'entre eux ayant cru voir la preuve de son parti pris dans le grand nombre de jugements en première instance qu'il aurait annulé sans motivation suffisante. Certains justiciables lui ont reproché de ne pas siéger assez souvent et d'être coupé des réalités du système pris dans son ensemble étant donné son statut non permanent.

147. Plus d'un justiciable ont reproché aux arrêts du Tribunal d'être dénués d'analyse et de motivation suffisante et de ni fournir d'orientation au justiciable ni enrichir le système dans son ensemble. On a cru voir dans « l'indigence » de la motivation de ses arrêts le signe que cette juridiction inclinait à donner gain de cause à l'Administration et à réduire le montant de toute indemnisation accordée à titre de réparation. On a ainsi fait observer au Groupe d'évaluation que d'ordinaire près de 70 % des jugements en première instance étaient cassés en appel, cependant que l'on faisait valoir à l'opposé que le taux élevé des cassations tenait aux vices dont ces jugements étaient entachés.

148. Pour certains justiciables, le régime de rémunération des juges d'appel faisait problème. Les membres du Groupe d'évaluation ont été informés que, étant rémunéré par référence au nombre d'arrêts par lui rendus, le juge d'appel ne l'était pas pour toutes autres tâches qu'il exécuterait. Ces justiciables ont dit craindre que ce régime de rémunération ne vienne nuire à la qualité des décisions du juge et ne dégénère en prime à la cassation de jugements qui viendrait entamer la confiance du justiciable dans la justice interne.

Conseil de justice interne

149. Les acteurs consultés se sont accordés à dire que le Conseil de justice interne contribuait puissamment à surveiller et superviser la mise en place du système de justice. Soulignant l'intérêt qu'il y avait à pourvoir à son indépendance institutionnelle, certains justiciables ont suggéré de préciser le mandat et la vocation du Conseil.

Causes fondamentales de conflit et solutions envisageables; prévention et règlement précoce des litiges

150. Les acteurs consultés ont recensé diverses sources de conflit et de contentieux sur le lieu de travail qu'il était important d'éliminer à leurs yeux. On a retenu comme constante source de contentieux le flou et la complexité de l'univers juridique dans lequel baigne la justice interne. Les responsables et les membres du personnel ont convenu que le Statut et le Règlement du personnel de l'ONU, les circulaires du Secrétaire général, instructions administratives, circulaires et autres textes administratifs étaient dans leur rédaction peu cohérents, flous, hermétiques et d'interprétation malaisée. On a en outre fait savoir au Groupe d'évaluation que les responsables ne pouvaient pas compter sur le moindre concours ni la moindre orientation quant à savoir comment faire application de tel ou tel texte et fait remarquer que la rédaction bancale de telles ou telles dispositions de certains desdits textes était source d'ambiguïté et susceptible d'interprétations diverses. Ainsi, on peut difficilement dire en quelles circonstances le fonctionnaire peut être mis en congé avec ou sans traitement. Étant d'avis que l'on pourrait faire l'économie de bien de problèmes en soignant davantage la rédaction des textes, les justiciables consultés ont dit qu'il était impérieux de revoir de fond en comble

l'ensemble des textes administratifs, le but étant d'en éliminer toutes dispositions obscures et ambigües et de les refondre en un texte unique abordable.

151. On a de plus fait observer aux membres du Groupe d'évaluation que telles mauvaises pratiques de gestion et, dans certains cas, telles erreurs flagrantes de la part de responsables étaient à l'origine de nombre de contentieux devant les tribunaux, ce qui s'expliquerait par ceci que personne n'était amené à répondre de ses actes, les bons élèves n'étant pas récompensés ni les mauvais sanctionnés. Selon l'un des acteurs, tout baignait dans une ambiance « d'extrême frilosité » dans la mesure où de grossières pratiques de gestion n'avaient jamais vécu. De l'avis d'un autre acteur, la direction se défaussait de ses problèmes sur la justice interne. Les acteurs consultés ont estimé qu'il importait d'envisager le système de justice sous l'angle des traditions de gestion onusiennes. Déplorant l'absence de dispositif de formation à la bonne gestion et « l'inadéquation » de la formation offerte aux cadres et responsables, certains acteurs ont recommandé de former ces derniers, tous échelons confondus, aux pratiques de gestion essentielles, y compris la gestion de conflit et l'évaluation et la notation de subordonnés et de mieux asseoir le principe de la responsabilité de quiconque est investi de quelque pouvoir de décision.

152. Toujours à ce propos, certains justiciables ont évoqué l'opacité de la gestion comme source majeure de contentieux, le Groupe d'évaluation ayant été informé que dans nombre de cas le fonctionnaire a saisi la justice interne faute par le responsable en cause d'avoir motivé la décision administrative entreprise. Selon certains acteurs, on « cultivait le secret » à l'ONU, si bien que le responsable ne croyait nullement devoir justifier ses décisions quand bien même il y serait tenu.

153. Les justiciables ont également évoqué un véritable maquis de procédures, certains sur le terrain s'étant plaints d'être mal informés de leurs droits et autres avantages et des lenteurs et lourdeurs des procédures administratives, autant de facteurs qui, venant s'ajouter à la difficulté de l'environnement de travail, concouraient à susciter frustrations et conflits en milieu professionnel.

154. De l'avis des acteurs consultés, le système d'évaluation et de notation du fonctionnaire était l'une des matières qui faisaient le plus problème à l'ONU. Plusieurs responsables se sont plaints d'avoir les mains liées en présence de tout subordonné dont le travail laisserait à désirer, la procédure de contestation de rapports d'évaluation venant souvent mettre en échec toute franche et sereine appréciation des états de service défaillants du subordonné, ce dernier n'étant par suite presque jamais astreint à quelque plan de mise à niveau ou sanctionné. Les fonctionnaires ont, quant à eux, reproché aux responsables de détourner le système d'évaluation et de notation de sa finalité dans le dessein de faire licencier tel ou tel fonctionnaire mal vu d'eux. On a signalé aux membres du Groupe d'évaluation des cas où tel ou tel responsable avait mis jusqu'à sept ans pour établir le rapport d'évaluation prescrit. Plusieurs acteurs ont suggéré de repenser totalement le système d'évaluation et de notation ou de le remplacer par un plus simple système fait de critères d'évaluation objectifs.

155. Déplorant que l'Organisation ne se soit pas donné de dispositif qui lui permette de tirer des enseignements de la jurisprudence interne et qu'elle n'ait pas su adapter ses textes à l'évolution de ladite jurisprudence, les acteurs ont été fort nombreux à suggérer que l'Administration se dote d'un mécanisme qui lui permette de dégager la quintessence de la jurisprudence interne, le but étant de lui donner corps dans les textes, politiques et pratiques de l'Organisation. Convaincus de

l'intérêt du condensé jurisprudentiel (guide d'enseignements) établi précédemment par le Groupe du contrôle hiérarchique, nombre de responsables ont souhaité en voir reprendre la publication, étant d'avis que l'on enrichirait le système dans son ensemble en dégageant tous enseignements jurisprudentiels utiles pour remédier à telles ou telles lacunes relevées dans les politiques ou la pratique de l'Organisation. De plus, certains acteurs ont suggéré d'offrir à tout responsable des orientations précises en présence de telle ou telle décision bien déterminée qu'il voudrait prendre et de lui donner toutes informations précises utiles.

156. Enfin, les acteurs ont engagé l'Administration à changer son fusil d'épaule, les fonctionnaires soulignant la nécessité pour l'Organisation prise dans toutes ses composantes de prendre les devants pour prévenir tout conflit et chercher à régler tous litiges à l'amiable, l'objectif étant de favoriser la bonne entente entre collègues.

IV. Évaluation et propositions tendant à l'amélioration du système de justice

157. L'Assemblée générale a entendu, par le paragraphe 4 de sa résolution 61/261 – intention que viendra réaffirmer sa résolution 63/253 – instituer un nouveau système d'administration de la justice indépendant, transparent, professionnalisé, doté de ressources suffisantes et décentralisé qui obéisse aux règles applicables du droit international, ainsi qu'aux principes de la légalité et du respect des formes régulières, et permette de faire respecter les droits et obligations du fonctionnaire et d'amener responsables et fonctionnaires à répondre également de leurs actions.

158. Le Groupe d'évaluation croit donc devoir rechercher si cette intention première s'est traduite dans les faits et si elle peut et/ou doit encore se concrétiser à tel ou tel égard, avant de s'arrêter sur les différents aspects de son mandat.

A. Indépendance

159. Le Groupe de la refonte avait proposé que toutes procédures soient engagées contre l'Organisation et non contre le Secrétaire général, qui serait ainsi le gardien de l'intégrité et le protecteur de l'état de droit[29]. Une telle solution aurait impliqué de conférer la marge d'autonomie et d'indépendance voulues au futur Bureau de l'administration de la justice, sachant qu'il aurait été comptable devant le « gardien » du système de justice et non le défendeur devant les instances de la justice interne. L'Assemblée générale décidera d'instituer le Bureau de l'administration de la justice sans toutefois changer la place du Secrétaire général, d'où l'espèce d'ambiguïté institutionnelle que trahit l'édifice.

160. La proposition du Groupe de la refonte n'était pas sans présenter des difficultés d'ordre juridique et pratique. Premièrement, il était douteux que l'Organisation toute entière puisse être amenée à répondre de ce qui n'était au fond que conflits du travail internes au Secrétariat (ou aux secrétariats des divers fonds et programmes). Deuxièmement, on voyait mal en quoi l'auteur de telle décision contestée serait fondé en droit à la défendre au nom de l'Organisation. Enfin, il est

[29] Voir A/61/205, par. 123.

des cas où le Secrétaire général ou le chef de secrétariat du fond ou programme en cause a pu avoir été directement à l'origine de la décision administrative attaquée.

161. Sans reprendre les propositions avancées par le Groupe de la refonte, le Groupe d'évaluation estime que l'on gagnerait à renforcer le principe de l'indépendance judiciaire et institutionnelle au sein du dispositif actuel.

162. Le Groupe d'évaluation tient à préciser premièrement que non seulement le Secrétaire général est défendeur devant les organes de justice mais, chose plus importante encore, mais il a pour intérêt direct – et en fait pour responsabilité – en tant que plus haut fonctionnaire de l'Organisation des Nations Unies de veiller à ce que justice soit faite et que le système de justice interne fonctionne comme il se doit. Les mêmes exigences sont faites à tous fonctionnaires des Nations Unies censés concourir à la bonne marche dudit système.

163. De l'avis du Groupe d'évaluation il est des problèmes à résoudre et des mesures à prendre pour sauvegarder et asseoir l'indépendance de la magistrature au sein du système interne d'administration de la justice. Loin d'intéresser les seuls tribunaux, cet impératif vaut pour les autres composantes du système « indépendantes » selon les résolutions de l'Assemblée générale et/ou les rapports du Secrétaire général.

164. À ce propos, sachant que pour apprécier l'indépendance de la justice, il faut rechercher si la séparation des pouvoirs est garantie entre le judiciaire, d'une part, et l'exécutif et le législatif, d'autre part, le Groupe d'évaluation s'attachera dans un premier temps à rechercher si les composantes de la voie de justice formelle, qui relèvent de l'exécutif agissent dans le respect du principe séparatiste.

Groupe du contrôle hiérarchique

165. Le Groupe de la refonte avait recommandé d'abolir purement et simplement l'ancienne procédure d'examen administratif préalable au recours contentieux. Le Secrétaire général suggérait par contre de remplacer cet examen par une fonction d'évaluation de l'administration dotée de ressources suffisantes et renforcée qui constituerait le premier niveau du système de justice formel[30]. L'Assemblée générale décidera de créer au Bureau du Secrétaire général adjoint à la gestion un groupe du contrôle hiérarchique, en tant qu'unité indépendante[31]. Sous l'empire du nouveau système, le Groupe fait des recommandations au Secrétaire général adjoint qui apprécie la suite à leur donner en vertu d'une délégation de pouvoir qu'il tient du Secrétaire général.

166. Le Groupe d'évaluation constate que le Groupe du contrôle hiérarchique ne se veut pas indépendante ni n'agit comme « entité indépendante » de l'Administration. Faisant au contraire partie de celle-ci, elle a pour mission de l'aider à réexaminer toute décision contestée avant qu'elle ne donne lieu à contentieux. Qu'il agisse en toute indépendance vis-à-vis de l'auteur de telle décision contestée ne change rien à ceci que le Groupe est incontestablement une émanation de l'Administration. Il remplit certes une fonction importante utile tout autant pour cette dernière que pour le justiciable lésé. De l'avis du Groupe d'évaluation, ce dispositif bel et bien

[30] Voir A/61/758, par. 29.
[31] Résolution 62/228, par. 50 à 52.

respectueux du principe de la séparation des pouvoirs ne porte nullement atteinte à celui de l'indépendance de la magistrature.

Bureau de l'administration de la justice

167. Le Groupe de la refonte avait recommandé d'instituer le Bureau de l'administration de la justice, l'idée étant de pourvoir à l'indépendance institutionnelle du système de justice et à son autonomie budgétaire et opérationnelle, ce bureau devant rendre compte au Secrétaire général en sa future qualité de « gardien » du système de justice.

168. D'après le Secrétaire général, le Bureau est un « organe indépendant »[32]). L'Assemblée générale prend note du rôle important que joue le Bureau pour ce qui est de préserver l'indépendance de la procédure formelle[33].

169. Le Bureau fournit un appui fonctionnel, technique et administratif aux tribunaux par l'intermédiaire de leurs greffes, assiste les fonctionnaires et leurs représentants dans l'exercice de recours par l'intermédiaire du Bureau d'aide juridique au personnel et apporte, le cas échéant, son concours au Conseil de justice interne[34]. Enfin, entre autres fonctions, le Directeur exécutif du Bureau donne au Secrétaire général des avis sur les questions systémiques touchant l'administration de la justice interne, établit les rapports que celui-ci adresse à l'Assemblée générale sur l'administration de la justice, le représente aux réunions internes aux Nations Unies consacrées à la question et lui rend compte des travaux du Bureau sans préjudice de l'indépendance de celui-ci[35].

170. Bref, relèvent du Bureau qui répond d'eux :

a) Les fonctionnaires de l'Organisation ayant qualité d'auxiliaires de la justice (greffes);

b) Les fonctionnaires de l'Organisation qui font office de conseils de justiciables devant le système de justice interne (Bureau d'aide juridique au personnel);

c) Le Secrétaire général (en sa qualité de défendeur devant le système actuel) auquel il prête concours, rend compte et assure représentation.

171. Du fait du mélange inédit de fonctions dévolues au Bureau, nonobstant les garanties plus ou moins déclaratoires résultant de son mandat, on serait fondé à dire du dispositif actuel qu'il porte atteinte au principe de la séparation des pouvoirs et, par suite, à l'indépendance de la justice.

Bureau d'aide juridique au personnel

172. L'Assemblée générale a noté que le Bureau de l'aide juridique au personnel jouait un rôle essentiel en fournissant une aide indépendante et impartiale aux fonctionnaires[36]. Elle a également reconnu l'importance que revêtait le rôle de filtre joué par le Bureau dans le système d'administration de la justice en donnant aux

[32] Voir ST/SGB/2010/3, sect. 2.1.
[33] Résolution 65/251, par. 32.
[34] Voir ST/SGB/2010/3, sect. 2.1, et résolution 62/228, par. 38.
[35] Voir ST/SGB/2010/3, sect. 3.
[36] Résolution 65/251, par. 36.

fonctionnaires des avis sur le bien-fondé de leur cause, spécialement au stade précontentieux[37]. Le Groupe d'évaluation retient que ce rôle de filtre est exercé par les juristes du Bureau faisant office de conseils, c'est-à-dire censés servir au mieux les intérêts de leurs clients. Il faudrait conférer officiellement à tout fonctionnaire des Nations Unies affecté au Bureau en qualité de juriste (voir par. 329) un statut de conseil dérogatoire au Règlement du personnel en toutes ses dispositions incompatibles avec l'indépendance vis-à-vis de l'Administration exigée par l'exercice de leur mission.

Greffes

173. Il faudrait notamment établir une relation institutionnelle plus précise entre greffes et tribunaux pour mieux sauvegarder ces principes fondamentaux (voir par. 338). Au fond, le greffe a pour seule raison d'être d'assurer le service du tribunal, les agents du greffe étant avant tout des auxiliaires de la justice. À cet égard, pour être utile, l'article 21 du Règlement de procédure de deux tribunaux n'est pas pour autant suffisant. Il faudrait conférer officiellement le statut d'auxiliaire de la justice à tout fonctionnaire des Nations Unies faisant office de greffier ou d'agent de greffe pendant la durée de son affectation. Il faudrait en outre confier formellement aux juges un rôle dans la procédure de sélection et de nomination des greffiers et de leurs collaborateurs et à l'occasion de leur évaluation et notation.

Greffier en chef

174. Les statuts des tribunaux instituent des greffes[38] mais n'envisagent pas la fonction de greffier en chef, laquelle a été établie par l'Assemblée générale, son titulaire ayant pour mission de superviser les greffes[39].

175. Relevant du Directeur exécutif du Bureau de l'administration de la justice, le Greffier en chef a pour fonctions notamment de coordonner les activités des greffes et de donner au Directeur exécutif des avis concernant l'affectation de ressources auxdits greffes et d'autres questions d'ordre technique, sans que l'on puisse dire s'il entre également dans sa mission de veiller à ce que les agents des greffes apportent un appui fonctionnel aux juges à l'occasion de toutes affaires. De l'avis du Groupe d'évaluation, il y a là matière à clarification.

Tribunaux

176. L'indépendance des tribunaux est liée à la question du statut des juges. Sur ce sujet, on retiendra que les juges n'entrent pas dans la hiérarchie du Secrétariat, et ce, pour la simple raison qu'ils sont investis du pouvoir de rendre contre le Secrétaire général des décisions revêtues de force exécutoire en annulant telle ou telle décision administrative pouvant émaner du sommet de la hiérarchie onusienne, cette situation n'étant pas sans rappeler celle de l'ordre interne, dès lors que le principe de la séparation des pouvoirs est bien assis.

177. Les juges du Tribunal du contentieux ont le statut de personnalités exerçant des activités au service de l'Organisation sans être fonctionnaires du Secrétariat,

[37] Résolution 68/254, par. 18.
[38] Art. 6.2 du Statut du Tribunal du contentieux et art. 5.2 du Statut du Tribunal d'appel.
[39] Résolution 62/228, par. 47.

ceux du Tribunal d'appel ayant qualité d'experts en mission des Nations Unies[40]. Or, l'Assemblée et le Secrétaire général leur attribuent d'ordinaire quelque « rang »[41], celui de D-2 s'agissant sans doute des juges du Tribunal du contentieux, leur rémunération étant alignée sur celle des fonctionnaires ayant rang de directeur, comme le Secrétaire général l'avait proposé[42]. Que leurs rémunération et conditions d'emploi soient fixées par référence à cette classe ne fait pas pour autant de ces juges des fonctionnaires ayant rang de D-2. Il est encore plus douteux de parler de « rang » des juges du Tribunal d'appel dont le statut actuel est celui d'experts en mission.

178. La confusion s'explique par ceci que l'on continue de regarder les juges comme faisant partie de la hiérarchie du Secrétariat et, par suite, comme étant les « subalternes » de tout fonctionnaire de « rang supérieur » du Secrétariat. Ayant eux-mêmes déclaré en 2014 qu'« étant donné le principe de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance de la magistrature, les juges n'avaient pas qualité de membres du personnel, de fonctionnaires ou de responsables de l'Organisation », les juges du Tribunal du contentieux argueront contre toute logique que « étant donné une organisation hiérarchisée comme l'ONU, il était important que le juge ait le rang qui sied à sa qualité et à son ancienneté »[43], avant de préciser que leur qualité s'accommodant mal avec le rang de directeur, ils devaient être reclassés[44]. Ils reprendront les mêmes arguments en 2015, faisant valoir que les juges du Tribunal devraient avoir rang de sous-secrétaire général[45]. Ils suggéreront cependant à titre subsidiaire en 2015 que si l'on souhaitait préserver et faire respecter l'indépendance de l'appareil judiciaire de l'Organisation des Nations Unies, il fallait envisager de les détache de la fonction publique internationale et de leur accorder un statut à part, entièrement distinct de celui du reste des fonctionnaires internationaux, les juges pouvant ainsi jouir d'un titre et d'un rang conformes à leur qualité de magistrat, et occuper des postes de magistrat au sein du système des Nations Unies[46].

179. Le Groupe d'évaluation relève également que les juges du Tribunal d'appel revendiquent quant à eux le rang de secrétaire général adjoint[47].

180. De l'avis du Groupe d'évaluation, il faudrait préciser le statut juridique des juges des tribunaux aussi bien au sein du système des Nations Unies – comme clairement étranger au Secrétariat – que dans le sens de l'uniformisation des privilèges et immunités à eux accordés et en particulier :

a) Établir des conditions d'emploi et une rémunération à eux propres sans référence aucune au rang de directeur D-2;

b) Préciser que les juges des tribunaux ont pour seul(e) « rang » qualité de juge du système de justice interne de l'Organisation des Nations Unies;

c) Conférer aux juges du Tribunal d'appel le statut de personnalité n'ayant pas qualité de fonctionnaire du Secrétariat et leur accorder les privilèges et

[40] Voir résolution 63/253, par. 30.
[41] Voir par exemple résolution 68/254, par. 31, et A/69/227, annexe V.
[42] Voir A/61/758, par. 33.
[43] Voir A/69/205, annexe I, par. 30 et 31.
[44] Voir ibid., par. 33.
[45] Voir A/70/188, annexe III, par. 41.
[46] Voir ibid., par. 43.
[47] Voir ibid., annexe II, par. 24 à 27.

immunités que les juges du Tribunal du contentieux tirent de la section 18 de l'article V de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, ainsi que le Secrétaire général l'a proposé.

181. Souscrivant à la toute dernière proposition avancée par le Secrétaire général, le Groupe d'évaluation fait remarquer que ni la nomination à temps partiel ni le régime de rémunération des juges du Tribunal d'appel ne sauraient justifier qu'on leur accorde des privilèges et immunités si nettement différents de ceux reconnus à leurs homologues du Tribunal du contentieux ni être regardés comme empêchant de convertir leur statut actuel d'expert en mission en celui de personnalités exerçant des activités au service de l'Organisation sans être fonctionnaires du Secrétariat.

182. Les propositions susmentionnées n'emportent en soi aucune modification du niveau de rémunération des juges de l'une ou l'autre juridiction.

183. L'Assemblée générale le lui ayant demandé en 2011, le Conseil de justice interne fait depuis une place aux vues des deux tribunaux dans les rapports qu'il lui soumet tous les ans[48]. Venue permettre aux tribunaux de porter à la connaissance des États Membres leurs vues sur telles ou telles questions dignes d'intérêt à leurs yeux, la formule est préférable à celle qui consistait pour les tribunaux à faire rendre compte de leurs travaux aux États Membres par le Secrétaire général et par le Conseil de justice interne à l'occasion de leurs rapports annuels respectifs à l'Assemblée sur l'administration de la justice. Or, la logique et le poids des deux organes judiciaires du système de justice interne commanderaient que les tribunaux soumettent leurs rapports annuels directement à l'Assemblée. Établis avec le concours des greffes, ces rapports seraient l'occasion pour les juges de rendre compte, statistiques à l'appui, de leurs travaux au cours de la période considérée et de faire toutes demandes de moyens budgétaires ou encore humains, le Président de l'un et l'autre Tribunal devant être invité à présenter à l'Assemblée le rapport de sa juridiction. Cette solution présenterait notamment l'intérêt de permettre aux tribunaux de dialoguer directement avec les États Membres, sans que leur indépendance s'en trouve remise en cause. C'est là la formule usitée s'agissant de la Cour internationale de Justice, sans que l'on ait pu mettre en doute l'indépendance du principal organe judiciaire de l'ONU. Au contraire, on renforcerait ainsi l'indépendance des tribunaux vis-à-vis d'autres entités qui font partie de l'appareil de justice formelle. Il serait bien entendu loisible au Secrétaire général et au Conseil de justice interne (et au Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires, s'il y a lieu) de faire, chacun dans son rapport, toutes observations que leur inspireraient les travaux ou demandes quelconques des tribunaux. L'Assemblée disposerait ainsi d'éléments d'information circonstanciés plus précis touchant le fonctionnement des tribunaux dans le contexte du système de justice interne.

184. Les juges du Tribunal du contentieux demandent également à l'Assemblée générale d'envisager d'instituer un mécanisme qui leur permette de la saisir de toutes doléances concernant telles ou telles décisions qui viendraient affecter leurs conditions d'emploi et leurs droits contractuels, l'absence d'un tel mécanisme cadrant mal à leurs yeux avec l'indépendance de la magistrature[49]. De l'avis du Groupe d'évaluation, l'ouverture d'une voie de communication directe évoquée au précédent paragraphe viendrait en partie rendre caduque cette demande.

[48] Résolution 66/237.

[49] Voir A/70/188, annexe III, par. 25.

185. Le principe de la séparation des pouvoirs doit gouverner et les rapports entre les tribunaux et le pouvoir exécutif de l'ONU – son Secrétariat – et ceux entre le judiciaire et le législatif – l'Assemblée générale en l'occurrence. C'est cette dernière qui a institué les tribunaux et adopté leurs statuts. En outre, il n'est pas jusqu'aux règlements de procédure des tribunaux qui ne doivent être approuvées par elle. Elle a le pouvoir de modifier les statuts ou, du reste, de changer le système tout entier. Elle devrait cependant s'abstenir absolument d'intervenir dans l'activité judiciaire des tribunaux, qui consiste notamment à déterminer le droit applicable dans chaque espèce et de manière générale et, s'il y a lieu, la hiérarchie de telles et telles normes en présence, toutes choses qui relèvent du pouvoir d'interpréter et d'appliquer le droit qui appartient en propre au juge. Au surplus, se pose la question de savoir si en disant le droit, le juge devrait se plier à la volonté de l'Assemblée telle qu'elle s'exprimerait dans ses résolutions autrement que sous la forme de telles ou telles modifications apportées aux statuts des tribunaux[50].

Conseil de justice interne

186. Ni le mandat général confié au Conseil de justice interne ni l'exercice qu'il en fait n'autorisent à douter que celui-ci respecte les principes de l'indépendance de la magistrature et de la séparation des pouvoirs. Il en est ainsi s'agissant du rôle à lui dévolu dans la sélection de candidats à tous sièges vacants dans les tribunaux, qui consiste pour lui à donner en toute objectivité un avis d'expert à l'Assemblée générale, ainsi qu'à lui livrer ses vues sur le fonctionnement du système interne d'administration de la justice. Cette dernière fonction intéresse davantage la question de l'indépendance en ceci qu'elle conduit le Conseil à dialoguer avec les acteurs, y compris les juges et, s'il y a lieu, à formuler telles observations et recommandations qui intéresseraient la branche judiciaire de l'appareil de justice formelle. Le rôle du Conseil en l'occurrence a toutefois été soigneusement circonscrit, de sorte qu'on pourrait dire qu'il consiste à « surveiller sans s'immiscer » d'une manière générale et, plus précisément s'agissant de la mission judiciaire, domaine réservé du juge. Pour ce qui est de l'indépendance qui sied à l'exercice de son mandat – en tant qu'organe technique – le Groupe d'évaluation souscrit à l'opinion que le Conseil a exprimée dans son tout dernier rapport à l'Assemblée au sujet des « représentants » de l'Administration et du personnel siégeant au Conseil[51].

Procédure non formelle : Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies

187. Premièrement, dans sa physionomie actuelle, la procédure non formelle n'est pas de nature à influer sur le jeu des principes de l'indépendance de la magistrature et de la séparation des pouvoirs dans ses rapports avec la procédure formelle. Deuxièmement, lesdits principes ne trouvent pas directement application s'agissant de la voie non formelle du système de justice interne. L'indépendance de l'Ombudsman des Nations Unies (et de ses homologues dans les autres entités des Nations Unies) doit s'apprécier au regard de son mandat, qui explique qu'une place soit faite au Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies au sein du Secrétariat (ses pendants étant domiciliés au sein du secrétariat des autres

[50] Voir, par exemple, la résolution 68/254 en son paragraphe 26 et la résolution 69/203 en son paragraphe 37.

[51] Voir A/70/188, par. 112.

entités des Nations Unies). Quoiqu'il en soit, ce dispositif fait de l'Ombudsman des Nations Unies un « corps étranger interne » ayant pour mission de régler à l'amiable tous conflits, et ce, du consentement des parties. La singularité de la place à lui faite tient en ceci qu'il peut dialoguer directement avec le Secrétaire général (ou le chef de secrétariat de telle ou telle entité des Nations Unies) et la haute hiérarchie. C'est toutefois là non pas tant « une relation hiérarchique » que le moyen et la condition sine qua non de l'exécution de sa mission. La Division des services de médiation relève du Bureau. La mission du médiateur est à maints égards identique à celle de l'ombudsman, les dispositifs institutionnels qui organisent l'indépendance nécessaire à l'une et l'autre institutions étant également identiques.

B. Transparence

188. L'une des lacunes de l'ancien système d'administration de la justice à laquelle le Groupe de la refonte avait entendu remédier résidait dans ceci qu'il manquait de transparence de manière générale et ne satisfaisait pas aux exigences minimales de la légalité[52].

189. L'Assemblée générale a entendu instituer un nouveau système transparent. Faisant observer que la transparence vise l'indépendance de la magistrature et l'équité des procédures suivant l'adage qu'il faut non seulement que justice soit faite mais encore que le justiciable ait le sentiment qu'il en est ainsi, le Groupe d'évaluation estime qu'il ne faut cependant pas oublier que le sens de la transparence doit s'apprécier par référence à chacune des composantes du système de justice interne. Les normes prescrites aux tribunaux ne s'appliquent pas forcément à l'Administration celle-ci étant par essence différente des instances de la justice. S'agissant des tribunaux, la publicité est l'essence même de toute justice moderne. En ce qui concerne l'Administration, si les exigences de transparence n'ont cessé d'évoluer ces dernières années, on ne part pas du principe que tout acte doit être public, au même titre que devant la justice. Il faut donc procéder à une analyse différenciée.

Tribunaux

190. Élément important de la légalité, il faut une magistrature compétente et indépendante qui, évoluant dans un appareil de justice fonctionnant en toute transparence et efficacité, dit le droit, sans crainte ni favoritisme vis-à-vis de l'Administration. La transparence est essentielle si l'on veut convaincre le justiciable que la justice obéit à cet impératif.

191. Des constatations qu'il a pu faire de lui-même, le Groupe d'évaluation conclut que la justice interne opère généralement dans la transparence. Les qualifications requises des candidats à un siège de juge et la procédure de nomination des juges sont connues de tous.

192. Les audiences des tribunaux sont publiques. Les principes du contradictoire, de la publicité et de l'oralité des débats sont acquis, et les décisions sont rendues oralement en audience publique, le texte pouvant en être publié.

[52] Voir A/61/205, par. 73.

193. Les salles d'audience sont ouvertes au public. Il en a été inauguré une nouvelle à New York le 24 novembre 2014. Les villes sièges du Tribunal du contentieux (New York, Genève, Nairobi) sont désormais équipées de salles d'audience modernes fonctionnelles. Les rôles sont affichés à l'avance dans les locaux et sur les sites Web correspondants.

194. L'Assemblée générale est également saisie périodiquement de rapports à distribution générale sur les travaux du nouveau système par divers canaux, y compris le rapport du Conseil de justice interne auquel sont jointes en annexe les observations des juges. Elle examine ces rapports qui sont dans le domaine public, exception faite des rapports confidentiels émanant de l'Ombudsman des Nations Unies.

195. Le Groupe d'évaluation estime cependant qu'il y a matière à amélioration s'agissant du fonctionnement des tribunaux. Ainsi qu'on le verra ci-après (voir par. 264), le Tribunal du contentieux diffère dans sa pratique d'un siège à l'autre et les juges apprécient différemment l'opportunité de tenir une audience en présence de contestation quant aux faits de la cause. Encore que l'article 18 de son Règlement de procédure l'y autorise, le Tribunal d'appel n'a tenu qu'une vingtaine d'audiences à ce jour.

196. En ce qui concerne l'accès à la jurisprudence des tribunaux, on s'accorde à trouver le moteur de recherche jurisprudentielle dépassé et peu convivial, ce qui est d'autant plus fâcheux dans le système de justice interne de l'ONU que les textes sont un tissu de complexités (voir par. 200 à 206). Il est donc essentiel d'organiser l'accès aux décisions de justice pour permettre au justiciable de saisir l'interprétation donnée par le juge de tel ou tel texte et l'application qui en est faite à tels ou tels faits. D'où l'intérêt qu'il y a pour le justiciable de pouvoir interroger facilement la jurisprudence[53].

197. À en juger par ses arrêts, le Groupe d'évaluation est d'avis que le justiciable était fondé à reprocher au Tribunal d'appel d'avoir péché par défaut ou insuffisance de motivation, ce qui est, à ses yeux, une défaillance inadmissible et contraire à l'exigence de transparence à lui faite.

Familiarité avec le système de justice interne

198. Le Groupe d'évaluation a constaté que s'ils savaient généralement qu'il existe un système de justice interne, les acteurs consultés ignoraient en fait tout ou presque du système et des services qu'il offre. Des membres du personnel, sur le terrain en particulier, ont dit aux membres du Groupe d'évaluation le sentiment de frustration qu'ils éprouvaient du fait qu'ils ne savaient ni par où commencer ni à qui s'adresser pour saisir la justice interne. Le dispositif de dépôt d'écritures en ligne est difficile à comprendre et manier pour les membres du personnel, surtout dans les opérations sur le terrain où le besoin s'en fait le plus sentir, les agents locaux ne maîtrisant pas l'une quelconque des langues officielles de l'ONU. Le Groupe d'évaluation recommande d'entreprendre d'aider tous les membres du personnel à mieux

[53] À cet égard, le Groupe d'évaluation est d'avis qu'il faudrait autoriser le Bureau de l'administration de la justice à publier sur son site Web le texte intégral des statuts des tribunaux après l'adoption de telles ou telles modifications par l'Assemblée générale, même dans l'hypothèse où celle-ci aurait adopté les seules modifications et non le texte dans son entièreté.

connaître le système, l'objectif étant d'ouvrir les portes de la justice à tous les justiciables.

199. Comme il est dit plus haut, le moteur de recherche jurisprudentielle dépassé et peu fiable n'est pas pour favoriser la transparence ou permettre à quiconque de se familiariser avec le système, ce que le Secrétaire général et le Conseil de justice interne ont déploré chacun dans son rapport. Ayant pris note que le moteur de recherche et le dispositif d'accès en ligne sont en cours de mise à niveau, le Groupe d'évaluation compte qu'il pourra être ainsi remédié à cette défaillance.

Textes et application

200. Quantité de textes (dispositions de caractère réglementaire, textes administratifs divers, etc.) épars ou non mis à jour aux mains de l'Administration sont inconnus du personnel. De l'aveu général, les textes sont abscons et difficiles à obtenir. Un exemple permettra d'en mesurer l'incidence sur la transparence et la bonne marche du système en général.

201. L'instruction administrative portant mesures spéciales visant à assurer l'égalité des sexes (ST/AI/1999/9) privilégie les candidates en ces termes : lorsqu'une ou plusieurs femmes briguent des postes vacants de la catégorie des administrateurs et fonctionnaires de rang supérieur, ceux-ci sont pourvus par l'une d'entre elles à condition que : i) L'intéressée possède les qualités requises pour occuper le poste vacant; ii) Ses qualifications soient sensiblement égales ou supérieures à celles des hommes qui se sont portés candidats au même poste. Or, il résulte de l'instruction administrative portant système de sélection du personnel (ST/AI/2010/3 et Amend.1-2) que le chef de département désigne le candidat qu'il juge le mieux qualifié pour exercer les fonctions attachées au poste dont il s'agit, la même instruction portant en outre en sa section 13.3 qu'en cas de contradiction entre les instructions administratives et circulaires actuellement en vigueur [à l'époque] et l'[la présente] instruction administrative, les dispositions de celle-ci l'emportent.

202. Dans l'affaire *Tiwathia*[54], un haut fonctionnaire a conclu au nom du défendeur que l'instruction administrative ST/AI/2010/3 était venue remplacer l'instruction ST/AI/1999/9, faisant valoir que même si elle était techniquement encore « en vigueur », cette dernière était dépassée, les principes par elle posées ayant été repris dans d'autres outils administratifs, ce qui vient en fait ajouter du poids à ceci que les membres du personnel ont dit au Groupe d'évaluation que l'Administration « gardait les choses pour elle ».

203. Souscrivant à la thèse du défendeur, le Tribunal du contentieux déclarera que l'instruction administrative ST/AI/1999/9 était contraire à l'instruction ST/AI/2010/3, sans pour autant que le Secrétaire général ou les juges aient contesté que l'instruction ST/AI/1999/9 demeurait en vigueur.

204. Dans l'affaire *Zhao, Zhuang et Xie*[55], le Tribunal du contentieux a donné gain de cause aux requérants au motif que le responsable du poste à pourvoir n'avait pas fait application des critères de préférence résultant de la section 1.8 d) de l'instruction administrative ST/AI/1999/9. Le défendeur arguera en vain en appel avoir satisfait aux prescriptions de ladite section à l'occasion de la procédure, le

[54] UNDT/2015/021.
[55] 2015-UNAT-536.

Tribunal d'appel, confirmant la décision du premier juge, déclarera que la section 1.8 d) s'imposait aux organes de nomination et de promotion.

205. On gagnerait à dépoussiérer et regrouper les textes dans l'intérêt de la transparence, comme le Conseil de justice interne l'a également demandé en ces termes :

> Indépendamment de l'amélioration des moteurs de recherche, le droit applicable au règlement des différends à l'ONU est en soi inutilement obscur. Le Conseil de justice interne a été informé que les juges et les parties en litige étaient quelquefois amenés à reconstituer l'état actuel du droit des Nations Unies à partir de différentes versions de textes administratifs promulgués au fil des ans. Il faudrait envisager de produire des versions consolidées des instructions administratives à chaque fois qu'elles sont modifiées[56].

206. S'agissant de l'application faite des textes, le Groupe d'évaluation reconnaît que l'Administration a récemment entrepris de renseigner en toute transparence sur ses décisions et les motifs qui les inspirent (ainsi des compressions d'effectifs dans les missions de maintien de la paix). Des membres du personnel, surtout sur le terrain, se sont néanmoins plaints auprès du Groupe d'évaluation que, loin de les aider en agissant dans la transparence, l'Administration faisait obstacle ou obstruction pour les priver d'information, pensant sans doute les dissuader ainsi d'emprunter les voies de droit ouvertes à tout fonctionnaire. De l'avis du Groupe d'évaluation, la prise de décisions peut encore gagner en transparence, ce qui devrait également parfois aider à prévenir tout contentieux.

C. Professionnalisation

207. Le Groupe de la refonte avait fait observer qu'il importait 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[it] 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 [de tout] système de justice se mesur[ant]au respect et à la confiance qu'il inspire[57].

208. L'Assemblée générale a entendu instituer un système d'administration de la justice « professionnalisé », sachant que la fonction de juge et de conseil dans tout système de justice exigeait des connaissances et compétences spécialisées propres à permettre au juge de dire le droit en toute impartialité et au conseil de défendre au mieux les intérêts de son client à l'audience tout en observant toutes normes de conduite commandées par l'intérêt de toute juste et équitable administration de la justice.

209. Même s'il apparaît à première vue que la magistrature assise est désormais mieux professionnalisée, il reste qu'elle peut et doit en fait l'être encore plus. Loin d'être absolue, l'indépendance de la magistrature met à la charge du juge, entre autres devoirs de sa charge, celui de dire le droit en toute célérité, équité et sérénité, sans donner prise à la moindre suspicion de parti-pris de par ses décisions et/ou des

[56] Voir A/70/188, par. 36.
[57] A/61/205, par. 8.

observations intempestives, en faveur de l'Administration ou du personnel, d'observer une attitude digne et la mesure qui sied en s'interdisant tout abus d'autorité et tous propos malvenus et désobligeants.

210. Tout candidat à un siège de juge doit, à l'heure actuelle, justifier notamment de sept années d'exercice de la fonction de magistrat dans une juridiction interne. Le Groupe d'évaluation recommande d'exiger également que le candidat justifie de connaissances en droit des droits de l'homme et en droit international, toute expérience pratique avérée du droit administratif et de la justice pénale étant bien entendu souhaitable, la connaissance des institutions étant également un atout, la plus stricte précaution devant présider à toute procédure de recrutement.

211. Le Groupe d'évaluation recommande de mieux préparer le juge avant son entrée en fonctions, en lui organisant un programme d'orientation complet, l'idée étant de lui permettre de se familiariser avec l'arsenal de textes, le droit et la jurisprudence, les traditions et les rouages de l'Organisation et les finalités de justice et de bonne intelligence entre collègues assignées à la justice interne onusienne.

212. La professionnalisation de la mission de conseil reste encore à réaliser. Certains des acteurs consultés ont confié au Groupe d'évaluation que, concevant leur mission comme une lutte à mort, les conseils ne faisaient rien pour susciter ou faciliter le dialogue entre les parties dans le sens du règlement du litige.

213. Ils n'aident pas le justiciable qui défend sa propre cause. Le professionnalisme exige du conseil qu'il défende au mieux les intérêts de son client tout en faisant preuve d'une intégrité sans faille et de la plus stricte tenue. Il a pour devoir notamment de porter à la connaissance du juge tous textes et éléments de jurisprudence propres à l'éclairer pour lui permettre de se prononcer en toute connaissance du droit et des principes applicables.

214. Que le conseil justifie de l'aptitude à plaider à l'audience et connaisse les rouages de l'Organisation permettrait de procurer au justiciable une représentation de qualité moins inégale et de tendre vers l'égalité des armes.

215. Estimant qu'un code de déontologie s'impose, le Groupe d'évaluation préconise d'en instituer un seul à l'intention de tous conseils appelés à plaider devant les tribunaux et non un code réservé aux conseils externes, les fonctionnaires agissant en qualité de conseil demeurant, de ce fait, sous l'empire du Statut et du Règlement du personnel de l'ONU[58].

216. On retiendra que d'autres intervenants dans le système, dont les conseils juridiques du Secrétariat, les juristes du Bureau de l'aide juridique au personnel et du Groupe du contrôle hiérarchique sont des praticiens du droit. On gagnerait à continuer de sensibiliser le justiciable à l'œuvre de la justice et à l'évolution de la jurisprudence pour entretenir et enrichir le système de justice interne.

[58] A/69/205, par. 184.

D. Décentralisation

217. De l'avis du Groupe d'évaluation, en instituant un système interne d'administration de la justice décentralisé[59], l'Assemblée générale était animée d'une double intention, à savoir, d'une part, tenir compte de la diversité et de la vocation mondiale d'une Organisation internationale par essence et, d'autre part, chose plus importante, rapprocher la justice du justiciable dans le principe et dans les faits (voir chap. IV.E), ce que seule une justice décentralisée pouvait permettre d'offrir au fonctionnaire affecté au Siège ou sur le terrain, la justice devant aller à la rencontre du justiciable et non l'inverse.

218. En ce qui concerne la voie de justice non formelle, le Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies dont le siège est à New York, a sept antennes régionales et une Division des services de médiation. Établies à Bangkok, Entebbe, Genève, Goma, Nairobi, Santiago et Vienne, ces antennes ont chacune à sa tête un ombudsman régional. Basés à New York et à Genève, les ombudsmans des fonds et programmes et du HCR se tiennent à la disposition du personnel de l'institution concernée affecté partout dans le monde. Comme on le verra ci-après, la procédure non formelle est plus décentralisée que son pendant formel.

219. Pour apprécier le degré de décentralisation des rouages de la procédure formelle du système de justice interne, on distinguera entre les tribunaux et les autres composantes dudit système.

220. Le Groupe de la refonte avait proposé d'instituer un Tribunal du contentieux en tribunal de première instance décentralisé[60], la décentralisation se voulant une caractéristique essentielle de cette juridiction. Le Secrétaire général souscrira à cette proposition[61]. Celle-ci annonçait la disparition des organes consultatifs de l'ancien système (commissions paritaires de recours et comités paritaires de discipline) qui, siégeant principalement dans les villes sièges, à savoir New York, Genève, Vienne et Nairobi, étaient absents sur le terrain, ce qui avait inspiré quelque inquiétude au Groupe de la refonte, s'agissant singulièrement de la matière disciplinaire, car la distance géographique entre le Siège et les bureaux extérieurs a[vait] pour résultat une justice défaillante. Il relevait que les fonctionnaires des bureaux extérieurs et des missions de maintien de la paix faisant l'objet de procédures disciplinaires devant des comités paritaires de discipline au Siège [étaient] souvent interrogés par téléphone, ayant ainsi rarement, voire pas du tout, la possibilité de défendre leur cause et de répondre aux questions en personne. Jugeant que cette pratique n'était pas sans rappeler le procès par contumace[62], le Groupe de la refonte proposera qu'il soit institué un tribunal du contentieux ayant siégeant à New York, Genève et Nairobi et de nommer un juge à plein temps dans chacun de ces trois lieux d'affectation et un juge à mi-temps à Santiago et à Bangkok[63].

221. L'Assemblée générale décidera d'instituer un Tribunal du contentieux siégeant dans trois villes (New York, Genève et Nairobi) et non dans les cinq initialement

---

[59] Voir résolution 61/261, par. 4.
[60] Voir A/61/205, par. 74 et 152.
[61] Voir A/61/758, par. 17.
[62] Voir A/61/205, par. 24.
[63] Voir ibid., par. 76.

proposées. Ce Tribunal connaît d'affaires émanant de divers lieux d'affectation[64]. Aux termes de l'article 5 de son statut, il peut siéger dans d'autres lieux d'affectation si les affaires inscrites au rôle le justifient. Pour le Groupe d'évaluation, cette solution d'un tribunal établi à titre permanent dans trois lieux d'affectation et pouvant siéger ailleurs venait répondre à l'impératif d'instituer une juridiction du premier degré décentralisée.

222. Le Groupe d'évaluation n'estime donc pas opportun en l'état actuel de la situation de donner suite à la proposition du Groupe de la refonte tendant à voir nommer un juge à plein temps ou à mi-temps à Santiago et/ou Bangkok. Même si nommer un juge à Bangkok permettrait à la justice onusienne d'établir sa présence en Asie, il est d'autres moyens mieux indiqués et moins onéreux de répondre à cet impératif. En ce qui concerne Santiago, il ressort des entretiens que le Groupe d'évaluation a eus à la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes et des informations qu'il a recueillies que la région ne suscite guère qu'une poignée d'affaires par an. En outre, n'étant que d'une heure, le décalage horaire entre Santiago et New York ne vient pas entraver les communications entre ces deux villes. On retiendra toutefois que les affaires sont souvent ventilées entre les sièges du Tribunal du contentieux selon le volume du contentieux devant tel ou tel siège et non suivant l'origine géographique des dossiers.

223. Le Groupe d'évaluation est d'avis qu'en se déplaçant plus que par le passé ainsi que l'article 5 de son statut l'y autorise, le Tribunal du contentieux serait à même de se rapprocher du justiciable dans les lieux d'affectation sur le terrain et de siéger selon ce que dicteraient les circonstances de la cause (voir par. 372).

224. Si le Tribunal du contentieux est décentralisé, on ne peut guère en dire autant du système d'administration de la justice dans son ensemble, les autres entités qui concourent à l'œuvre de justice formelle et non formelle et en particulier l'Administration étant pour l'essentiel domiciliées au Siège. Le Groupe de la refonte en avait déjà fait le constat qui disait que la décentralisation du système de justice et la délégation correspondante de pouvoirs aux chefs de secrétariat des bureaux hors siège et missions impos[aient] peut être de prévoir davantage de conseillers juridiques de [l'Administration] dans les lieux d'affectation autres que New York[65].

225. Dans le même ordre d'idées, le Groupe d'évaluation relève que s'agissant de la matière disciplinaire, les conseils de l'Administration interviennent exclusivement de New York. Le Tribunal du contentieux a évoqué dans un récent jugement les risques que ce déficit de décentralisation de l'Administration portait en germe pour l'Organisation toute entière en ces termes :

> Il faut dire à titre d'observation finale que la présente espèce met à nu un autre problème systémique, quoique d'ordre procédural, à savoir les difficultés pratiques qu'il y a à connaître d'affaires mettant en présence des parties domiciliées dans des lieux d'affectation séparés par 11 heures de décalage horaire. Si le Tribunal sait énormément gré au conseil du défendeur d'avoir bien voulu comparaître de New York à 6 h 30 du matin pour les besoins d'une

[64] En 2014, 22 % des dossiers reçus émanaient des opérations sur le terrain (missions de maintien de la paix et missions politiques), 34 % du Secrétariat et 44 % des organismes, fonds et programmes (voir A/70/187, fig. I).

[65] Voir A/61/205, par. 114.

> conférence de mise en état, le requérant ayant accepté de comparaître en personne à 17 h 30 (heure de Bangkok) à la fin de sa journée de travail, force est de dire qu'il faut à ce problème trouver une solution qui tienne compte de la vocation mondiale de l'Organisation et de la volonté déclarée de l'Assemblée générale d'instituer un système de justice décentralisé. Il y avait quelque injustice à demander et au requérant et au conseil du défendeur de comparaître à une heure aussi tardive, encore qu'aucune solution moins astreignante n'était envisageable pour l'une et l'autres parties. À défaut de solution à ce problème, le conseil du défendeur à New York ne pourrait comparaître pour des raisons techniques aux fins d'une audience qu'à partir de 9 heures (heure de New York) cependant que le requérant à Bangkok se trouverait dans l'obligation de comparaître à 20 heures (heure de Bangkok); encore faudrait-il qu'il soit techniquement possible d'organiser la comparution de ce dernier à cette heure-là. Il est déraisonnable d'exiger de quiconque qu'il comparaisse à une heure indue. Il serait quasiment impossible à la partie intéressée d'appeler des témoins, sans compter que l'on imagine mal un avocat accepter de plaider pour un requérant à une audience qui, commençant à 20 heures, serait censée durer au moins quatre heures[66].

226. Le Groupe d'évaluation exhorte vivement l'Administration à réfléchir à ce problème, le but étant d'arrêter des mesures de nature à permettre au Tribunal du contentieux de remplir sa mission en pareilles circonstances.

227. En ce qui concerne le Groupe du contrôle hiérarchique établi au Siège, le Groupe d'évaluation recommande qu'il affecte certains de ses juristes dans ses antennes régionales et sur le terrain, sans qu'il lui faille nécessairement procéder à de nouveaux recrutements ou nominations. Il pourrait déléguer certaines de ses fonctions aux responsables locaux de l'Administration dans ces lieux d'affectation et servir ainsi de relais entre le fonctionnaire intéressé et le Groupe à New York. Loin d'opérer décentralisation géographique uniquement, cette mesure permettrait également de surmonter les difficultés tenant à la diversité culturelle et linguistique de l'Organisation et viendrait favoriser et faciliter toutes négociations entre le Groupe et les justiciables, en particulier ceux non représentés par un conseil.

228. D'un autre côté, si le Bureau de l'aide juridique au personnel est plus décentralisé que les autres composantes du système, comme il n'est pas doté d'effectifs suffisants, ses juristes ont souvent du mal à s'entretenir directement avec leurs clients et ne peuvent donc pas s'acquitter de leur mission comme il se doit. (voir par. 333). De l'avis du Groupe d'évaluation, il faudrait voir dans les diverses campagnes de proximité et activités de formation que le Bureau mène[67] non pas tant la volonté de satisfaire aux impératifs de la décentralisation qu'un moyen d'aider à faire mieux connaître le système par le justiciable et d'ouvrir les portes de la justice à tous. Si elle a pour finalité de rapprocher la justice du justiciable, la décentralisation doit pourvoir à la protection effective des droits de celui-ci devant elle. C'est dire en l'occurrence qu'il faut donner au Bureau les moyens de s'acquitter au jour le jour de la mission qui lui est confiée d'offrir à tout justiciable une aide et une représentation juridiques adéquates.

---

[66] UNDT/2015/069, par. 33.

[67] Voir A/70/187, par. 75 et 76.

E. Accès à la justice

229. Dans le chapitre de son rapport consacré à la question de la compétence et de la juridiction du nouveau système de justice[68], le Groupe de la refonte faisait observer que le système de justice interne de l'Organisation – tant non formel que formel – ne s'appliqu[ait] qu'aux « fonctionnaires », la jurisprudence du Tribunal administratif des Nations Unies et la pratique de l'Organisation interprét[ant] de façon restrictive la qualité de « fonctionnaire ». En effet, les personnes employées sous contrat de louage de services et les vacataires n'[étaient] pas inclus dans cette interprétation. Les accords sur le statut des missions de maintien de la paix passés entre l'ONU et les États hôtes [prévoyaient] en effet un dispositif spécial de règlement des litiges pour le personnel recruté sur le plan local. Il sembl[ait] cependant qu'aucun dispositif de ce genre n'ait jamais été mis en place et que de nombreux agents recrutés sur le plan local par des missions de maintien de la paix [étaient] employés pendant de longues périodes comme « vacataires ». La clause d'arbitrage insérée dans la plupart de leurs contrats est non seulement peu réaliste sur le terrain mais d'invocation onéreuse pour toutes les parties. Elle opère davantage comme facteur de dissuasion que comme un convenable dispositif de règlement de litige. On n'oubliera pas non plus que les conflits sur le lieu de travail, y compris les cas de harcèlement et de discrimination, n'opposent pas uniquement des fonctionnaires, pouvant également naître entre tel fonctionnaire et telle personne n'en ayant pas la qualité. D'où l'intérêt d'instituer un mécanisme unique de règlement des litiges à vocation générale.

230. Le Groupe de la refonte faisait observer à cet égard ce qui suit :

> 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, [étant inclus] dans cette catégorie les consultants et les agents recrutés sur le plan local des missions de maintien de la paix.

231. Le Secrétaire général souscrivait à cette proposition, mais l'Assemblée générale décidera que les portes de la nouvelle justice onusienne seraient ouvertes aux seules personnes justiciables de l'ancien système[69], auxquelles elle ajoutera par la suite les stagiaires, le personnel fourni à titre gracieux de type II et les bénévoles (autres que les Volontaires des Nations Unies) qui pourraient demander le contrôle hiérarchique de toute décision sans cependant pouvoir saisir les tribunaux. Elle décidera de revenir sur la question de la portée du système d'administration de la justice à sa soixante-cinquième session en vue de veiller à ménager un recours effectif à toutes les autres catégories de personnel de l'Organisation des Nations

[68] Voir A/61/205, par. 15 à 20.
[69] Voir résolution 62/228, par. 7.

Unies, en tenant dûment compte des voies de recours les plus appropriées à cet effet[70].

232. Encore que l'Assemblée générale se soit penchée sur la question année après année, il reste qu'en réalité aucune autre voie de recours utile n'est ouverte aux membres du personnel sans qualité de fonctionnaire et au personnel sur le terrain. L'Assemblée le lui ayant demandé, le Secrétaire général lui proposera en 2011 une procédure d'arbitrage accélérée[71], proposition demeurée sans suite.

233. Commentant le rapport du Groupe de la refonte, le Secrétaire général faisait observer que comme les fonctionnaires de l'Organisation ne [pouvaient] saisir les juridictions nationales de plaints liées à l'emploi, l'Organisation [devait] offrir à son personnel des voies de recours utiles et prendre à sa charge une bonne partie des frais connexes indissociables d'une procédure judiciaire, rappelant que en tant qu'instance chargée entre autres de fonctions normatives et militant pour la primauté du droit, l'Organisation [était] tout spécialement tenue d'offrir à son personnel une justice efficace et équitable dans des délais raisonnables, les normes internationales applicables en matière de droits de l'homme devant être pleinement respectées[72]. Faisant sienne la proposition du Groupe de la refonte tendant à voir ouvrir les portes du système de justice interne à l'ensemble des membres du personnel de l'ONU, le Groupe d'évaluation exhorte l'Organisation à organiser en toute équité, impartialité et transparence des voies de recours en faveur de son personnel toutes catégories confondues. L'Assemblée générale ayant promis de revenir sur la question de la portée du système de justice, le Groupe d'évaluation estime qu'elle doit s'y atteler sans plus tarder.

234. S'agissant de l'accès de fonctionnaires à la justice interne, s'étant rendus sur le terrain à Beni et Goma (République démocratique du Congo) et Entebbe (Ouganda) et s'étant entretenus de Nairobi par vidéoconférence avec les associations du personnel et des responsables, les membres du Groupe d'évaluation ont pu constater que les fonctionnaires et autres membres du personnel, singulièrement dans des contrées lointaines comme Beni, étaient scandaleusement privés de tout service de justice, ne sachant ainsi guère comment saisir la justice interne, disposant encore moins d'informations dans leur langue locale et ne pouvant, étant donné les moyens de communication défaillants, ni former recours en ligne, ni entrer en contact avec le Siège et le Bureau de l'aide juridique au personnel ni encore suivre l'évolution de leur dossier.

235. Est incertaine toute justice dont le service est discontinu, mal outillé ou inexistant. Le Groupe d'évaluation a pu constater que l'intérêt de la justice était mieux servie dès lors que toutes les entités qui concourent à l'œuvre de justice formelle et non formelle, y compris les tribunaux, le Groupe du contrôle hiérarchique, le Bureau de l'aide juridique au personnel, le Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies, les services juridiques et médicaux, les greffes, le Bureau de la gestion des ressources humaines, les conseillers du personnel et les organes d'enquête sont mises en place, connues du justiciable et dotées des moyens de leur mission, comme à New York, Genève et Nairobi.

---

[70] Voir résolution 63/253, par. 7.
[71] Voir A/66/275, annexe II.
[72] Voir A/61/758, par. 5 a) et b).

236. Dans les bureaux extérieurs et missions sur le terrain qui sont le parent pauvre du système de justice et où – faut-il le rappeler! – sont affectés la plupart des membres du personnel de l'ONU, le justiciable devrait, à tout le moins, avoir facilement accès à des interlocuteurs, des possibilités de formation, à des recueils de jurisprudence et à tous moyens utiles.

F. Respect de la légalité et des formes régulières

Respect de la légalité

237. Le Groupe de la refonte avait reproché à l'ancien système de justice interne de ne pas satisfaire aux exigences minimales de respect de la légalité et de n'assurer guère ou pas la protection des droits subjectifs[73]. Ainsi qu'il est dit plus haut, l'Assemblée générale définira l'armature du nouveau système de justice au paragraphe 4 de sa résolution 61/261 lui assignant pour missions premières d'obéir aux règles applicables du droit international, ainsi qu'aux principes de la légalité et du respect des formes régulières, missions que viendront réaffirmer ses résolutions 62/228 et 63/253.

238. L'Assemblée générale a ainsi érigé la légalité en valeur cardinale du droit administratif et reconnu l'intérêt du principe de la légalité s'agissant de rendre justice, de promouvoir les droits de la personne et d'asseoir le principe de responsabilité au sein de l'Organisation. Bref, doit obéir à la légalité toute justice respectueuse de la dignité humaine. Si l'Assemblée a entendu que le système de justice obéisse au droit international c'est aussi qu'en réalité les principes du droit des droits de l'homme coutumier et conventionnel qui édictent des garanties adéquates aux fins de l'œuvre de justice peuvent être également regardés comme autant de principes de bonne administration.

239. S'il est vrai que l'exercice du pouvoir doit reposer sur le droit et qu'une exigence essentielle de la légalité consiste en l'observation du « droit positif »[74], ce droit doit cependant trouver fondement dans les règles et normes qui sous-tendent les finalités auxquelles il tend. Dans ce contexte, le Groupe d'évaluation considère qu'en ayant, semble-t-il, entendu de nouveau par le paragraphe 26 de sa résolution 68/254[75], circonscrire les pouvoirs des tribunaux, l'Assemblée générale est allée à l'encontre des aspirations qui l'avaient guidée au moment où elle édifiait l'armature du nouveau système de justice interne. Les tribunaux doivent se guider sur les principes et normes des droits de l'homme en disant le droit, ce qui entre dans leur mission de justice. La légalité et les principes de la justice naturelle et des droits de l'homme s'imposent au juge et au législateur et priment la loi dans la hiérarchie des normes.

---

[73] Voir A/61/205, par. 72 et 73.

[74] Encore le droit positif doit-il être net de toute ambiguïté. Or les textes de l'Organisation sont loin de satisfaire à cette exigence. Le Groupe d'évaluation invite cette dernière à suppléer à cette carence dès que possible.

[75] L'Assemblée générale a réaffirmé que les tribunaux devaient faire application des principes généraux du droit et de la Charte dans les limites et dans le respect de leurs statuts et des résolutions, règles, règlements et textes administratifs pertinents, qu'elle a adoptés, ce qu'elle confirmera au paragraphe 37 de sa résolution 69/203.

240. Pour les mêmes motifs, le Groupe d'évaluation se félicite qu'à l'occasion de son arrêt *Chen*[76], le Tribunal d'appel ait franchement et vigoureusement défendu les droits de l'homme et le principe cardinal de l'égalité des sexes, rejetant la thèse de l'Administration que seuls les textes et procédures internes de l'Organisation, à l'exclusion des dispositions de la Déclaration universelle des droits de l'homme ou du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels trouveraient application s'agissant de déterminer les droits du fonctionnaire.

241. Le Tribunal d'appel déclarera que : « Comme il est dit à l'article 23 2) de la Déclaration universelle des droits de l'homme "tous ont droit, sans aucune discrimination, à un salaire égal pour un travail égal". Ce principe vaut assurément pour tout fonctionnaire des Nations Unies, nulles "considérations d'ordre budgétaire" pouvant primer l'exigence de traitement égal. Les arguments avancés à l'opposé par le Secrétaire général sont insolites et inopérants ». Le Groupe d'évaluation comprend d'autant plus l'étonnement du Tribunal d'appel que la Charte et le Règlement du personnel consacrent déjà les valeurs ainsi affirmées.

242. Ces principes s'imposent tout autant à l'Assemblée générale occupée à définir le cadre juridique du système de justice qu'aux tribunaux dans l'exercice de la mission qu'ils ont de dire le droit. Toute tentative pour ravaler ces derniers au rang de simples créatures de leurs statuts et leur dénier les pouvoirs qui leur appartiennent en propre viendrait remettre en cause la légitimité et la crédibilité du système tout entier. Épousant les principes du droit international, le droit administratif moderne doit veiller à donner vie aux droits et libertés fondamentaux dont ils sont porteurs dans l'armature juridique du système d'administration de la justice. Les principes de la légalité et des droits de l'homme, qui ont permis de circonscrire les limites du pouvoir de l'autorité administrative, sont de plus en plus l'aune à laquelle s'apprécient toutes décisions administratives[77]. Le respect desdits principes s'impose d'autant plus dans le contexte de la justice à l'ONU vu les normes qu'elle a édictées et les valeurs qu'elle s'est vouée à promouvoir et défendre. Le Groupe d'évaluation rappelle en particulier que la Charte proclame la résolution de créer les conditions nécessaires au maintien de la justice et du respect des obligations nées des traités et autres sources du droit international.

Égale protection de tous

243. Le nouveau système d'administration de la justice est globalement meilleur que son prédécesseur. Institué en double degré de juridiction, il donne ainsi à tout justiciable le droit de saisir un juge du fond impartial de ses prétentions et celui de faire appel de la décision de ce dernier devant une juridiction du second degré. Le Groupe d'évaluation a déjà fait observer que, n'étant pas ouvertes à tous, les voies de recours ne satisfaisaient pas au principe de « l'égale protection de la loi ». Les tribunaux ont modérément élargi la qualité de « fonctionnaire » dans certaines espèces pour amener ainsi sous la protection de la justice interne des personnes auxquelles l'Administration déniait qualité pour agir. Cette lacune des textes ne pouvant être palliée simplement par interprétation prétorienne, l'Assemblée

[76] 2011-UNAT-107.

[77] Ainsi, la Cour suprême indienne qui a retenu cette solution dans nombre d'espèces, a récemment déclaré que le principe de légalité en matière administrative est voisin de celui de la protection des droits de l'homme (voir *Zahira Habibullah H Sheikh and Anr. v. State of Gujrat and Ors*, affaire n° 446-449 of 2004, jugement du 12 avril 2004).

générale devrait, ainsi qu'il est dit plus haut, entreprendre sérieusement d'ouvrir des voies de recours utiles à quiconque serait lié à l'Organisation par quelque relation d'emploi ou contractuelle.

244. Cette lacune fait spécialement problème s'agissant de la protection du fonctionnaire contre toutes représailles. Obligation est faite au fonctionnaire de dénoncer toutes fautes et autres infractions aux textes de l'Organisation. Aux termes de la section 1.3 de la circulaire du Secrétaire général ST/SGB/2005/21, viole l'obligation fondamentale faite à tous les fonctionnaires de faire preuve des plus hautes qualités de travail, de compétence et d'intégrité et de s'acquitter de leurs fonctions et de régler leur conduite en ayant en vue les intérêts de l'Organisation, quiconque use de représailles à l'encontre de toute personne qui aurait dénoncé quelque manquement. Or, la protection organisée par les textes souffre de graves carences.

245. Lorsque le Bureau de la déontologie et le Bureau des services de contrôle interne investis de missions d'enquête ne s'en acquittent pas en toute justice et équité, le fonctionnaire victime de représailles est sans recours. Selon le Tribunal du contentieux, les décisions du Bureau de la déontologie concluant à l'inexistence de représailles à première vue ne sont pas sans conséquences directes pour les droits de l'auteur de la dénonciation. Il s'agit là à proprement parler de décisions administratives susceptibles de recours. Le Tribunal d'appel a récemment annulé le jugement du Tribunal du contentieux dans l'affaire *Wasserstrom*[78] , déclarant que le Bureau de la déontologie avait uniquement pour mission de faire à l'Administration des recommandations, lesquelles n'avaient pas valeur de décisions administratives soumises à contrôle juridictionnel. Le Groupe d'évaluation rappelle que dans l'arrêt *Abu Hamda*[79] le Tribunal d'appel, s'inquiétant du sort réservé à quiconque, craignant de s'exposer à des représailles, n'aurait pas dénoncé quelque faute, a recommandé d'arrêter des mesures appropriées (outre celles qui seraient organisées en faveur de tout subalterne qui dénoncerait quelque faute ou manquement grave imputable à son supérieur) en vue de prévenir tous autres cas de ce genre. Si ce problème n'est pas justiciable des tribunaux, l'Assemblée générale doit impérativement prendre un texte pour garantir à tous la protection de la loi.

246. Il n'est organisé aucune protection contre toutes représailles inspirées par des motifs autres que la dénonciation de faute. Ainsi, aucun texte ni aucune procédure spéciale ne vient protéger le fonctionnaire qui dépose à charge contre l'Administration devant le Tribunal du contentieux ou forme recours. Le Groupe d'évaluation estime que ces carences viennent fragiliser sérieusement le bloc de garanties contre toutes représailles et le régime de protection des droits de la personne. On peut dire que la peur bien réelle de représailles parmi les membres du personnel est un facteur qui vient éloigner le justiciable du système de justice.

Force obligatoire des décisions de justice

247. L'Assemblée générale a souscrit à la recommandation du Groupe de la refonte tendant à voir habiliter les futurs tribunaux à rendre des décisions revêtues de force obligatoire et à accorder toutes réparations appropriées. Les jugements du Tribunal du contentieux s'imposent aux parties[80], même si le fait que ces décisions ne soient

[78] 2014-UNAT-457.
[79] 2010-UNAT-022.
[80] Voir l'article 11.3 de son statut.

pas l'objet d'une plus dynamique campagne de diffusion et que l'Administration y oppose quelque résistance entame l'influence de la jurisprudence sur les pratiques de gestion.

248. Encore que le Statut consacre la force obligatoire des décisions du Tribunal du contentieux, l'Administration a eu tendance à les méconnaître dans certains cas, motif pris de leur illégalité. Le Tribunal d'appel posera clairement en jurisprudence dans un arrêt de principe que les jugements du Tribunal du contentieux sont revêtus de force obligatoire en déclarant ce qui suit :

> Il est inadmissible que telle partie devant le Tribunal du contentieux refuse ainsi de se plier à sa décision revêtue de force obligatoire, peu importe qu'en l'espèce celle-ci ait été en définitive annulée par le Tribunal d'appel. Conclure autrement ce serait ébranler la sécurité juridique et les fondements mêmes du système de justice interne et ce serait encore inciter telle partie mécontente de telle issue à voir dans les décisions du Tribunal du contentieux de simples indications ou suggestions qu'il lui serait loisible de suivre ou non[81].

Prévisibilité et sécurité juridiques

249. Le Tribunal d'appel a posé dans le même arrêt que le principe de l'autorité de la chose jugée s'appliquait aux jugements, déclarant ce qui suit en son paragraphe 24 : « Il n'est pas douteux qu'en instituant un système à double degré de juridiction, le législateur a entendu conférer à la jurisprudence du Tribunal d'appel valeur de précédent à suivre par le Tribunal du contentieux en présence de cas similaires. Le principe de l'autorité de la chose jugée trouve application comme gage de prévisibilité et de sécurité des décisions du système de justice interne. Sans méconnaître ceci que la tradition civiliste envisage le précédent jurisprudentiel différemment de la *common law*, le Groupe d'évaluation mesure à sa juste valeur l'intérêt de prévisibilité et de sécurité des décisions de justice que présente cette solution, estimant qu'en convenant de la retenir les tribunaux se donnent les moyens d'asseoir leur autorité, d'harmoniser encore le droit (s'agissant surtout de définir les principes du contrôle juridictionnel) et de rehausser la crédibilité du système de justice interne. »

Pouvoirs propres du juge de faire respecter les décisions de justice

250. Autre aspect important du pouvoir des tribunaux, l'arrêt *Igbinedion* est également venu consacrer le pouvoir qui appartient en propre au juge de faire respecter la justice dans ses institutions, procédures et décisions, ce pouvoir n'étant ni tributaire ni dérivé de tel ou tel texte de loi. On suppose à tout tribunal le pouvoir de procéder du chef d'outrage à la justice contre quiconque se serait rendu coupable d'inconduite devant lui ou aurait méconnu ses injonctions ou décisions. De l'avis du Groupe d'évaluation, c'est là l'un des arrêts majeurs du Tribunal d'appel venus donner application aux principes de la légalité en définissant l'étendue des pouvoirs du juge et la relation des tribunaux entre eux.

Respect des formes régulières

251. L'Assemblée générale a entendu instituer un nouveau système d'administration de la justice obéissant au principe du respect des formes régulières,

[81] *Igbinedion* (2014-UNAT-410), par. 29.

le but étant de garantir le respect des droits et obligations du fonctionnaire, le Groupe de la refonte ayant conclu que l'ancien système ne satisfaisait pas aux normes élémentaires d'une procédure régulière établies par les instruments internationaux des droits de l'homme[82].

252. Le principe du respect des formes régulières ayant été conçu à l'origine comme un droit appartenant à toute personne poursuivie au pénal, il faudrait en déterminer le contenu dans le cadre du système interne d'administration de la justice onusien. À cette fin, on retiendra que les tribunaux ayant compétence pour connaître de matières fort différentes quant à leur nature, les exigences dictées par le respect des formes régulières ne rappellent celles du procès pénal qu'en matière disciplinaire, l'une et l'autre instances ayant pour finalité l'imposition de quelque sanction. Ces exigences sont quelque peu différentes s'agissant du monde du travail et de l'emploi et d'autres matières administratives.

253. En ce qui concerne la matière disciplinaire, le Tribunal du contentieux a déclaré que le respect des formes régulières prescrivait de ménager au fonctionnaire la possibilité de se défendre[83], c'est-à-dire de lui accorder le bénéfice de la présomption d'innocence, de l'informer des charges retenues contre lui et de l'identité de la partie adverse, de lui reconnaître le droit de répondre aux charges en lui ménageant un délai raisonnable pour préparer convenablement sa défense, de lui reconnaître le droit de produire tous éléments de preuve, et la faculté de contre-interroger tous témoins et le droit d'être assisté par un conseil. Le Groupe d'évaluation considère que c'est à bon droit que le Tribunal du contentieux contrôle l'instance disciplinaire, y compris l'observation des règles qui la gouvernent et les conditions nécessaires à l'exercice des droits susmentionnés.

254. Une autre singularité de la matière disciplinaire réside dans la norme de preuve applicable. Les tribunaux étant d'avis que la norme dite de la preuve « au-delà de tout doute raisonnable » était trop stricte et celle dite de « l'hypothèse la plus vraisemblable » trop lâche, le Groupe d'évaluation souscrit à la norme dite de la preuve claire et convaincante retenue en la matière.

255. Question connexe à la matière disciplinaire, la procédure d'établissement des faits à l'occasion d'enquêtes disciplinaires est peu professionnelle et inefficace selon divers acteurs consultés par le Groupe d'évaluation. Encore que le nombre n'en soit pas élevé, ces enquêtes constituent pour le système un problème auquel il faut impérativement remédier; en effet, en l'état actuel des choses elles ne sont « qu'enquêtes d'impunité ». Toute enquête peu sérieuse et de piètre qualité influe directement sur l'issue de telle ou telle affaire. C'est dire l'intérêt pour les tribunaux d'exercer un contrôle sur la régularité des opérations non seulement au cours de l'instance mais aussi pendant l'enquête proprement dite. Prenant note de ce que la question fait d'ores et déjà l'objet d'une évaluation spéciale, le Groupe d'évaluation ne doute pas qu'il sera tenu compte des décisions des tribunaux prescrivant de pourvoir à l'assistance d'un conseil au stade de l'enquête à cette occasion[84].

256. Cela dit, il reste à préciser le contenu minimum du principe du respect des formes régulières s'agissant du système d'administration de la justice dans ses autres dimensions. Toute justice respectueuse dudit principe garantit un ensemble de

[82] Voir A/61/205, par. 5.
[83] Ainsi de l'affaire *M'Bra* (UNDT/2010/185).
[84] Voir dans *Applicant* (2012-UNAT-209) et *Cobarrubias* (UNDT/2013/164).

droits au justiciable et définit les contours de la procédure à suivre devant elle, avant tout notamment le droit à l'assistance d'un conseil, celui d'être jugé par un tribunal impartial, celui de produire des preuves à l'appui de ses prétentions, celui d'être entendu, s'il y a lieu (spécialement en cas de contestation autour des faits objet de l'enquête) et celui de confronter et de contre-interroger tous témoins et de réfuter toutes preuves produits par la partie adverse. Le Groupe d'évaluation estime qu'il est satisfait à ces prescriptions.

257. Le Groupe d'évaluation formule ci-après des observations touchant certaines questions qui intéressent spécialement le principe du respect des formes régulières sous l'empire du système d'administration de la justice.

Droit à un recours utile

258. Il résulte d'instruments internationaux des droits de l'homme que le principe du respect des formes régulières garantit à toute personne le droit à un recours simple et rapide ou à tout autre recours utile[85]. Ce droit s'impose d'autant plus devant le système d'administration de la justice à l'ONU que le fonctionnaire ne peut saisir aucun tribunal interne. Le Secrétaire général a fait valoir plus d'une fois qu'au regard de l'article 2.1 du Statut du Tribunal du contentieux, le fonctionnaire est irrecevable à contester devant le Tribunal des décisions émanant d'entité indépendantes, ces décisions n'ayant pas valeur de décisions administratives[86]. Le Tribunal n'a toutefois pas souscrit à cette thèse.

Règles de procédure

259. Enfin, toute justice respectueuse du principe de respect des formes régulières suppose des règles de procédure sans équivoque. À l'heure actuelle, les procédures devant les tribunaux sont loin d'être uniformes. Imprécises, les règles de procédure sont lacunaires à divers égards, les juges étant ainsi conduits à en dégager chacun sa propre interprétation et à innover avec des fortunes diverses. Les procédures n'offrant aucune garantie de constance, l'insécurité et l'imprévisibilité font désormais problème. Le règlement de procédure doit également impartir au juge un délai pour vider sa saisine car il tarde parfois trop à se prononcer. Conscients de cette lacune, les juges des deux tribunaux ont entrepris d'harmoniser les procédures, le but étant d'éliminer toute imprévisibilité du cours de la justice. Toutefois, force est de s'attacher sans plus tarder à pallier cette carence de peur qu'elle ne vienne nuire à l'œuvre de justice.

Accès du justiciable à tous documents utiles

260. Par ailleurs, pour organiser convenablement sa défense, le fonctionnaire doit avoir accès à certains documents utiles à sa cause pour avoir des chances de triompher. Or, dans la plupart des cas, le justiciable est privé de documents et pièces entre les mains de l'Administration ou n'en reçoit tout au plus communication qu'en cours d'instance. À l'évidence, l'égalité des armes entre le fonctionnaire et l'équipe

[85] Voir l'article 25 de la Convention américaine des droits de l'homme.

[86] Par exemple dans *Lubbad* (UNDT/2013/132), *Kunanayakam* (UNDT/2011/006), *Comerford-Verzuu* (UNDT/2011/005), et *Koda* (2011-UNAT-130), les requérants attaquaient des décisions du BSCI. Dans *Hunt-Matthes* (UNDT/2011/063) et *Wasserstrom* (UNDT/NY/2009/044), les requérants contestaient les constatations du Bureau de la déontologie en présence d'allégations de représailles.

de conseils du Secrétaire général n'est qu'un vain mot en pareilles circonstances. En revanche, le fonctionnaire qui demande le contrôle hiérarchique de telle décision doit communiquer ses arguments (de droit) à l'Administration. Pour exercer convenablement son droit de défense dans les délais prescrits, le justiciable doit disposer de tous documents utiles à sa cause pendant la phase précontentieuse et dès les premiers moments de l'instance, y compris au stade du contrôle hiérarchique ou de tous pourparlers transactionnels. Le système des Nations Unies doit s'améliorer dans ce domaine.

Prorogation de délais

261. Si le respect des délais par tous les justiciables est essentiel à la bonne marche de tout service de justice, différents acteurs se sont accordés à dire qu'il y avait lieu dans certains cas de proroger ou de suspendre les délais de saisine du Tribunal du contentieux résultant de son statut[87]. D'aucuns ont exprimé l'avis que ces délais faisaient obstacle à telles ou telles négociations entre le Groupe du contrôle hiérarchique et le fonctionnaire qui auraient autrement abouti et donc permis de faire l'économie d'un contentieux[88]. Le Conseil de justice interne a estimé que si les deux parties à un différend souhaitaient tenter de parvenir à un règlement amiable et demandaient de ce fait au Tribunal du contentieux administratif de prolonger le délai d'appel, celui-ci devrait pouvoir le faire[89]. Le Groupe d'évaluation souscrit à ce point de vue.

262. De l'avis du Groupe d'évaluation, ce problème est susceptible de trois solutions. Premièrement, on pourrait prolonger les délais en modifiant les dispositions correspondantes. Quoique d'application directe, cette solution viendrait prolonger les délais en toutes circonstances, peu importe que le sort de telle ou telle négociation le commande ou non. Deuxièmement, les juges pourraient dégager une pratique qui consisterait pour eux à interpréter ou appliquer avec souplesse les dispositions en question pour suspendre ou écarter les délais dans des cas exceptionnels[90] ou lorsque l'intérêt de la justice le commande[91]. Enfin, on pourrait envisager d'autoriser les parties à convenir de la suspension des délais pour un laps de temps déterminé, avec l'accord du Tribunal du contentieux en présence de négociations.

Autoreprésentation devant les tribunaux

263. Le taux d'autoreprésentation devant les tribunaux a de quoi inquiéter. En 2014, la plupart des fonctionnaires ont défendu leur propre cause : 60 % d'entre eux devant le Tribunal du contentieux et 72 % devant le Tribunal d'appel. Source de surcroît de charge de travail pour les greffes et les tribunaux, l'autoreprésentation nuit à l'efficacité et à la professionnalisation du système. Vu sous l'angle du respect des formes régulières, il apparaît que, étant dénués de toute qualification, nombre de justiciables s'interdisent ainsi de faire pleinement valoir leurs droits.

---

[87] Voir article 8.1 d) du Statut du Tribunal du contentieux et article 7 de son règlement de procédure.

[88] Voir A/70/187, par. 27.

[89] Voir A/70/188, par. 94; voir également les par. 16 et 93 de ce document.

[90] Voir article 8.3 du Statut du Tribunal du contentieux et article 7.5 de son règlement de procédure.

[91] Voir article 35 du Statut du Tribunal du contentieux.

Audiences et débats

264. On a fait valoir au Groupe d'évaluation que ni les statuts ni la pratique des tribunaux ne consacrent le droit de tout justiciable d'être entendu en ses prétentions. De l'avis du Groupe d'évaluation, la légalité et le principe du respect des formes régulières prescrivent de ménager à chacun la possibilité d'être entendu en sa cause. Les tribunaux satisfont dans l'ensemble à cette prescription en ce qu'ils sont saisis par les parties de mémoires et autres écritures copieux à l'appui de leur thèse. Pour autant, la question n'est pas dénuée d'intérêt. Toute procédure soucieuse de respect des formes régulières doit garantir au justiciable le droit d'être entendu en cas de contestation autour des faits de la cause[92] ou de renvoi aux fins d'action récursoire (voir par. 276). Il doit en être ainsi singulièrement en matière disciplinaire, lieu de sérieuses contestations autour des faits. Le Groupe d'évaluation relève que le Tribunal d'appel qui en a le pouvoir ne tient guère de débats, préférant statuer sur la seule base de mémoires.

G. Droits et obligations du fonctionnaire et égale responsabilité du responsable et du fonctionnaire

Principe de responsabilité

265. Le principe de responsabilité, c'est-à-dire l'obligation faite à l'Organisation et à tout fonctionnaire de celle-ci de répondre chacun de ses décisions et actes est un objectif déclaré de l'ONU, celle-ci s'étant dotée de nombre de dispositifs pour lui donner effet : elle a ainsi notamment institué des systèmes de contrôle interne, des normes communes et des mécanismes de tutelle en particulier depuis 2005, dont un nouveau système d'administration de la justice ayant notamment pour mission d'amener responsables et fonctionnaires à répondre également de leurs actions. Autant de dispositifs unis en un maillage insolite d'entités et de procédures qui n'est cependant pas sans trahir des failles. À l'heure actuelle, aucune politique générale n'étant venue organiser la matière de la responsabilité personnelle du fonctionnaire ou des diverses entités de l'ONU et les procédures de mise à exécution correspondantes, il est grand temps que l'Organisation s'en donne une. Convaincu que les comités d'enquête investis notamment de mission d'investigation en présence de situations mettant en cause des ressortissants du pays hôte de toute mission de maintien de la paix et/ou de cas d'atteintes graves aux biens de l'Organisation étaient un élément important du système de justice interne et de l'administration de la justice dans ces missions, le Groupe de la refonte avait recommandé de renforcer lesdits comités[93]. Constatant qu'il n'a pas été remédié à nombre des failles du système, le Groupe d'évaluation convient que l'incohérence et l'inefficacité du dispositif entame l'image de marque de l'Organisation, surtout en présence d'allégations d'exploitation et d'agressions sexuelles dans les missions de maintien de la paix.

266. L'Assemblée générale a, dans sa résolution 68/254, souligné l'importance du principe de responsabilité et l'attachement de l'ONU à la justice et au respect des droits de l'homme de tous. Ce principe trouve à s'appliquer s'agissant d'ouvrir les portes de la justice également aux fonctionnaires, aux personnes n'ayant pas cette

[92] Voir, par exemple, l'article 10 de la Déclaration universelle des droits de l'homme.
[93] Voir A/61/205, par. 33 et 34.

qualité et aux membres du personnel toutes catégories confondues. Le Groupe d'évaluation apprendra à Beni et à Goma que des civils tentaient de demander justice auprès de la MONUSCO pour viol présumé sur la personne de jeunes filles imputable à des membres du personnel de l'ONU.

267. Il n'est organisé aucune protection en faveur des victimes et témoins sur le terrain où les membres du personnel sollicités doivent souvent payer de leur poche des frais médicaux ou d'obsèques. Il est du devoir de l'Organisation de mener toutes enquêtes nécessaires en présence d'actes répréhensibles ou délictuels et d'amener à en répondre tout fonctionnaire mis en cause. Or, les enquêteurs doivent faire face à d'énormes difficultés tenant aux barrières linguistiques, à l'éloignement ou à la précarité des moyens de communication, sans compter qu'ils doivent s'assurer le concours de représentants des pouvoirs publics (agents de police, médecins légistes, médecins, personnel de greffes des tribunaux, etc.) qui monnayent leur coopération. De plus, même s'ils peuvent faire procéder à des enquêtes, les chefs de missions sur le terrain ne peuvent mettre le fonctionnaire mis en cause en congé administratif avec ou sans traitement ou le remettre aux autorités du pays qu'avec l'autorisation du Bureau de la gestion des ressources humaines. Ledit Bureau met souvent fin à telle ou telle enquête sans en aviser la mission concernée, l'explication donnée au Groupe d'évaluation étant que les entités sur le terrain sont mal outillées pour mener des enquêtes dans le respect des normes édictées par les tribunaux, si bien que l'impunité règne en maître à l'ONU, les victimes, le moral du personnel et l'image de l'Organisation en faisant les frais.

268. Il est important de déléguer aux chefs de missions des Nations Unies sur le terrain la matière disciplinaire et de leur donner les moyens de cette mission. L'ONU a pour obligation non seulement de mener toutes enquêtes et d'amener tout fonctionnaire mis en cause à répondre de son fait, mais aussi de rendre justice à quiconque aurait subi quelque préjudice à raison d'actes ou omissions imputables à l'Organisation ou à tel ou tel membre de son personnel et ce, surtout lorsque la victime, personne physique ou morale, ne peut autrement obtenir justice, par exemple, si elle ne peut saisir les tribunaux internes ou si les privilèges et immunités des Nations Unies font obstacle à toute action. Laisser aux autorités nationales souvent défaillantes le soin de poursuivre les auteurs présumés d'actes d'exploitation et d'agression sexuelles est à rebours de l'idée de justice que l'ONU incarne.

269. De l'avis du Groupe d'évaluation, le principe (évoqué plus haut au paragraphe 233) posé par le Secrétaire général selon lequel, étant donné sa vocation normative et de promotion de l'état de droit, l'ONU est spécialement tenue d'ouvrir à ses fonctionnaires en toute célérité, efficacité et équité des voies de droit qui satisfassent pleinement aux normes internationales des droits de l'homme applicables, devrait s'interpréter largement, le but étant de combler le déficit de justice dont souffrent toutes victimes d'actes ou omissions imputables à l'Organisation ou à tel ou tel membre de son personnel privées d'autres voies de recours.

270. Le Groupe d'évaluation préconise en outre de procéder à une révision d'ensemble du dispositif de responsabilité gouvernant les opérations de maintien de la paix, le but étant de garantir qu'il satisfasse aux impératifs de transparence et d'impartialité, les droits de l'homme devant être par ailleurs pleinement respectés.

Renvois aux fins d'action récursoire

271. Il appert que les procédures internes de règlement des litiges suscitent des questions de responsabilité et d'exercice d'action récursoire qu'il faut régler très tôt, par exemple déjà au stade du contrôle hiérarchique en prenant les décisions qui s'imposent pour limiter ainsi l'intervention du juge.

272. À l'évidence, tout système de justice interne ne peut concourir que marginalement à donner effet au principe de responsabilité, étant après tout censé connaître du seul contentieux administratif et de l'emploi. Certes, d'après leurs statuts (art. 10.8 et 9.5 respectivement), le Tribunal du contentieux et le Tribunal d'appel peuvent déférer toute affaire au Secrétaire général ou au chef du secrétariat du fonds ou programme des Nations unies en cause aux fins d'action récursoire éventuelle.

273. À la fin du premier semestre de 2015, le Tribunal du contentieux avait procédé à 21 renvois aux fins d'action récursoire (à l'occasion de 19 jugements et de 2 ordonnances) et le Tribunal d'appel à un seul à l'occasion d'une espèce qui n'avait en fait pas donné lieu à renvoi de la part du Tribunal du contentieux, chiffre dérisoire au regard du nombre total de décisions rendues. Seize (76 %) des 21 renvois du Tribunal du contentieux émanaient de Nairobi, les 5 restants ayant été décidés par New York. Seuls 5 renvois seront confirmés en appel, 12 (57 %) étant annulés. Deux renvois sont en instance d'appel, le reste n'ayant pas suscité d'appel.

274. S'agissant du premier « renvoi »[94], le Tribunal d'appel a déclaré que l'article 10.8 du Statut du Tribunal du contentieux était sans équivoque et que le juge du fond l'avait suivi à la lettre. Il ressort toutefois de la pratique postérieure que les tribunaux interprètent très diversement cette disposition et qu'ils n'en conçoivent pas toujours la portée et l'application de la même façon.

275. Premièrement, selon les tribunaux, même si les textes les autorisent à déférer toute « affaire », rien ne leur interdit de le faire s'agissant de tel ou tel individu (voire de telle entité prise globalement).

276. Ainsi, des fonctionnaires ont été « désignés à la vindicte publique » à l'occasion d'une vingtaine d'affaires; il faut rappeler que si dans plus de la moitié des cas le renvoi finira par être annulé par le Tribunal d'appel, les dossiers restent en l'état. Dans telles autres affaires, le fonctionnaire traîné dans la boue n'aura pas fait l'objet de renvoi. On est ainsi en présence de sérieuses questions d'inobservation des exigences de régularité des procédures. Le Tribunal du contentieux a déclaré à propos du premier renvoi[95] que l'équité commanderait d'entendre les parties avant de se prononcer. Or, depuis, nombre de fonctionnaires mis en cause n'auront nullement été entendus. Dans la toute dernière espèce, le renvoi résultait en fait d'une ordonnance de sursis à exécution, c'est-à-dire avant qu'il n'ait été statué au fond, motif étant pris de ce que rien dans l'article 10.8 n'en circonscrirait l'application aux affaires examinées quant au fond. Au surplus, le choix de mots résultant de certaines décisions était peu pondéré et accusateur. Certains fonctionnaires cherchent en vain à ce jour à être rétablis dans leur réputation et considération. Force est de rappeler que le tribunal du travail a pour mission de dire le droit à l'occasion des affaires portées devant lui. Le juge ne doit

[94] *Abboud* (2011-UNAT-103).
[95] *Abboud* (2010/UNDT/001).

pas se muer en procureur et n'a pas à jeter l'opprobre sur tel ou tel fonctionnaire à l'occasion d'un contentieux du monde du travail.

277. Deuxièmement, on peut s'interroger sur l'application que le Tribunal du contentieux a faite de la disposition en question dans diverses situations. Il en a ainsi usé en lieu et place de l'octroi de dommages-intérêts exemplaires ou punitifs, même si l'article 10.7 lui en interdit expressément l'octroi. Il en a également usé comme sanction d'outrage à la justice, encore que le Tribunal d'appel soit venu lui donner tort en déclarant qu' « [il] avait irrégulièrement exercé le pouvoir qu'il tient de son statut en décidant de renvois sur le fondement de l'article 10.8 sous couleur de sanction pour outrage à la justice.

278. De plus, le Tribunal du contentieux a décidé d'un renvoi à l'occasion d'un *obiter dictum* dans une affaire qui, ayant été retirée, sera privée d'objet. Le Tribunal d'appel annulera le jugement en cause. Le Tribunal du contentieux a également prononcé des renvois à propos d'hypothèses d'école ou pour avertir que l'inexécution de toute ordonnance est susceptible de donner prise à la disposition de renvoi.

279. Les juges du Tribunal du contentieux ont plus d'une fois demandé à être informés de la suite réservée à tel ou tel renvoi, au départ « par courtoisie », mais dernièrement en tirant argument de ce que, pour avoir enclenché la procédure d'exercice de l'action récursoire, ils doivent en être informés de l'issue. Le Tribunal d'appel en disconviendra à juste titre qui dira dans son arrêt *Assale*[96] que le Tribunal du contentieux « a outrepassé sa compétence pour avoir demandé à tort à être informé de l'issue des renvois dans l'un et l'autre cas. Rien dans le Statut ne l'y autorise, comme le Tribunal l'a lui-même reconnu et, ce faisant, il [le Tribunal du contentieux] donne l'impression de s'être départi de sa neutralité pour se mettre au service de quelque cause ».

280. Certes, comme le Tribunal du contentieux a pu le constater, il n'y a nulle trace de suite donnée par le Secrétaire général à telle ou telle décision de renvoi. Le Groupe d'évaluation a cependant été informé qu'il est donné suite à tous les cas de renvois, le fonctionnaire en cause étant informé de l'issue de la procédure. Le Secrétaire général doit cependant réfléchir à une solution propre à lui permettre de porter l'issue de toutes affaires de renvoi à la connaissance du public onusien – en procédant à tous caviardages nécessaires –, l'idée étant de lui donner « force de loi » et de blanchir aux yeux de tous quiconque aurait à tort encouru renvoi.

281. Les tribunaux peuvent et doivent continuer à remplir leur mission Cela étant, loin de proposer de les supprimer, le Groupe d'évaluation voudrait voir préciser les dispositions de leurs statuts en question quant à leur portée et leur application. Le juge ne doit surtout pas s'arroger la mission de procureur. Il est important qu'il demeure ici dans les limites de la mission qui est la sienne. Il ne doit pas prononcer de renvoi sans avoir entendu toute(s) personne(s) mise(s) en cause. Au surplus, on doit s'entourer d'infinies précautions pour ne pas divulguer sans raison le nom de toute personne, surtout par quelque moyen de nature à permettre à toute quiconque d'en acquérir connaissance en usant de l'outil informatique.

282. S'il est de fait que le Tribunal d'appel a récemment recalibré sa position concernant certains aspects de l'institution du renvoi, le Groupe d'évaluation estime

[96] 2015-UNAT-534, par. 46.

important d'en faire une évaluation poussée et d'en préciser la portée et les modalités d'application et ce, sans doute à la faveur d'une réunion organisée sous les auspices du Conseil de justice interne (ou de son président) qui serait ouverte à tous les acteurs du système, y compris les juges. Ne pas agir vite et bien, c'est bientôt voir l'institution du renvoi vidée de toute substance.

283. Autre sanction envisageable, l'Organisation pourrait se retourner contre le fonctionnaire qui lui aura causé un préjudice monétaire, pour avoir méconnu tel ou tel texte ou telle ou telle procédure. C'est là une question délicate, surtout dans le monde de l'emploi onusien. C'est sans doute pourquoi le Secrétaire général n'a pas, à ce jour, saisi l'Assemblée générale de propositions concrètes sur ce sujet.

Droits et obligations du fonctionnaire

284. Tout fonctionnaire a le droit absolu de saisir la justice interne en toute liberté sans encourir le moindre risque. À en juger par le nombre de recours, le justiciable onusien a moins peur d'emprunter les voies de droit qui lui sont ouvertes, même si nombre d'acteurs ont été d'avis que les fonctionnaires vivaient encore dans la hantise de représailles.

285. Ce droit à la justice a pour corollaire l'obligation faite au justiciable de ne pas en abuser en formant des recours frivoles ou vexatoires. Que telle ou telle action n'ait pas l'heur de plaire à l'Administration n'en fait pas pour autant un fol appel. Les actions de cette nature ne sont du reste pas légion.

286. Aux termes de l'article 10.6 de son statut, « [q]uand le Tribunal [du contentieux] constate qu'une partie a manifestement abusé de la procédure devant lui [il] peut la condamner aux dépens ». Il l'a déjà fait. C'est là la solution indiquée et le Groupe d'évaluation ne croit pas devoir proposer d'autres mesures de dissuasion, telle que la constitution d'une caution *ad judicatum solvi*. En revanche, le Tribunal devrait en pareil cas user également du pouvoir qui lui appartient de prendre l'initiative de la mise en état des dossiers et/ou de rejeter d'office tel ou tel recours manifestement irrecevable.

287. Les parties doivent se garder d'inonder les tribunaux d'écritures et de conclusions sans intérêt. Le Tribunal du contentieux a fait observer ce qui suit :

> Le Tribunal voit d'un mauvais œil la masse énorme d'écritures inutiles et sans intérêt dont le requérant l'a saisi, l'obligeant ainsi à sacrifier d'autres dossiers en instance. Toutes les parties concernées ont pour obligation de tout faire pour présenter leurs prétentions au Tribunal en toute logique et concision[97].

H. Procédure non formelle

288. On s'accorde à dire que le règlement amiable de tous litiges est d'un intérêt fondamental en ce qu'il permet de prévenir tout contentieux inutile et de susciter la bonne entente entre collègues sur le lieu de travail. On considère aussi généralement que l'on gagnerait à emprunter cette voie plus souvent et que l'on pourra en améliorer l'efficacité et en promouvoir la généralisation pour peu que le justiciable en voit les résultats.

[97] *Flaetgen* (UNDT/2014/102).

289. Au-delà des ombudsmans et des médiateurs, la procédure non formelle peut faire intervenir un tiers dans la solution du litige. Il peut s'agir d'un collègue digne de confiance, d'un pair offrant son concours à titre bénévole ou encore d'un médecin.

290. Encore que le Secrétaire général n'ait pas encore promulgué le mandat du Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies, les principes fondamentaux qui en gouvernent les activités sont bien établis[98] : ce sont la confidentialité, la neutralité, l'indépendance (envisagée plus haut au chapitre IV.A) et l'absence de formalisme.

291. Cet ensemble de principes vient d'une part distinguer la procédure non formelle de celle dite formelle, laquelle, organisée autour des principes d'indépendance de la justice et de la séparation des pouvoirs, doit obéir à l'exigence de transparence. D'autre part, ces principes mêmes qui permettent à la procédure non formelle de remplir sa vocation, ont cependant pour effet d'en réduire la visibilité, y compris auprès de ses usagers potentiels. De l'avis du Groupe d'évaluation, pour résoudre ce paradoxe, le Bureau des services d'ombudsman et de médiation devrait publier un recueil de cas d'école, l'idée étant d'encourager tout fonctionnaire lésé à emprunter la voie non formelle.

292. L'ombudsman ou le médiateur a pour mission de faciliter le règlement du litige sans dicter telle ou telle solution, laissant l'issue du litige entièrement entre les mains du client ou des parties. On a cru pouvoir, quoique à tort, tirer argument des procédés et méthodes usités par cette procédure pour reprocher à l'Ombudsman de n'avoir aucun pouvoir réel et à la procédure d'être impuissante à amener tout responsable à répondre de ses décisions. C'est qu'à la vérité, les inconvénients de la procédure non formelle en sont en même temps les avantages, en ceci qu'ils lui permettent de concourir à la solution du litige en toute discrétion et au mieux des intérêts des parties en présence.

293. Cela étant, le facteur humain est à l'évidence très important dans la procédure non formelle. Toute issue heureuse dépend du talent et de l'attitude de l'ombudsman ou du médiateur ou du collègue de confiance ainsi que de la conception que l'Administration a de la gestion des conflits, ce qui explique essentiellement que certains organismes, fonds et programmes parviennent à régler à l'amiable plus de conflits que d'autres, et plus que le Secrétariat, même si dans le cas de ce dernier, la difficulté de l'entreprise tient à la taille et à la complexité de l'institution.

294. En ce qui concerne le recours au Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies, aux termes du paragraphe a) de la disposition 11.1 du Règlement du personnel, tout fonctionnaire qui estime que ses conditions d'emploi ou son contrat de travail n'ont pas été respectés est encouragé à tenter de trouver un règlement amiable. D'après le paragraphe b) de ladite disposition, le fonctionnaire et le Secrétaire général peuvent tenter de trouver un règlement amiable, notamment par voie de médiation, à tout moment, y compris après l'introduction d'un recours par le fonctionnaire. Certes, la recherche d'une solution amiable à tout litige, y compris par voie de médiation est une faculté offerte aux parties. Néanmoins, il faudrait, de l'avis du Groupe d'évaluation, encourager tout responsable à se prêter de plein gré à toute tentative de médiation ou à en prendre lui-même l'initiative. En outre, une fois la procédure de médiation enclenchée, une des conditions sine qua

[98] Voir par exemple A/69/126, par. 6 à 10.

non de son aboutissement et de la crédibilité de ce mode en général est que la personne qui y concourt au nom de l'Administration soit incontestablement habilitée à conclure tout accord et à obliger cette dernière. Le Secrétaire général et les chefs de secrétariat des entités des Nations Unies concernées doivent veiller constamment à ce qu'il en soit ainsi.

295. De fait, nombre de litiges sont réglés à l'amiable, encore que certains justiciables consultés aient dit avoir reçu des conseils utiles sans parvenir à quelque solution amiable de leur litige. Le Groupe d'évaluation estime que davantage de contestations, spécialement celles intéressant la carrière de fonctionnaires et/ou les rapports entre collègues sont susceptibles de solution non contentieuse.

296. Aux termes de l'article 10.3 du Statut du Tribunal du contentieux, celui-ci peut, en tout état de cause, proposer de renvoyer toute affaire à la médiation. Avec le consentement des parties, il suspend l'instance pour une période qu'il indique. Si la médiation n'aboutit pas à un accord durant cette période, il [le Tribunal] reprend l'instance à moins que les parties ne demandent qu'il en soit autrement. L'article 15 du Règlement de procédure vient expliciter cette disposition. La procédure formelle procède bel et bien à ce genre de renvoi, qui représente 25 % de l'ensemble des dossiers objet de médiation, encore que les résultats en soient mitigés.

297. La gestion des conflits est une donnée essentielle de la vie de l'administration. D'où l'intérêt qu'il y a à offrir à tout cadre ou responsable la formation voulue en la matière dès son entrée en fonctions et sa carrière durant, selon que de besoin. Il faut en outre dépoussiérer les traditions de gestion, le but étant de cultiver le réflexe de règlement amiable des conflits et de sanctionner les mauvais élèves, chacun devant œuvrer à régler et non à exacerber les conflits.

I. Procédure formelle

Groupe du contrôle hiérarchique

298. Institué en composante du nouveau système de justice interne par l'Assemblée générale, le Groupe du contrôle hiérarchique se veut un mécanisme efficient, efficace et impartial d'évaluation des responsables[99]. Il a pour mission, outre de procéder au contrôle hiérarchique obligatoire de toute décision administrative non disciplinaire contestée par tel ou tel fonctionnaire, de concourir à trouver une solution amiable à tout litige, à amener le responsable en cause à répondre de sa décision et de susciter des pratiques de gestion et décisions meilleures. Il n'est pas douteux que l'Assemblée générale a entendu donner au Groupe mission de concourir sous certains rapports à la réalisation de la finalité première du système de justice interne.

299. Le contrôle hiérarchique et les autres fonctions assignées au Groupe sont censés concourir à rendre plus transparente la prise des décisions et à améliorer la qualité des décisions administratives en aidant les responsables à mieux comprendre les textes et procédures applicables. Le contrôle hiérarchique est également l'occasion pour l'Administration de revenir sur toute décision entachée d'irrégularité. En outre, les pratiques sécrétées par le contrôle hiérarchique et la procédure de règlement amiable des litiges sont censées contribuer à rapprocher

[99] Résolution 61/261, par 25.

l'Administration et le personnel dans leurs relations et à entretenir la bonne entente de nature à permettre à tous, responsables comme subordonnés, de se distinguer par leur travail. L'Assemblée générale et le Secrétaire général ont plus d'une fois dit voir dans le contrôle des décisions administratives un moyen d'asseoir le principe de responsabilité. Le Groupe d'évaluation prend en considération les attentes ainsi placées dans le Groupe en l'évaluant au regard de sa vocation au sein du système de justice interne telle qu'envisagée par l'Assemblée[100].

300. Les juristes du Groupe apprécient en droit la conformité de toute décision administrative aux textes applicables. Le Groupe d'évaluation note que des textes[101] sont venus spécialement organiser la procédure de contrôle hiérarchique et la mission du Groupe. Autrement dit, le champ de sa mission résulte de textes et non uniquement de quelque choix de principe ou politique. D'après les rapports sur l'administration de la justice adressés par le Secrétaire général à l'Assemblée, les décisions consécutives au contrôle hiérarchique sont « dûment motivées », le fondement en étant exposé, ce qui donne l'assurance que toute décision contestée est l'objet d'examen critique par des praticiens du droit.

301. Le Groupe d'évaluation constate au vu des statistiques émanant de l'Administration que le Tribunal du contentieux a statué en faveur de la plupart des décisions confirmées par le Groupe à l'issue du contrôle hiérarchique. Il relève toutefois que ces statistiques sont susceptibles d'interprétation divergente. On pourrait ainsi conclure des chiffres de 2014 que le Tribunal n'a donné raison à l'Administration que dans 37 % des 320 affaires qu'il a tranchées[102]. Le Groupe d'évaluation estime donc que les textes et la qualité des réponses suscitées par le contrôle renseignent plus sûrement sur le sérieux de la procédure.

302. Aux termes de la disposition 11.2 d) et de la circulaire du Secrétaire général ST/SGB/2010/9, le Groupe doit répondre à toute demande de contrôle hiérarchique dans les délais fixés[103]. S'il influe diversement sur l'efficacité du système de justice, le respect des délais de réponse n'est pas sans rapport avec le sérieux que le Groupe apporte à l'exercice de sa mission. Le Groupe d'évaluation convient avec le Secrétaire général que pour remplir correctement sa mission, il est essentiel que le Groupe réponde de manière approfondie et en temps voulu[104]. Le Groupe d'évaluation retient également que le fonctionnaire qui souhaite demander le contrôle hiérarchique de telle ou telle décision ou former recours devant les tribunaux doit respecter les délais prescrits qui sont impératifs. Le contrôle hiérarchique intervenant à délai fixe concourt à la prompte solution du litige. Il faudrait donc voir dans le respect des délais impartis un important critère d'appréciation du sérieux de la procédure.

303. Dans le douzième rapport semestriel en date du 3 octobre 2014, qu'il a adressé à tous les chefs de département ou bureau, le Groupe a reconnu n'avoir pas respecté les délais de réponse de 30 et 45 jours dans 37 % des cas (suite à 341 demandes de contrôle). Le Secrétaire général a reconnu dans le tout dernier rapport qu'il a soumis à l'Assemblée générale sur l'administration de la justice que le Groupe continuait

---

[100] Ibid., par. 4.

[101] Voir la disposition 11.2 du Règlement du personnel et ST/SGB/2010/9, sect. 10.

[102] Voir A/70/187, par. 24 et fig. IV.

[103] Dans les 30 jours qui suivent la demande de contrôle, si le fonctionnaire est en poste à New York, ce délai étant de 45 si l'intéressé est en poste dans un autre lieu d'affectation.

[104] Voir A/65/373, par. 10.

d'éprouver des difficultés à respecter les délais prescrits[105]. Un certain nombre de justiciables ont également vu là une lacune de cette procédure. Le Groupe précisera dans son douzième rapport semestriel que l'inobservation des délais s'expliquait, entre autres facteurs, par la lourde charge de travail, l'insuffisance de moyens humains et le temps consacré à des consultations avec le responsable pour trouver une solution amiable à ce stade et à la saisie de données et à la gestion de la base de données.

304. Il est vrai que la clôture de la procédure de contrôle et la communication de la décision correspondante ne dépendent pas du seul Groupe, l'intervention d'autres acteurs pouvant venir compliquer et retarder la procédure. Il reste que c'est à lui qu'il incombe de veiller à s'acquitter de sa mission dans le respect des textes et ce, en se donnant des méthodes de travail propres à lui permettre de surmonter les obstacles auxquels il fait face. Il appartient en revanche à l'Administration de pourvoir au bon fonctionnement du mécanisme qu'elle a mis en place, celui-ci devant être attentif aux droits du fonctionnaire.

305. Le Groupe d'évaluation n'est pas d'avis qu'une souple application des délais permettrait de surmonter ces difficultés, estimant au contraire que consentir à quelque relâchement des délais serait encourager le laxisme dans l'observation des prescriptions du système et voir proliférer les retards. Les textes autorisent déjà à assouplir les délais dès lors que les circonstances le dictent objectivement. La solution la mieux indiquée face à ces difficultés consisterait à prendre toutes dispositions nécessaires pour donner à tout mécanisme les moyens de sa vocation et à arrêter des méthodes de travail conformes à son accomplissement. Dire le droit en toute célérité, c'est là une mission première du système de justice interne dont les défaillances et carences du service ne doivent pas remettre en cause la réalisation.

306. La centralisation de la procédure au Secrétariat est l'une des causes de retard dans l'exécution du contrôle hiérarchique. Le Groupe est au service d'entités des Nations Unies qui regroupe près de 45 000 membres du personnel, dont ceux du Secrétariat, des bureaux hors Siège et des missions sur le terrain. Le fonctionnaire sur le terrain (hors Secrétariat) qui demande le contrôle hiérarchique de telle ou telle décision risque d'en recevoir la réponse plus tardivement que son collègue du Siège. Ainsi que le Groupe le précise dans ses rapports semestriels, le contrôle hiérarchique est une entreprise collective, faite de consultations avec les décideurs, responsables et fonctionnaires. Le Groupe d'évaluation juge fondées les critiques tirées de retards et d'entraves aux consultations dues à l'éloignement géographique du fonctionnaire, du responsable en cause ou de tout autre décideur. Une certaine décentralisation et la représentation du Groupe dans les bureaux hors Siège, en particulier dans les missions sur le terrain viendraient atténuer ces difficultés et donner plus d'agilité à la procédure. Encore faudra-t-il veiller absolument à ce que la cohérence des pratiques et méthodes gouvernant la procédure n'en souffre point.

307. Il ressort des statistiques de l'Administration que le Groupe est parvenu dans une modeste mesure à régler des litiges à l'amiable[106]. Il reste cependant qu'un nombre non négligeable de fonctionnaires renoncent à emprunter la voie formelle dès lors que la décision administrative attaquée est confirmée à l'issue du contrôle hiérarchique. De ce point de vue, le contrôle hiérarchique remplit son rôle de filtre

[105] Voir A/70/187, par. 27.

[106] Environ 9 % du nombre total des affaires clôturées avant la fin 2014 (voir A/70/187, par. 22)

et de première étape du système de justice ayant vocation à limiter le volume du contentieux devant les tribunaux.

308. Il entre dans la mission du Groupe ce volet essentiel qui consiste à surveiller « l'exercice du pouvoir de décision », l'idée étant de dégager les tendances de la prise de décisions et des pratiques de gestion et de faire toutes recommandations propres à les infléchir dans le sens voulu. Ce volet de son mandat n'appelle aucune autre fonction. En effet, le contrôle hiérarchique se veut l'occasion pour le Groupe de tirer tous enseignements utiles et de pallier toutes carences de la prise de décisions, le but étant de susciter une école de gestion respectueuse de la Charte et des textes. Pour s'acquitter de cette mission, les juristes du Groupe doivent faire preuve de vigilance et de diligence afin de rendre compte de toutes tendances en toute logique et cohérence et de veiller à ce qu'il soit donné suite sans concession à leurs recommandations. Loin d'envisager tel problème du seul point de vue de l'Administration, ils doivent se guider sur les impératifs de légalité, de respect des droits du fonctionnaire et de responsabilité des cadres.

309. Le Département de la gestion ne publie plus depuis 2011 les recueils de jurisprudence (enseignements) à l'usage des responsables dont il avait pris l'initiative. Le Groupe continue cependant de rendre compte de ses activités dans des rapports semestriels qui font la synthèse d'enseignements utiles et proposent aux responsables des orientations inspirées de la procédure de contrôle hiérarchique et la jurisprudence des tribunaux.

310. Le Groupe fait tenir ces rapports qui se veulent sa contribution à ceux que le Secrétaire général adresse à l'Assemblée générale sur l'administration de la justice à tous les chefs de département ou de bureau de l'Organisation. N'étant pas des documents officiels de l'ONU, ils ne sauraient remplacer le guide d'enseignements (condensé de jurisprudence) à l'usage du responsable et plus largement de tous autres acteurs, y compris les fonctionnaires qui, renseignant sur les tendances de la prise de décisions, viendraient conférer plus de transparence et de crédibilité à la procédure de contrôle hiérarchique.

311. Ces initiatives que l'on doit au Groupe du contrôle hiérarchique et au Département de la gestion devraient agir positivement sur l'exercice du pouvoir de décision et les traditions de gestion. L'Administration est généralement d'avis que les enseignements et avis que le Groupe prodigue régulièrement aux uns et aux autres sont venus modifier les pratiques de gestion au sein de l'Organisation et changer les mentalités chez les responsables s'agissant de la solution des problèmes de gestion. Il reste que si l'on en juge par les litiges portés devant les instances de justice formelle et non formelle, bien de décisions continuent de trahir quelque motivation irrégulière ou la méconnaissance du droit applicable. On voit mal pourquoi on continue de voir des décisions mal fondées donner prise à contentieux. Il semblerait qu'il faille entreprendre plus résolument de sensibiliser tous ceux qui doivent l'être aux exigences de la bonne gestion et de faire jouer le principe de responsabilité pour infléchir les choix et décisions du responsable dans le sens souhaitable.

312. Le Groupe d'évaluation recommande que le Département de la gestion reprenne la publication du guide des questions d'ordre systémique à l'usage des responsables. Il y aurait sans doute aussi quelque intérêt à voir proposer à ces derniers des orientations plus consistantes touchant les textes et l'application à leur donner, tel qu'il résulte de la jurisprudence des tribunaux. Le Département devrait

en outre réfléchir avec d'autres secteurs de l'Organisation à tous autres moyens d'amener les cadres et responsables à prêter toute l'attention voulue à tous enseignements, orientations et avis émanant de ses services et du Groupe du contrôle hiérarchique.

313. Les fonds et programmes ont conservé l'ancienne procédure dite d'examen administratif, encore que les textes qui gouvernent le contrôle hiérarchique par le Groupe leur soient applicables. Le Groupe d'évaluation a appris qu'il est procédé au contrôle hiérarchique dans les délais prescrits au sein de ces entités mais que les réponses consécutives à tout contrôle sont rarement circonstanciées et insuffisamment motivées pour mériter le qualificatif « dûment motivées ». En revanche, ces entités ont plus souvent recours à la solution amiable des litiges à la faveur de dialogue entre les parties. Le Groupe d'évaluation trouve encourageant que l'univers moins formaliste dans lequel celles-ci évoluent ait permis un véritable rapprochement des parties propre à favoriser une issue heureuse à tout conflit qui permette de faire l'économie de quelque contentieux.

314. Comme le Groupe d'évaluation l'a fait observer plus haut, même si l'Assemblée générale a déclaré que le Groupe du contrôle hiérarchique était « indépendant »[107], celui-ci restait institutionnellement et organiquement rattaché à l'Administration. De l'avis du Groupe d'évaluation, le défaut d'indépendance est en l'occurrence sans incidence sur l'équité de la procédure devant le Groupe, celui-ci devant cependant veiller, à toutes étapes, à la conduire en toute sérénité et impartialité, pour ne pas donner prise à la moindre suspicion de conflit d'intérêts. Il ne suffit pas que le Groupe soit indépendant des responsables dont les décisions sont susceptibles de contrôle hiérarchique. Encore faut-il qu'il ressorte de la procédure de contrôle que l'on a décortiqué la décision en cause en toute objectivité et apprécié en toute impartialité les circonstances du conflit.

315. On a retenu contre le Groupe les griefs que la réponse qu'il adresse au fonctionnaire dont la demande de contrôle hiérarchique est rejetée comme irrecevable ne précise nullement quant au fond les motifs du rejet, qu'il classe comme « sans objet » tout dossier qui aurait donné lieu à transaction, révision ou modification de la part de l'Administration après son avis et qu'il ne range pas ces dossiers sous la rubrique de ses statistiques consacrée aux décisions administratives annulées. Autre grief relevé contre lui, le Groupe n'émet pas de lettre d'examen de gestion à l'intention de l'administration, et même s'il venait à indiquer la nature de la réparation accordée dans ses statistiques, il ne mentionne pas que la décision administrative en cause est frappée d'irrégularité. Cette façon de procéder est de nature à permettre au responsable d'échapper aux conséquences de sa décision et à favoriser la multiplication d'erreurs qui viennent engorger la justice interne. L'intérêt de la solution amiable des litiges serait, à coup sûr, d'autant plus mesurable que les procédures de règlement non contentieux des litiges viendraient contribuer encore plus à améliorer les pratiques de gestion et à asseoir le principe de responsabilité.

316. Le Groupe d'évaluation a appris que le fonctionnaire qui conteste telle décision administrative est tenu de verser au dossier tous documents et d'exposer par le menu ses arguments de droit à l'occasion de la procédure de contrôle hiérarchique, son dossier étant communiqué à l'auteur de la décision et aux juristes

[107] Résolution 62/228, par. 52.

chargés de représenter l'Administration devant le Groupe. Or, le fonctionnaire lésé ne reçoit communication ni des explications et arguments ni des documents produits par l'Administration à l'appui de sa thèse. Ce sort inégal fait aux parties remet en cause les principes de transparence et d'égalité des armes, surtout dans l'hypothèse où l'affaire serait portée devant le Tribunal du contentieux, auquel cas l'une des parties, ayant connaissance des prétentions de l'autre, serait avantagée par rapport à cette dernière.

317. La matière du sursis à exécution vaut au Groupe une plus sévère critique. Aux termes du paragraphe b) i) de la disposition 11.3 du Règlement du personnel, le fonctionnaire peut, par voie de requête, demander au Tribunal du contentieux d'ordonner qu'il soit sursis à l'exécution de la décision contestée en attendant qu'il soit procédé au contrôle hiérarchique, le Tribunal devant se prononcer dans les cinq jours suivant la notification de la requête au défendeur. La requête est caduque si le contrôle hiérarchique intervient avant que le Tribunal n'ait statué.

318. On a reproché au Groupe de procéder au contrôle hiérarchique en toute hâte, en sorte de faire échec à toute ordonnance de sursis à exécution. Le Groupe d'évaluation retient que le Groupe a généralement du mal à procéder au contrôle hiérarchique dans les délais prescrits et que pour établir des réponses de belle facture il lui faut solliciter des compléments d'information du responsable concerné et prendre l'avis de décideurs. D'une part, tout contrôle bâclé autoriserait à douter de son sérieux. D'autre part, on aurait du mal à méconnaître la critique qui voit dans le contrôle hiérarchique expéditif quelque artifice conçu pour faire échec à la mesure conservatoire sollicitée par le fonctionnaire. Aux yeux du Groupe d'évaluation, ce genre « d'artifices » remettent en cause l'objectivité et l'impartialité du Groupe et font douter de l'intégrité de la procédure de contrôle hiérarchique.

319. De l'avis du Groupe d'évaluation, le Groupe du contrôle hiérarchique remplit au sein du système de justice une fonction importante en toute conscience professionnelle, quoique sans tous les moyens qu'il lui faut. Force lui est cependant de tenir le pari de donner dûment suite à toute demande de contrôle dans les délais à lui impartis. En agissant en toute objectivité et impartialité, il peut affermir la foi du justiciable dans la procédure de contrôle. En se défiant de toutes pratiques susceptibles de donner prise à quelque suspicion de conflit d'intérêts il peut réussir à n'être mal vu de personne.

Bureau de l'administration de la justice

320. Ayant entendu réunir sous un même toit diverses composantes majeures du système de justice interne, l'Assemblée générale instituera le Bureau de l'administration de la justice, composé du Bureau du Directeur exécutif, du Bureau de l'aide juridique au personnel et des greffes des tribunaux, le Directeur exécutif étant chargé d'administrer le Bureau de l'administration de la justice[108].

321. Ayant formulé ailleurs dans le présent rapport des recommandations concernant le Bureau de l'aide juridique au personnel, les greffes et le Greffier en chef, le Groupe d'évaluation estime qu'il n'y a pas lieu à d'autres réaménagements de l'organisation du Bureau de l'administration de la justice.

[108] Voir résolution 62/228.

Bureau du Directeur exécutif

322. Le Bureau de l'administration de la justice repose désormais sur de solides assises, chacune de ses composantes étant bien établie dans ses fonctions et sa mission. Malheureusement, on persiste à imaginer le Bureau trop proche des tribunaux et on évoque ainsi souvent la proximité de ses locaux de ceux de ces derniers à New York. Afin de dissiper cette fausse impression, le Groupe d'évaluation propose de réaménager l'occupation de l'espace au Siège. Il estime toutefois que rien n'autorise par ailleurs à penser, comme certains, que le Bureau relève du Secrétaire général.

323. Outre celle de concourir au bon fonctionnement du système de justice, le Bureau a pour mission d'établir le rapport annuel du Secrétaire général sur l'administration de la justice, de faire mieux connaître le système de justice aux membres du personnel de l'ONU et du grand public et de prêter au Conseil de justice interne tel concours que nécessaire. Il y a lieu de le féliciter pour les campagnes d'information et de proximité qu'il organise vu ses moyens limités.

Bureau de l'aide juridique au personnel

324. Le but étant d'instituer un système de justice professionnalisé et de pourvoir à l'égalité des armes devant la justice, le Groupe de la refonte avait proposé d'instituer un bureau de conseils qui viendrait remplacer le Groupe de conseils[109], lequel, constitué de fonctionnaires exerçant la mission d'assistance juridique à titre bénévole, n'avait aucune présence dans les missions de maintien de la paix ou lieux d'affectation hors Siège.

325. Le Groupe d'évaluation considère que, meilleur que son pendant sous l'empire de l'ancien système d'administration de la justice, le Bureau de l'aide juridique au personnel commet des conseils à ce dûment qualifiés pour représenter tout fonctionnaire avant ou pendant la phase contentieuse du litige (par exemple devant le Groupe du contrôle hiérarchique), étant une importante charnière du système professionnalisé. Doté d'une équipe de juristes à temps plein affectés à New York, Genève, Nairobi, Addis-Abeba et Beyrouth, il concourt par ailleurs puissamment à la décentralisation du système et à rapprocher la justice du justiciable sur le terrain (voir par. 228).

326. Ainsi que le Groupe d'évaluation l'a fait remarquer plus haut, on a tort de voir dans le Bureau avec l'Assemblée générale[110] et le Secrétaire général[111] le « filtre » du système d'administration de la justice. Il estime qu'en fait cette méprise a pu aider à accréditer l'idée (erronée) que le Bureau agissait comme une émanation de l'Administration. Malheureusement, il n'est pas jusqu'aux tribunaux qui ne soient plus ou moins tombés dans cette erreur. Le Tribunal du contentieux dira ainsi que le Bureau fait partie du noyau de l'appareil administratif de l'ONU[112]. Par suite, comme il l'a proposé plus haut (voir par. 172), le Groupe d'évaluation estime qu'en conférant aux juristes du Bureau un « statut dérogatoire » au Règlement du personnel en toutes ses dispositions incompatibles avec l'indépendance qu'exige l'exercice de la mission du conseil, on aiderait à rétablir le Bureau dans sa vraie

[109] Voir A/61/205, par. 107 à 111.
[110] Par exemple dans la résolution 68/254, par. 18.
[111] Par exemple dans le rapport A/69/277, par. 96.
[112] Voir *Worsley* (UNDT/2011/024), par. 25, et *Worsley*, ordonnance n° 079 (GVA/2010).

vocation de composante du système de justice interne aux yeux du plus grand nombre.

327. Grief connexe, on s'est interrogé sur le critère selon lequel le Bureau apprécie l'opportunité de représenter tel ou tel justiciable devant les tribunaux. Aux termes des dispositions 11.4 d) et 11.5 d) du Règlement du personnel, tout fonctionnaire qui le souhaite, peut solliciter l'assistance d'un conseil par l'intermédiaire du Bureau pour saisir les tribunaux. Comme les tribunaux l'ont dit[113], lesdites dispositions garantissent à tout fonctionnaire le droit à l'assistance d'un conseil, mais n'emportent pas nécessairement celui d'être représenté par le Bureau. Autrement dit, tout conseil du Bureau peut rejeter telle cause qu'il estime ne pas avoir de chance raisonnable de triompher, a-t-on dit au Groupe d'évaluation. C'est là une règle bien fondée : tout avocat, même au service de telle institution, doit avoir quelque latitude pour apprécier en droit l'intérêt de telle ou telle cause pour lui. De l'avis du Groupe d'évaluation, la profession d'avocat ne se conçoit pas sans un certain pouvoir d'appréciation.

328. Toutefois, de l'avis des tribunaux, ce pouvoir d'appréciation n'est pas sans limites[114]. Tout en étant du même avis, le Groupe d'évaluation ne souscrit pas à la conclusion que la décision que prend le conseil du Bureau de ne pas représenter tel fonctionnaire a valeur de décision administrative, ainsi qu'il ressort de l'affaire *Worsley*. Selon les tribunaux, la relation entre le Bureau et le Secrétaire général est d'ordre hiérarchique, le chef du Bureau relevant du Directeur exécutif du Bureau de l'administration de la justice (voir par. 169) ainsi qu'il résulte de la circulaire du Secrétaire général ST/SGB/2010/3. Même si le Bureau de l'aide juridique au personnel jouit d'une indépendance fonctionnelle ou opérationnelle, c'est-à-dire que ses juristes ne reçoivent pas d'instructions de l'Administration lorsqu'ils sont occupés à fournir des avis à tel fonctionnaire ou à défendre ses intérêts, aux yeux des tribunaux, cette « indépendance opérationnelle » n'interdit pas de voir dans la décision de ne pas représenter tel justiciable une décision administrative au sens de l'article 2.1 du Statut du Tribunal du contentieux. Ladite décision satisferait le critère dégagé dans le jugement *Andronov*[115], de sorte que le Secrétaire général doit en répondre en sa qualité de plus haut fonctionnaire de l'Organisation, même s'il n'est pas intervenu dans la prise de la décision.

329. De l'avis du Groupe d'évaluation, pour régler ce problème, on aurait intérêt à ériger le rapport entre le conseil du Bureau de l'aide juridique au personnel et le fonctionnaire qu'il représente en relation entre client et avocat couverte par le secret professionnel. Ainsi, le Secrétaire général ne devrait en aucun cas exercer le

---

[113] Voir par exemple *Worsley* (ordonnance n° 079 (GVA/2010), UNDT/2011/024 et 2012-UNAT-199).

[114] Voir 2012-UNAT-199, par. 36.

[115] Selon le jugement *Andronov* du Tribunal administratif des Nations Unies (jugement n° 1157, 2003), une décision administrative est une décision qui entraîne des conséquences juridiques directes, prise par l'Administration et qui, d'application unilatérale et individuelle, affectant directement les droits et obligations d'un fonctionnaire. Les tribunaux ont repris cette définition sous l'empire du nouveau système. Voir par exemple, *Worsley* (2012-UNAT-199, UNDT/2011/024), *Larkin* (2011-UNAT-135; UNDT/2011/028), *Koda* (2011-UNAT-130), *Kunanayakam* (UNDT/2011/006), *Comerford-Verzuu* (UNDT/2011/005), *Tabari* (2010-UNAT-030), *Schook* (2010-UNAT-013), *Buscaglia* (UNDT/2010/112), *Elasoud* (UNDT/2010/111), *Wasserstrom* (UNDT/NY/2009/044) et *Planas* (UNDT/2009/086).

moindre contrôle sur les décisions d'ordre opérationnel prises par le Bureau et n'aurait pas à en répondre.

330. Ce n'est cependant pas à dire que la décision de ne pas représenter tel justiciable est insusceptible de recours. Pour le Groupe d'évaluation, la décision du juriste du Bureau exerçant mission de conseil, c'est-à-dire étant censé défendre au mieux les intérêts de son client, devrait pouvoir être attaquée pour des motifs d'ordre déontologique et professionnel dès lors qu'il aurait été mû par un motif autre que l'absence de chance raisonnable de succès de la cause en rejetant celle-ci, la question devant au demeurant être réglée par le code de conduite à l'intention des conseils (voir par. 215).

331. Dans le même ordre d'idées, le Groupe d'évaluation considère qu'au fond le problème réside non pas tant dans le fait que le Bureau rejette tels ou tels dossiers que dans ceci que, dans certains cas, l'application faite du critère susévoqué dit de la chance raisonnable de succès autorise à douter de la justesse de l'appréciation faite de sa cause par le fonctionnaire. Le Conseil de justice interne a ainsi relevé que le Bureau avait refusé de défendre un dossier alors même que le juge du fond lui avait expressément recommandé de le faire[116], risquant de donner prise à cette impression troublante que le Bureau rejette des dossiers essentiellement faute de moyens et pour cause de surcharge, ce qui serait un critère d'appréciation inadmissible. Nonobstant ce qui précède, tout système d'administration de la justice devant se guider sur quelque critère, le Groupe d'évaluation juge idoine le critère de chance raisonnable de succès retenu par le Bureau.

332. Par ailleurs, l'Assemblée générale ayant décidé de pourvoir à titre complémentaire au financement du Bureau en faisant opérer sur le traitement mensuel de base net de tout fonctionnaire, du consentement de celui-ci, une retenue d'un montant n'excédant pas 0,5 % dudit traitement, sauf pour l'intéressé à renoncer à y consentir, cette formule de financement sera mise en œuvre, à titre expérimental, du 1er janvier 2014 au 31 décembre 2015[117]. Encore que le taux de non-participation à cette formule demeure élevé, le montant des cotisations récoltées s'est stabilisé cette dernière année autour de 60 000 dollars par mois[118] . Le Secrétaire général a récemment recommandé de prolonger la période d'essai jusqu'en décembre 2016[119].

333. Le Bureau souffre de manque d'effectifs et n'a pas les moyens de sa mission à en juger par son budget actuel même avec l'appoint de la formule de financement facultative. Son effectif de juristes est dérisoire au regard de celui de son pendant (l'Administration), l'égalité des armes relevant de ce fait davantage de l'illusion. Même s'il est fortement décentralisé, ses juristes sont à la merci des aléas des moyens de communication qui viennent mettre à mal toutes consultations avec leurs clients. N'ayant pas les moyens d'aller à la rencontre de ces derniers, ils ne peuvent s'acquitter de leur mission sous l'empire du secret professionnel.

334. Le financement du Bureau fait problème. Institué par l'Assemblée générale en 2009 il remplit depuis sa vocation non tant de filtre que d'organe consultatif au service des fonctionnaires. Les chiffres parlent d'eux-mêmes. Le Bureau a donné un avis juridique sommaire dans près de 5 000 dossiers. Il ne représentera en définitive

[116] Voir A/69/205, par. 133, et *Kashala* (UNDT/2014/023).
[117] Voir résolution 68/254, par. 33.
[118] Voir A/70/187, annexe III.
[119] Voir ibid., par. 128.

le justiciable devant le Tribunal du contentieux que dans 12 % desdits dossiers. La fourniture d'avis juridiques sommaires qui entre dans la mission première du Bureau, sert les intérêts du fonctionnaire qui, en s'ouvrant les portes de la justice interne pour la première fois, peut compter sur un avis éclairé quant aux perspectives qui s'ouvrent à lui. Il ressort toutefois des statistiques que dans l'écrasante majorité des cas, le justiciable ne passe pas outre, ce qui sert également les intérêts de l'Organisation. Il serait donc de bonne logique de préserver cette fonction essentielle et que l'ONU y pourvoit dans son budget. Il est cependant évident qu'à la faveur des campagnes d'information et de proximité qu'il y a lieu de mener encore, les fonctionnaires seront plus nombreux à solliciter le Bureau. Pour le Groupe d'évaluation on ne conclura pas de ce qu'il a fait plus haut ce constat que le Bureau n'a pas à ce stade les moyens de sa mission ayant besoin de moyens financiers suffisants, qu'il n'y a pas de limites à respecter, au motif que les États Membres sont de toute façon censés supporter toutes dépenses. Il n'est pas déraisonnable de demander aux fonctionnaires d'aider, dans une certaine mesure, à pourvoir à leur représentation en justice à l'exemple de ce que font nombre d'autres organisations où les syndicats du personnel pourvoient à la défense des fonctionnaires soit directement soit par le biais de plans d'assurance.

335. Le Conseil de justice interne a suggéré que le Groupe d'évaluation recherche, au vu de la pratique des tribunaux administratifs d'autres organisations internationales, s'il y aurait lieu de modifier les statuts des tribunaux à l'effet d'y prévoir le remboursement des dépens au requérant ou à l'appelant qui, représenté par un conseil externe, aurait triomphé en sa cause. Le Groupe d'évaluation reviendra sur la question (voir par. 355), mais ne convient pas avec le Conseil que l'on gagnerait à allouer toutes sommes au Bureau de l'aide juridique au personnel. Tout en convenant que le Bureau doit être doté de plus de moyens, il entend souligner que le fonctionnaire doit avoir le choix de son conseil, le Bureau ne devant pas avoir le monopole de la représentation des justiciables. Enfin, le Groupe d'évaluation estime qu'il y a lieu de doter le Bureau d'un poste P-4 qui fait défaut à son tableau d'effectifs en reclassant un de ses postes P-3.

Greffes

336. Comptables devant les juges s'agissant de toutes matières judiciaires, les greffes sont administrativement rattachés au Bureau de l'administration de la justice, qui choisit le greffier et les juristes affectés à chaque greffe, les greffiers relevant du Greffier en chef.

337. Le Tribunal du contentieux est servi par trois greffes, un dans chacune de ses villes sièges. Le greffier assure l'administration et veille au bon fonctionnement du Tribunal dans la ville siège considérée.

338. Relevant d'une double hiérarchie, le greffier se trouve dans une situation délicate. Le fait qu'il rende compte au Bureau de l'administration de la justice, ne serait-ce que du point de vue administratif, emporte ce risque et, assurément, cette suspicion que le Bureau vient s'immiscer dans le cours de la justice et remettre en cause l'indépendance de la magistrature. Devant répondre du service judiciaire devant les juges, il doit par ailleurs gérer le personnel et les ressources, d'où le risque de frictions avec les juges, s'agissant spécialement de la gestion et de la mise en état des dossiers. Il y a lieu de trouver un terrain d'entente quant à la manière de procéder en ces matières.

339. Les greffiers du Tribunal du contentieux se concertent pour arrêter une approche commune des questions d'intérêt commun, y compris la distribution des dossiers et de tous réaménagements du rôle.

340. Les greffes étant pour l'essentiel au service des juges auxquels ils fournissent un concours spécialisé, technique et administratif à l'occasion de la connaissance des dossiers, estimant qu'il ne serait que justice de les associer à la sélection des greffiers et juristes des greffes, le Groupe d'évaluation voudrait voir arrêter une formule convenable à cette fin.

341. De l'avis du Groupe d'évaluation, les greffes sont dotés des effectifs voulus, exception faite de celui du Tribunal d'appel. Comme il est dit plus haut, il recommande vivement de doter celui-ci du poste P-3 supplémentaire demandé.

342. Le Greffier en chef cumule de fait deux fonctions, devant, d'une part, surveiller les activités des greffes, porter le texte de tous jugements et ordonnances à la connaissance du public par voie d'affichage sur le site Web, mettre au point et perfectionner le moteur de recherche jurisprudentielle et l'outil de dépôt d'écritures en ligne et, d'autre part, en sa qualité d'adjoint au Directeur exécutif du Bureau de l'administration de la justice, donner à ce dernier des avis sur toutes les questions d'ordre administratif, logistique ou de personnel, y compris la matière budgétaire, qui intéressent les activités opérationnelles des greffes, concourir à établir tous rapports et budgets, entre autres tâches. La plupart des acteurs consultés n'ont rien trouvé à redire à ces fonctions même si certains souhaiteraient voir préciser la mission du Greffier en chef.

Tribunaux

Questions communes aux deux tribunaux

343. Ayant examiné plusieurs décisions contradictoires rendues par les tribunaux, le Groupe d'évaluation souscrit aux griefs de défaut de concordance et de constance faits à leur jurisprudence. Tout en reconnaissant que le système de justice interne est en devenir et en confondant les deux tribunaux dans ses éloges pour ce qu'ils font pour rapprocher leurs méthodes de travail et solutions, le Groupe d'évaluation estime qu'il ne faut cependant pas oublier que les tribunaux ont pour rôle capital de tracer la voie à suivre au système dans son ensemble et de concourir à la réalisation des objectifs assignés à la justice interne et, en définitive, à susciter et entretenir la bonne entente et l'efficacité entre collègues. D'où l'impératif pour les tribunaux d'arrêter avant toute chose les mesures spécifiées dans le présent rapport, le but étant de dégager une jurisprudence constante.

Recevabilité

344. Le Groupe d'évaluation relève que s'il est des dispositions qui précisent la compétence des tribunaux et les conditions à satisfaire par toute requête[120], la recevabilité donne trop souvent lieu à des contestations sans fin. Ainsi, en l'affaire *Worsley*, le défendeur ayant fait objection à la décision déclarant la requête irrecevable, le Tribunal du contentieux l'a débouté[121]. La question ayant été débattue

[120] Voir notamment les articles 2, 3 et 8 du Statut du Tribunal du contentieux; les articles 6 à 8 de son Règlement de procédure; les articles 2 et 7 du Statut du Tribunal d'appel et les articles 7 et 8 du Règlement de procédure dudit tribunal.

[121] Ordonnance n° 079 (GVA/2010).

de nouveau devant lui avant qu'il ne statue au fond, le Tribunal jugera une fois de plus la requête recevable[122]. En outre, encore que le Tribunal ait rejeté la requête dans son intégralité, le Secrétaire général le saisira une nouvelle fois d'un recours incident en irrecevabilité, qui finira par être rejeté par le Tribunal d'appel[123].

345. Il ne sert à rien de débattre sans fin de la recevabilité. Pour le Groupe d'évaluation, il faudrait instituer une procédure qui permette de trancher rapidement et définitivement toutes contestations touchant la recevabilité d'écritures. Tout système d'administration de la justice efficace et rationnel doit se donner une technique de procédure à cette fin, qui pourrait, par exemple, revêtir la forme d'une requête en annulation à former, débattre et trancher dès que possible (il pourra en être tenu compte par la suite à l'occasion de la distribution des affaires). La décision sur la recevabilité viendrait clore le débat sur la question.

Ultra petita

346. Le Groupe d'évaluation constate que le Tribunal d'appel a plus d'une fois annulé la décision du juge du fond venue octroyer au requérant telle indemnisation qu'il n'avait pas demandé, voir accorder, à titre de réparation, telle(s) mesure(s) non sollicitée(s) dans la requête ou la demande de contrôle hiérarchique[124]. En se prononçant sur des prétentions qui n'ont pas été élevées par l'une des parties, le juge du fond statue *ultra petita*, interdiction lui en étant faite. Outrepasse sa compétence le juge du fond qui sort du champ du litige circonscrit par les prétentions des parties. Ces prétentions délimitent non seulement l'objet du litige soumis au juge, mais aussi les frontières de leurs moyens de défense. Par suite, toute décision *ultra petita* va à l'encontre du principe de respect de la légalité des procédures en ce qu'elle ne permet pas à la partie lésée d'exercer le droit qui lui appartient de réfuter toute thèse ou prétention contraire à sa cause ou à ses intérêts (voir chap. IV. F).

347. De plus, en accordant des réparations *ultra petita*, le juge du fond va à l'encontre des principes de base du système de justice interne qui veulent que toute cause ou tout litige donne lieu à contrôle hiérarchique avant toute autre procédure. Le Tribunal d'appel a déclaré à l'occasion de l'arrêt *Munir* avoir dit plus d'une fois que le contrôle hiérarchique [était] une première étape obligatoire de la procédure de recours, invoquant toute une jurisprudence à cette occasion[125]. Par suite, la décision contestée soumise à contrôle hiérarchique vient circonscrire la compétence du juge quant à l'exercice de son contrôle en l'espèce et aux mesures qu'il peut accorder en conséquence à titre de réparation.

Recours (voies de droit)

348. Principe cardinal du droit international des droits de l'homme, le droit à un recours utile est une condition sine qua non de la crédibilité de tout système de justice. L'actuel système de justice interne est venu ouvrir au justiciable onusien des voies de (recours) contentieux ou non contentieux à différents stades de la procédure. Le Tribunal du contentieux est compétent pour connaître de litiges

[122] Voir UNDT/2011/024.
[123] Voir 2012-UNAT-199.
[124] Voir par exemple *Nartey* (2015-UNAT-544), *Munir* (2015-UNAT-522) et *Tadonki* (2014-UNAT-400).
[125] Voir 2015-UNAT-522, par. 43.

relevant du domaine de l'emploi et de décisions administratives, pouvant imposer des sanctions disciplinaires ou non disciplinaires pour faute ou abus de pouvoir. Il peut annuler toute décision administrative et accorder réparation au fonctionnaire qui triomphe en sa cause. L'un et l'autre Tribunal peuvent rendre des ordonnances avant dire droit et prescrire des mesures conservatoires dans certaines circonstances. Le Groupe d'évaluation s'est intéressé aux pouvoirs conférés aux tribunaux pour rechercher si ceux-ci sont habilités à prescrire des mesures propres à rendre justice au justiciable, à réparer comme il se doit tout préjudice résultant de telle décision irrégulière et à faire respecter leurs décisions ou toute décision favorable au fonctionnaire résultant de toute autre procédure de règlement de litiges.

Réparations résultant de jugements

349. S'il a compétence pour ordonner l'annulation de toute décision administrative contestée ou l'exécution de l'obligation invoquée en matière de nomination, de promotion ou de licenciement, le Tribunal du contentieux est tenu par l'article 10.5 a) de son statut de fixer à titre d'indemnisation, un montant que l'Administration pourra verser en lieu et place, le montant de l'indemnisation ne pouvant pas être supérieur à l'équivalent de deux ans de traitement de base net du requérant, sauf circonstances exceptionnelles. Vu sous cet angle, rien n'a fondamentalement changé dans cette disposition par rapport à l'ancien système. Le Groupe de la refonte s'était élevé contre cette disposition, la jugeant contraire à la légalité et comme venant priver la justice du pouvoir de décider en dernier ressort des droits de tout justiciable et d'accorder telles réparations qu'elle jugerait appropriées. Sans méconnaître le principe de la séparation des pouvoirs ni le pouvoir qui appartient au législateur (l'Assemblée générale en l'occurrence) de légiférer s'agissant des mesures que le juge peut ordonner à titre de réparation, le Groupe d'évaluation considère également que l'article 10.5 fait problème.

350. Sous l'empire du système actuel, le Tribunal du contentieux peut fixer et ordonner telle mesure à titre de réparation, le choix en étant cependant laissé à l'appréciation du Secrétaire général. Le requérant n'a par contre lui d'autre choix que d'accepter, même si, vu les circonstances de la cause, l'octroi d'une indemnisation (si le Secrétaire général retient cette solution) ne vaut ni juste ni adéquate réparation en comparaison avec l'annulation de la décision administrative attaquée ou l'exécution de l'obligation invoquée. Autre problème, la situation née de ladite décision demeure en l'état même après que celle-ci a été frappée d'illégalité par le juge.

351. Outre l'indemnisation prévue en lieu et place de l'annulation de la décision administrative ou de l'exécution de l'obligation invoquée, le Tribunal du contentieux tient de l'article 10.5 b) de son statut le pouvoir d'ordonner à titre de réparation de tout préjudice l'octroi d'une somme n'excédant pas l'équivalent de deux ans de traitement de base net du requérant, dès lors qu'est rapportée la preuve du préjudice. Le Statut lui donne également le pouvoir discrétionnaire d'ordonner le versement d'une somme plus élevée en présence de cas exceptionnels. Il doit alors motiver cette décision. Le Groupe d'évaluation ne voit dans le principe aucune limite déraisonnable au pouvoir conféré au Tribunal à cet égard. Néanmoins, à défaut de critères d'appréciation précis des conséquences de toute décision ou mesure administrative caractérisant le « préjudice » au regard du droit et des textes applicables, il n'a pu se dégager de jurisprudence univoque sur la matière. Aucun texte ne vient davantage renseigner sur les critères à retenir pour rechercher s'il y a

eu effectivement préjudice ou apprécier la gravité de tout préjudice qui occasionnerait l'octroi de dommages-intérêts exceptionnels.

352. Les articles 10.7 du Statut du Tribunal du contentieux et 9.3 de celui du Tribunal d'appel interdisent l'octroi de dommages-intérêts exemplaires et punitifs. À en juger par toute une jurisprudence des deux tribunaux, force est d'expliciter la distinction entre dommages-intérêts moraux et dommages-intérêts punitifs, le but étant de délimiter plus nettement le champ de l'indemnisation pouvant être accordée à titre de réparation de tout préjudice, d'ordre moral en particulier.

353. Selon le Tribunal d'appel, force est de respecter l'opinion du juge du fond quant à savoir comment apprécier les dommages-intérêts dans chaque espèce[126]. Toujours selon le Tribunal d'appel, le juge du fond tire incontestablement de l'article 10.5 du Statut le pouvoir d'appréciation souverain nécessaire pour quantifier et ordonner toute indemnisation en cas de violation des droits du fonctionnaire[127]. Néanmoins, le Tribunal d'appel réduira le montant de l'indemnité octroyée par le juge du fond dans un certain nombre de cas. En l'absence de critères précis s'imposant aux deux tribunaux, il ne peut y avoir de constance s'agissant ni d'apprécier tel préjudice ni de déterminer tels dommages-intérêts moraux ni encore toute juste réparation.

Autres formes de réparation

354. Aux termes de l'article 10.4 de son Statut, le Tribunal du contentieux peut également, si par suite de l'inobservation de telle formalité substantielle par l'Administration, il procède, avec le consentement du Secrétaire général à un renvoi aux fins de l'accomplissement de ladite formalité, ordonner le versement au requérant d'une indemnisation en réparation du préjudice résultant pour lui de la défaillance de l'Administration, le montant de l'indemnisation ne pouvant cependant excéder l'équivalent de trois de traitement de base net du requérant. Il peut ainsi réparer tout préjudice résultant de ce qu'il aurait ménagé à l'Administration la possibilité de purger tel vice de procédure à elle imputable.

355. Le Tribunal du contentieux peut en outre, en vertu de l'article 2.1 c) de son Statut, faire exécuter tout accord résultant d'une médiation et accorder réparation en présence de toute défaillance de la part de l'Administration ayant pour effet de faire échec au règlement amiable de tel ou tel litige, objectif sans cesse déclaré du nouveau système de justice. En vertu du pouvoir de mise en état des dossiers qui leur appartient, l'un et l'autre Tribunal peuvent, par voie d'ordonnances et de directives, pourvoir à la mise en état en toute diligence et équité de telle ou telle affaire, dès lors qu'ils estiment que l'intérêt de la justice le commande[128]. Enfin, presque tout tribunal administratif international a le pouvoir, dès lors qu'il juge tel recours bien fondé, d'ordonner à l'organisation défenderesse de défrayer le demandeur de tous frais raisonnables exposés, y compris pour constituer avocat. Le Groupe d'évaluation propose donc de conférer aux Tribunaux le même pouvoir et de modifier leurs statuts en conséquence.

---

[126] Voir *Lutta* (2011-UNAT-117).

[127] Voir *Zhouk* (2012-UNAT-224).

[128] Article 18 *bis* du Règlement de procédure du Tribunal d'appel et article 19 du Règlement de procédure du Tribunal du contentieux.

Ordonnances interlocutoires et mesures conservatoires

Sursis à exécution

356. Les tribunaux sont habilités à prescrire par voie d'ordonnances avant dire droit, au bénéfice temporaire de l'une ou l'autre partie toutes mesures conservatoires lorsque la décision administrative contestée apparaît de prime abord irrégulière, en cas d'urgence particulière et lorsque l'exécution de ladite décision causerait un préjudice irréparable[129]. Le Tribunal peut notamment ordonner qu'il soit sursis à l'exécution de la décision entreprise, sauf le cas de nomination, de promotion ou de licenciement, le fonctionnaire ne pouvant prétendre à quelque mesure conservatoire en pareils cas, ni davantage lorsque la décision attaquée a été exécutée, ni encore lorsqu'il a reçu notification de la décision après qu'elle a été exécutée. En pareils cas, les tribunaux n'ont pas le pouvoir de protéger le requérant des effets préjudiciables de la décision, même si celle-ci a été déclarée irrégulière.

357. Non susceptibles d'appel à l'origine, les ordonnances interlocutoires le sont depuis la récente modification apportée au texte des statuts par l'Assemblée générale, l'appel ayant effet suspensif, ce qui viendra de fait priver le Tribunal du pouvoir qui lui appartient d'ordonner des mesures conservatoires. Il en est également ainsi du pouvoir conféré au Tribunal du contentieux d'ordonner le sursis à exécution de toute décision administrative contestée en attendant qu'il soit procédé au contrôle hiérarchique et que le requérant reçoive la réponse consécutive audit contrôle. Le fonctionnaire tire des articles 2.2 du Statut du Tribunal du contentieux et 13 de son Règlement de procédure la faculté de demander le sursis à exécution, le Tribunal devant se prononcer dans les cinq jours suivant la notification de la requête au défendeur. S'il est fait droit à la requête, il est sursis à l'exécution de la décision jusqu'à ce qu'il soit procédé au contrôle et qu'il soit adressé notification de la réponse correspondante au requérant. L'une des critiques suscitées par l'article 2.2 tient en ceci que l'annulation automatique de l'ordonnance de sursis à exécution par le contrôle hiérarchique vient permettre à une décision de l'exécutif de prévaloir sur une décision de justice. L'appel et son effet suspensif des ordonnances interlocutoires sont ainsi venus rendre inopérant le pouvoir conféré au juge en cette matière.

358. Le Groupe d'évaluation considère que s'ils tiennent de leurs statuts le pouvoir d'ordonner des mesures à titre de réparation et des mesures conservatoires, les tribunaux sont limités dans les mesures qu'ils peuvent prescrire, celles-ci étant du reste, dans certains cas, insuffisantes et partiellement inopérantes. Il estime que le pouvoir du juge d'ordonner le sursis à exécution doit être véritablement effectif, toutes entraves à son exercice devant être levées.

Publication des décisions (jugements, arrêts, etc.)

359. Le Groupe d'évaluation rappelle par ailleurs que les décisions de justice doivent faire l'objet de publicité[130], le but étant de permettre aux fonctionnaires et aux responsables d'en prendre facilement connaissance. La publication des desdites décisions à laquelle il est pourvu est du plus grand intérêt s'agissant d'améliorer les

[129] Article 9.2 du Statut du Tribunal d'appel et article 10. 2 du Statut du Tribunal du contentieux.

[130] Voir article 11.6 du Statut du Tribunal du contentieux, article 26 du Règlement de procédure dudit tribunal, article 10.9 du statut du Tribunal d'appel et article 20 du Règlement de procédure dudit tribunal.

pratiques de gestion, de renseigner précisément sur l'application faite de tous textes et de garantir la prévisibilité de la justice onusienne.

360. Le Groupe d'évaluation recommande néanmoins de publier toutes décisions en deux versions : copie certifiée conforme à l'original étant remise aux parties et une expédition caviardée du nom de tout fonctionnaire ou responsable visé dans le texte devant être portée à la connaissance du public. On concilierait ainsi l'impératif de permettre à tous les rouages et secteurs de l'Organisation de s'informer de la motivation du juge et celui de sauvegarder l'honneur, la considération et la vie privée de quiconque est mise en cause, ce qui permettrait de régler le problème de la divulgation de l'identité de toutes personnes objet de renvoi aux fins d'action récursoire. Sans doute faudrait-il faire défense à quiconque de divulguer la teneur du texte original de toute décision pour donner toute son efficacité à ce dispositif.

Le Tribunal du contentieux est-il acquis au personnel et le Tribunal d'appel acquis à l'Administration?

361. Selon le Groupe d'évaluation, s'autorisant des chiffres, d'aucuns ont cru pouvoir dire que la justice interne était acquise aux fonctionnaires (ainsi du Tribunal du contentieux ou à l'Administration (ainsi du Tribunal d'appel), cette suspicion de parti-pris venant entamer la foi de tout membre de l'Organisation dans la justice interne et susciter un sentiment d'impuissance chez le justiciable et des conflits sans fin.

362. En 2013, le Tribunal du contentieux a tranché 325 affaires, dont 137 (42 %) en faveur du défendeur et 83 (26 %) (en tout ou en partie) en faveur du requérant[131]. En 2014, il en a tranché 320, dont 97 (37 %) en faveur du défendeur et 57 (21 %) (en tout ou en partie) en faveur du requérant[132].

363. Le Tribunal d'appel a de son côté été saisi en 2012 de 63 % des appels par des fonctionnaires, les 37 % restants ayant été formés au nom du Secrétaire général[133]. En 2013, 99 appels visaient des jugements du Tribunal du contentieux, 62 ayant été formés par des fonctionnaires et 37 au nom du Secrétaire général. Le Tribunal d'appel déboutera 45 (73 %) fonctionnaires de leur recours et donnera gain de cause en tout ou en partie à 17 (27 %) fonctionnaires, déboutant le Secrétaire général en 6 (16 %) de ses recours et lui donnant gain de cause en tout ou en partie en 31 (84 %) de ses causes[134]. En 2014, le Tribunal a été saisi de 86 appels de jugements du Tribunal du contentieux, dont 40 (47 %) formés par des fonctionnaires et 46 (53 %) par le Secrétaire général. Il déboutera 30 (75 %) des fonctionnaires, donnant gain de cause en tout ou en partie à 8 (20 %) appelants cependant qu'il déboutait le Secrétaire général de 13 (28 %) de ses recours et lui donnait gain de cause en tout ou en partie en 33 (72 %) de ses causes[135].

364. De l'avis du Groupe d'évaluation, ces chiffres n'autorisent pas à conclure ou pas que les tribunaux font preuve de parti pris en disant le droit en faveur soit des fonctionnaires ou de l'Administration. En fait, étant présentés isolément sous

[131] Les autres affaires ont été notamment retirées, classées sans suite ou classées par suite de transfert entre greffes (voir A/69/227, par. 53).
[132] En outre, 31 % des requêtes ont été retirées (voir A/70/187, par .42).
[133] Voir A/69/227, par. 72.
[134] Voir ibid., par. 81.
[135] Voir A/70/187, par. 63.

différentes rubriques (nombre d'affaires en instance, nouvelles ou tranchées devant l'une et l'autre juridiction ou nombre de recours formés et tranchés en faveur du requérant/appelant ou du défendeur/intimé), ces chiffres ne renseignent pas suffisamment sur la genèse de telle ou telle affaire. L'observateur ne peut donc se faire une idée précise du nombre d'arrêts du Tribunal d'appel rendus en faveur du Secrétaire général dans une année calendaire donnée contre des jugements donnant gain de cause au requérant pendant la période considérée, par exemple.

365. Par suite, sans confirmer le bien-fondé de cette suspicion, les chiffres font apparaître que les taux de cassation sont sensiblement les mêmes devant les deux juridictions. En outre, il ne faut pas méconnaitre d'autres variables comme le taux fort élevé d'autoreprésentation devant l'une et l'autre juridictions (surtout devant le Tribunal d'appel) pendant la phase précontentieuse (soit au stade du contrôle hiérarchique ou devant le Tribunal du contentieux) ou à l'occasion de toutes tentatives de règlement amiable du litige. Le Groupe d'évaluation retient ceci qu'il faut réunir des données concrètes et des statistiques détaillées pour apprécier la manière dont les tribunaux disent le droit. Améliorer la qualité des données consignées dans les rapports sur l'administration de la justice viendrait, à n'en pas douter, aider à dissiper toute suspicion de parti pris mal fondée de la part de la justice interne.

366. Nonobstant ce qui précède, le Groupe d'évaluation entend souligner avec force qu'un système de justice n'est pas fait que de chiffres. La décision de justice vient mettre incontestablement fin au litige, ne laissant ainsi subsister aucun doute quant au contenu de tous textes en question ni quant à la conduite attendue du fonctionnaire et du responsable en présence. L'intérêt de tout mécanisme de règlement contentieux des litiges ne se limite donc pas au seul système de justice, loin s'en faut, pouvant s'observer dans le corps tout entier de l'Organisation. Les acquis du système d'administration de la justice sont ainsi à rechercher non pas tant dans l'espèce dont le juge est saisi que dans l'amélioration des pratiques de gestion, l'observation des prescriptions de tous textes applicables et la prévention de conflits dans l'avenir.

Tribunal du contentieux

367. Le Tribunal du contentieux est composé de trois juges à temps plein et deux juges à mi-temps, assistés à titre provisoire de trois juges *ad litem*. La solution des juges *ad litem* retenue par l'Assemblée générale se voulait une mesure de transition censée aider le Tribunal à résorber l'arriéré de jugements qui existait en 2009 à l'avènement du nouveau système. Or, le volume du contentieux né depuis prouve à l'évidence qu'il faut conserver l'effectif de juges actuel. Le Groupe d'évaluation souscrit donc à l'opinion que le Conseil de justice interne, suivi en cela par les juges du Tribunal, avance depuis 2010, selon laquelle il faudrait nommer trois autres juges qui viendraient remplacer les juges *ad litem* et modifier le Statut du Tribunal en conséquence.

368. L'intérêt de la solution ainsi proposée, qui n'emporte pas d'antre incidence financière, se mesurerait diversement, en particulier en ceci que :

a) La mission de dire le droit ne serait plus confiée à des personnes dont le Statut du tribunal n'envisage pas l'intervention;

b) Plus rien n'autoriserait à douter de l'indépendance des juges *ad litem* du fait qu'à la différence de leurs homologues permanents ils sont nommés (et reconduits dans leur fonctions) d'année en année;

c) Les personnes ainsi titularisées et leurs collègues jouiraient ainsi de la sécurité que procure tout mandat de sept ans;

d) L'esprit de corps nécessaire dans la personne des juges pour voir dire le droit en toute constance et sérénité s'en trouverait renforcé.

369. Il est d'autres intérêts à voir nommer deux juges permanents dans chacune des villes-sièges. Chose importante, il serait ainsi logistiquement et organiquement plus facile de saisir des collèges de juges – dont un des deux juges à mi-temps – de toutes affaires dès lors que la complexité ou l'importance particulière de la cause le justifie, ainsi qu'il est dit à l'article 10.9 du Statut du Tribunal du contentieux. Le Groupe d'évaluation rappelle à cet égard que lors des débats sur la réforme du système de justice, le Secrétaire général avait suggéré de saisir de toutes affaires un collège de trois juges représentant diverses traditions, conceptions du droit et cultures et langues[136].

370. La solution préconisée par le secrétaire général n'était pas dénuée d'intérêt. Le dispositif actuel résulte d'un compromis, la constitution de collèges de trois juges n'étant au fond envisagée qu'à titre exceptionnel. De l'avis du Groupe d'évaluation, il faudrait recourir plus souvent à des formations de trois juges dans l'intérêt de l'uniformisation de la jurisprudence et des procédures. Pour faciliter la saisine de tels collèges, il faudrait modifier l'article 10.9 du Statut du tribunal à l'effet de confier au Président dudit Tribunal et non au Président du Tribunal d'appel le pouvoir de saisir une telle formation.

371. À l'heure actuelle, le Président du Tribunal du contentieux est élu parmi les trois juges permanents pour un mandat d'un an renouvelable[137]. La titularisation proposée ci-dessus viendrait porter de cinq à huit le nombre des juges votants et de trois à six celui des juges éligibles à la présidence, ce qui en soi viendrait sans doute conférer des pouvoirs plus étendus à la présidence. En outre et chose sans doute plus importante, le Tribunal gagnerait en tant qu'institution à abandonner ce qui n'est en fait pour l'heure qu'un système d'exercice de la présidence par roulement. Il faudrait porter le mandat du Président à trois ans et demi, par exemple. Il pourrait ainsi pourvoir à la continuité de la direction, y compris à l'uniformisation de la jurisprudence et des procédures s'agissant d'une juridiction éclatée dans l'espace et devant laquelle la connaissance de l'essentiel du contentieux est confiée à un juge unique. Il pourrait également ainsi impartir à tout juge tel délai pour se prononcer, sans compter qu'il aurait ainsi le temps de se préparer à rendre directement compte à l'Assemblée générale des activités de sa juridiction ainsi qu'il est proposé plus haut (voir par. 183).

372. Le Groupe d'évaluation redit qu'il serait souhaitable que le Tribunal envisage, le moment venu, de siéger ailleurs que dans ses villes-sièges. D'où encore l'intérêt de saisir promptement les juges, y compris ceux à mi-temps, comme la bonne justice le commande.

---

[136] Voir A/61/758, par. 19, et A/62/748, par. 110.

[137] Art. 4.3 du Statut du Tribunal du contentieux et article 1 de son règlement de procédure.

Tribunal d'appel

373. Le Secrétaire général avait souscrit à la recommandation du Groupe de la refonte tendant à circonscrire la compétence du Tribunal d'appel aux appels relevés de jugements du Tribunal du contentieux. Il connait ainsi des seuls recours formés motif pris de ce que celui-ci :

a) Aurait outrepassé sa compétence;

b) N'aurait pas exercé la compétence dont il est investi;

c) Aurait commis une erreur sur un pont de droit;

d) Aurait commis, dans la procédure, une erreur propre à influencer le jugement; ou

e) Aurait commis, sur un point de fait, une erreur ayant entraîné un jugement manifestement déraisonnable.

374. Le droit d'appel appartient au fonctionnaire et au Secrétaire général.

375. En 2013, les appels étaient également répartis entre les fonctionnaires et le Secrétaire général. S'agissant de l'année 2014, il ressort des statistiques que les fonctionnaires ont formé 65 % des appels, les 35 % restants l'ayant été par le Secrétaire général. En ce qui concerne la période allant de 2009 à 2014, saisi de 686 appels, le Tribunal en a tranché 585, 101 appels étant en instance[138]. Le nombre des requêtes interlocutoires formées devant lui est passé de 39 en 2013 à 84 en 2014. Ces requêtes doivent d'ordinaire être tranchées en toute diligence, l'idée étant de donner en temps opportun aux parties toutes orientations utiles et de faire l'économie de tous retards.

376. Par-delà le volume du contentieux, le Groupe d'évaluation retient ce qui suit :

a) Les juges d'appel statuent en dernier ressort pour l'Organisation, ainsi que pour diverses institutions, dont l'UNRWA, la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies et l'Organisation de l'aviation civile internationale;

b) Les juges siègent à temps partiel, appartenant pour la plupart à la magistrature de leur pays;

c) L'essentiel des recours sont formés hors session, encore qu'ils ne souffrent aucun délai;

d) Ayant pris en 2010 l'initiative d'instituer un système de juge « de permanence », les juges l'abandonneront, la prolifération des requêtes et les exigences de temps pour les trancher hors sessions en ayant rendu la formule trop astreignante, sans compter que le juge n'en était nullement rémunéré.

377. Jugeant la charge de travail du Tribunal lourde et astreignante la charge de travail du Tribunal, le Groupe d'évaluation estime que celui-ci doit trancher toues requêtes urgentes *in limine,* à titre préliminaire, l'idée étant de permettre aux parties d'apprécier s'il y a lieu à suivre ou à transiger et de réduire ainsi le volume du contentieux. Ce n'est qu'à l'activité et au dévouement des juges qui ont pris sur leur temps pour dépouiller et mettre en état tels ou tels dossiers que l'on doit de voir

[138] Voir A/70/187, par. 55 à 57.

entamer autant le volume du contentieux. Cette situation est toutefois intenable et la multiplication des recours ne manquera pas de susciter complications et retards.

378. Il faut craindre qu'il ne se constitue quelque arriéré et que le cours de la justice s'en trouve retardé. Sachant que l'Assemblée générale a entrepris par le passé de faire résorber l'arriéré de contentieux en donnant les moyens de recruter des juges à mi-temps et des juges *ad litem*, le Groupe d'évaluation préconise qu'en lieu et place d'une telle solution peu économique, celle-ci donne au Tribunal tels moyens financiers et en hommes raisonnables que sa mission exige.

379. De l'avis du Groupe d'évaluation, il faudrait donner au greffe du Tribunal le poste supplémentaire de juriste P3 demandé pour lui permettre de prêter aux juges le concours dont ils ont d'urgence besoin pour vider le contentieux et trancher hors session toutes requêtes urgentes[139].

380. Au-delà de la question des moyens, le Groupe d'évaluation estime qu'il y a lieu de revoir le profil des candidats à un siège de juge du Tribunal, le but étant de venir à bout de cette entrave au cours de la justice qui tient en ceci que, les juges n'étant pas disponibles, le droit n'est pas dit en toute célérité. Les juges siègent à temps plein pour la plupart dans leur juridiction nationale et ne peuvent donc se libérer que le temps de trois sessions de deux semaines chacune. Il faudrait revoir le critère de disponibilité et envisager de créer plus de sièges permanents et de ramener de sept à cinq le nombre des juges. Dans l'intérêt de la continuité du service de la justice et de la prompte connaissance des requêtes urgentes, le Groupe d'évaluation voit deux solutions possibles. Soit, d'une part, donner au Président plus de pouvoir de sorte qu'il puisse traiter de toutes matières et le rémunérer en conséquence sans doute selon une formule à mi-temps soit, d'autre part, confier au greffier, agissant en coordination avec le Président, le soin de saisir telle formation du Tribunal en toute diligence et de désigner le juge président et le juge rapporteur, ce dernier devant être de facto juge de permanence en la cause. Pour le Groupe d'évaluation ni l'une ni l'autre solution n'exigerait du Président ou du juge de permanence qu'il réside (temporairement) au siège du Tribunal. La plupart, sinon tous les tribunaux administratifs internationaux fonctionnent bien selon ce modèle sans aucune obligation de résidence.

381. En tant que juridiction du second degré, le Tribunal a pour mission de tracer des orientations au juge du fond et d'arrêter la jurisprudence, en sorte de conférer toute prévisibilité et sécurité à la justice onusienne. Les juges doivent ainsi assumer impérativement la mission à eux donnée :

a) De dégager des règles de procédure et des critères venant délimiter la compétence de fond, tracer la frontière entre la mission confiée au juge de dire le droit et celle dévolue à l'exécutif de pourvoir à l'exécution des décisions de justice;

b) De préciser le droit et les procédures applicables dans l'intérêt de l'uniformisation du droit, de sorte qu'il ne soit pas loisible à tel ou tel juge de se prévaloir de quelque pratique ou expérience personnelle ou interne en disant le droit;

[139] La demande en a été faite conjointement en 2014 par le Secrétaire général (voir A/69/227), le Conseil de justice interne (voir A/69/205) et les juges eux-mêmes (voir ibid., annexe 11).

c) De convenir de rapprocher et concilier les pratiques du *common law* et celles issues de la tradition civiliste, s'agissant par exemple de l'opportunité de faire souscrire au témoin une déclaration sous serment;

d) De définir précisément les règles devant gouverner l'administration de la preuve et la communication de pièces et écritures, l'idée étant de ne laisser aucune place au hasard dans le choix de la norme de prévue vu la singularité du contexte onusien qui tient à ceci notamment que le juge n'a pas pouvoir de convocation ni de police qui lui permettent d'obtenir la comparution de tel témoin retraité de l'Organisation ou étranger à celle-ci, qu'il ne peut enjoindre à tout établissement bancaire de produire toutes informations en présence de sérieuses allégations de fraude et de faux et que le fonctionnaire condamné par tel tribunal interne ne peut être sanctionné qu'après enquête diligentée par l'ONU;

e) De motiver ses arrêts et d'entreprendre d'assortir tous arrêts de l'exposé de ses motifs au lieu de publier le texte de l'arrêt en premier lieu, la motivation en étant rendue publique à la session suivante;

f) D'arrêter des critères d'appréciation qui viennent guider le juge en matière administrative ou disciplinaire;

g) D'arrêter les principes directeurs censés gouverner les matières des enquêtes, de l'indemnisation, des sanctions, de la recevabilité et de l'appel des recours, ainsi que les critères de renvoi aux fins de médiation ou à l'Ombudsman des Nations Unies, de renvoi aux fins d'action récursoire, de contrôle hiérarchique et de tenue d'audiences et de débats;

h) De pourvoir à la protection de tous témoins, au respect des règles de confidentialité et au caviardage de toutes mentions de noms de personnes.

Rémunération des juges du Tribunal d'appel

382. Le Conseil de justice interne[140] et les juges du Tribunal d'appel eux-mêmes ont évoqué à l'occasion de leurs entretiens avec le Groupe d'évaluation le principe et le niveau de la rémunération de ces derniers, qui est fondée à l'heure actuelle sur le principe du paiement à l'arrêt, le niveau étant similaire à celui pratiqué par le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail (TAOIT).

383. À l'heure actuelle, seuls deux tribunaux administratifs internationaux siègent à temps plein avec des juges permanents, à assoir le Tribunal du contentieux et le Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne, tous les autres tribunaux ayant un caractère ad hoc, siégeant selon ce que dicte le rôle des affaires. En dehors des sessions, le greffier expédie les affaires courantes, pourvoyant notamment au dépôt des écritures, pouvant consulter le Président par les moyens de communication modernes, ce dernier n'étant pas obligé de résider au siège du tribunal.

384. Les juges de tous ces tribunaux administratifs internationaux, ici encore à l'exception de deux susmentionnés, sont rémunérés à l'affaire, y compris lorsqu'ils font office de juge de permanence, sans que leur intégrité professionnelle et leur indépendance s'en trouvent remises en cause. Dans certains tribunaux, les juges saisis de telle affaire sont rémunérés à parts égales. Dans d'autres, le juge

[140] Voir A/70/188, par. 73 à 76.

rapporteur et/ou le président perçoit une rémunération plus élevée que ses collègues en considération du surcroît de travail qu'il aura été amené à accomplir hors session. Normalement, si le président distribue le travail convenablement et également, l'équilibre se réalise entre les honoraires perçus par les uns et les autres.

385. L'échelle de la rémunération totale varie cependant d'une juridiction à l'autre. Certaines juridictions, dont le TAOIT, le Tribunal d'appel et des dizaines de tribunaux européens ont globalement aligné leur échelle sur celle du TAOIT, encore que les fluctuations des taux de change agissent sur le niveau de la rémunération. La plupart des tribunaux versent un forfait journalier, le président et le greffier établissant le nombre de jours de travail requis selon la charge de travail effective, c'est-à-dire suivant la complexité de la cause. D'autres juridictions, dont les institutions financières internationales pratiquent une échelle nettement supérieure à celle du TAOIT.

Conseil de justice interne

386. Le Conseil de justice interne concourt bien entendu activement à la sélection des juges candidats à tous sièges vacants. En outre, il publie tous les ans des rapports qui font autorité et fait connaître à tout moment son avis technique sur telle ou telle question. Il aide à donner au système de justice interne plus d'uniformité et d'efficacité. Bref, il est désormais une institution précieuse qui mérite d'être félicité pour son excellente contribution.

387. À en juger par son mandat originel tel qu'il résulte du paragraphe 69 plus haut, le Groupe d'évaluation considère que la mission du Conseil est en évolution. Il a désormais pour principale vocation de donner son avis sur la mise ne œuvre du système de justice et notamment de faire toutes propositions importantes dans le sens de son amélioration et de répondre à telles ou telles questions à la demande de l'Assemblée générale. Pour le Groupe d'évaluation il est encore trop tôt pour apporter quelque modification de forme au texte de son mandat ou pour revoir son statut.

388. Cependant, le Conseil voudrait voir préciser dans son mandat que les deux membres dont la candidature a été proposée en tant que « représentants » de l'Administration et du personnel, n'ont pas qualité d'avocats ou de conseils du personnel ou de l'administration, ayant pour seule mission d'aider le Conseil à s'acquitter de son mandate, opinion à laquelle le Groupe d'évaluation souscrit, ainsi qu'il est dit plus haut.

J. Rapport entre les procédures formelle et non formelle

389. En instituant le nouveau système d'administration de la justice ayant vocation à régler tous litiges opposant l'Organisation à tout fonctionnaire, l'Assemblée générale a porté le même intérêt à la procédure formelle et à celle dite non formelle. Comme on l'a vu plus haut au paragraphe 23, elle instituera dans un premier temps un bureau de l'ombudsman unique intégré et décentralisé pour le Secrétariat et les fonds et programmes et une division de la médiation. Les changements plus importants intéressent cependant la voie de justice formelle.

390. L'appareil de justice non formelle consiste essentiellement dans le Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies, sans y être limité. Il est

un peu partout au sein de l'Organisation d'autres dispositifs, par exemple au Bureau de la gestion des ressources humaines et, dans une certaine mesure, au Bureau de la déontologie, auprès des associations et syndicats du personnel, des équipes de déontologues des missions de maintien de la paix et auprès d'unités spécialisées, des dispositifs de règlement non contentieux de litiges qui sont empruntés par les uns et les autres.

391. En ce qui concerne les rapports entre les voie formelle et non formelle, le Groupe d'évaluation relève en premier lieu qu'elles sont séparées l'une de l'autre, n'empruntant pas la même voie pour faire rapport à l'Assemblée générale, par exemple, même s'il y a bel et bien quelque coopération au sein du Secrétariat[141]. Ce sont cependant là des relations bilatérales qui doivent valoir des éloges aux protagonistes. Le Groupe d'évaluation est cependant d'avis que pour renforcer la coopération entre les deux voies de justice, il serait utile de créer une instance qui serait pour tous les acteurs qui concourent à la justice interne le lieu d'échanger périodiquement toutes informations utiles et de recenser toutes carences à pallier, sans empiéter sur la mission ou l'indépendance les uns des autres et ce, sous les auspices du Conseil, qui entretient déjà des relations bilatérales avec les intéressés, en s'inspirant de l'exemple d'autres organisations comme la Banque mondiale.

392. De l'avis du Groupe d'évaluation, un système de justice mieux intégré pourrait dépasser bien des incohérences et incompréhensions dans l'intérêt de la solution plus apaisée de tous litiges.

K. Identification des causes de litiges et de solutions envisageables; prévention et prompt règlement de tous conflits

393. Tout système de justice a pour finalité première de régler tous litiges dès que possible en toute célérité et efficacité, le plein contentieux étant le lieu de joutes et arguties juridiques sans fin dévoreuses de temps et d'argent.

394. Il ressort des statistiques que l'essentiel du contentieux intéresse l'interprétation de textes et la carrière du justiciable. On pourrait faire l'économie de bien de litiges pour peu que le justiciable puisse interroger facilement et saisir le sens des textes. Comme le Groupe d'évaluation l'a recommandé, il faut débarrasser les textes de toute ambiguïté.

395. Il faut également améliorer les procédures de sélection, de promotion et la gestion de la performance ainsi que l'application qui en est faite, celles-ci étant à l'origine d'un trop grand nombre de litiges.

396. Une dernière, mais non négligeable, cause de litiges est la matière des enquêtes. S'il n'entrait pas dans son mandat de s'intéresser à la manière dont l'Administration diligente toutes enquêtes, le Groupe d'évaluation se sent le devoir de formuler quelques observations sur la matière étant donné l'incidence considérable qu'elle a sur le système de justice interne.

397. Comme il est dit plus haut, c'est là une matière qui est non seulement l'occasion d'atteintes au principe du respect des formes régulières (voir par. 256),

[141] Voir par exemple A/70/151, par. 50 à 58.

mais également d'entraves à la professionnalisation et au cours de la justice. Aussi, le Groupe d'évaluation se félicite-t-il qu'elle continue de faire l'objet d'une étude spéciale.

398. Toute enquête viciée influe directement sur l'issue de toute procédure, faute de pouvoir livrer toutes informations requises pour trancher, si bien que le juge est conduit à entreprendre à nouveau d'élucider les faits de la cause. Les preuves font souvent défaut ou ne peuvent tout au plus s'obtenir qu'indirectement à la faveur de l'examen de documents, sans parler de la perte de temps et du surcroît de travail inhérents à l'entreprise. D'où l'impossibilité où se trouve le juge de trancher en toute sérénité. Les enquêtes sont ainsi inopérantes, dégénérant en « enquêtes d'impunité ».

399. Les divers acteurs consultés ont convenu de dire que les enquêtes étant souvent bâclées, le juge en rejetait les conclusions, ce qui explique que d'aucuns y voient la preuve de l'impunité régnante. Pour sa part, le fonctionnaire n'a aucune foi dans les enquêtes diligentées par le BCSI ni davantage dans celles confiées à des pairs, ce qui nuit aussi bien au système de justice qu'à l'entente entre collègues. Il y a lieu en particulier de revoir l'actuelle procédure d'enquête par les pairs organisée par la circulaire du Secrétaire général ST/SGB/2008/5.

400. Les fonctionnaires doivent être en outre informés de toutes conclusions et enseignements tirés de litiges réglés par les voies de droit ouvertes. Le Département de la gestion a publié trois recueils d'enseignements tirés de la jurisprudence onusienne, dont deux en 2010 et une en 2011. Il a malheureusement cessé de les produire. Publié par le Département de l'appui aux missions, le dernier condensé en date, consacré à la seule matière disciplinaire, qui remonte à 2015 retrace sommairement les principes et questions suscitées en la matière par l'examen juridictionnel. Dans certains lieux d'affectation, les responsables sont mis au fait de la jurisprudence dégagée par les tribunaux mais, malheureusement, ailleurs rien de tel n'est fait à l'intention du responsable.

401. L'Organisation doit porter toutes nouvelles politiques et pratiques à la connaissance de tous ses fonctionnaires sous la forme d'un manuel facile à consulter. Ce n'est qu'ainsi qu'elle peut faire respecter le droit positif interne et dans son évolution et lui conférer toute son efficacité et permettre au système de justice de mériter la confiance du justiciable. Ainsi, le Secrétaire général devrait porter directement à l'attention des fonctionnaires le texte du rapport qu'il présente tous les ans à l'Assemblée sur sa pratique en matière disciplinaire et en présence de faits susceptibles de constituer une infraction pénale[142], pour leur gouverne et pour leur adresser ce message que l'impunité n'est pas de mise, suivant en cela l'exemple d'autres organisations.

402. L'Organisation doit se donner un mécanisme de règlement précoce de tous conflits. Régler promptement tout conflit à l'amiable c'est contribuer à la bonne intelligence entre collègues. C'est changer de mentalité et sa manière de vivre les conflits et renoncer à la logique de combat pour la victoire à tout prix.

403. Par exemple, il suffit parfois de provoquer le dialogue entre les protagonistes pour désamorcer le conflit, qui les concerne au premier chef.

[142] Le dernier en date étant A/70/253.

404. Il se peut en d'autres circonstances qu'il faille faire intervenir un tiers pour débloquer les choses et régler tel conflit. Le responsable doit le premier entreprendre de cerner le conflit, d'aider à le résoudre ou tenter une médiation. On ne soulignera jamais assez qu'il incombe au premier chef à tout responsable de régler tout conflit qui surviendrait au sein de son unité, théâtre de la plupart des conflits. Gérer les personnes et les conflits sont des volets essentiels de la fonction de gestion. Le responsable doit privilégier la solution de tous conflits et ne pas en laisser le soin à l'Ombudsman des Nations Unies. Ou à la procédure contentieuse, champ clos de confrontations. Il faut ériger la connaissance et l'expérience en ces domaines en critères de sélection des responsables et leur proposer la formation requise, le but étant de leur permettre de s'aguerrir s'il y a lieu. Le responsable doit répondre de sa performance en matière de gestion de conflits.

L. Dotation en moyens suffisants et rentabilité

405. L'Assemblée générale a entendu[143] doter le nouveau système de justice des moyens de sa mission. Il n'est pas évident que le système a les moyens de sa vocation et qu'il est rentable. Pour le Groupe d'évaluation, c'est là une question qu'il faut envisager essentiellement dans le principe et non sous un angle financier.

406. Il faut du temps pour mettre en place tout système de justice. Au vu de ses six premières années, on est fondé à dire que le système a d'urgence besoin de voir ajuster ses moyens en certains de ses rouages. Le Groupe d'évaluation n'ayant décelé aucune « graisse » dans le système et aucun acteur n'ayant préconisé d'opérer quelque coupe budgétaire, il s'agit ici non pas tant de réaménager les ressources du système que de le doter de moyens supplémentaires.

407. Tout au long du présent rapport, le Groupe d'évaluation recommande diverses mesures tendant à améliorer le système de justice interne, certaines desquelles emportent un surcroît de moyens. Pour nombre d'acteurs consultés, il faut avant tout donner plus de moyens au Bureau de l'aide juridique au personnel, avis que le Groupe d'évaluation partage (voir par. 333). S'agissant du Groupe du contrôle hiérarchique, le Groupe d'évaluation, étant donné la multiplication des demandes de contrôle, recommande que le Département de la gestion surveille de près ses activités et sa charge de travail, le but étant de lui donner les moyens de sa vocation. En revanche, le remplacement des juges *ad litem* par trois juges titularisés (voir par. 367) serait sans incidence financière. Toutefois, en faisant application de l'article 5 de son Statut, le Tribunal du contentieux serait amené à exposer des frais supplémentaires pour aller à la rencontre des justiciables sur le terrain et tenir des audiences selon ce que lui dicteraient les circonstances de la cause. Comme recommandé, il faudrait doter le Tribunal d'appel d'un poste supplémentaire de juriste P-3 et réaménager ses opérations (voir par. 379 et 380).

408. Les recommandations que le Groupe d'évaluation a faites plus haut emportent un surcoût, certes modeste. Le Groupe d'évaluation souligne cependant avoir fait un certain nombre de propositions dans le sens de la prévention des conflits, comme l'amélioration de la rédaction des textes et de la conception des procédures et le prompt règlement de tous conflits, qui devraient susciter davantage de solutions amiables et, en définitive, conduire à la raréfaction du contentieux et, par suite,

[143] Résolution 61/261, par. 4.

rendre la justice moins onéreuse. Améliorer les conditions d'exercice de la fonction judiciaire, par exemple en précisant les règles de procédure, en uniformisant les critères censés gouverner le juge dans le sens de la prévisibilité et entreprendre résolument de mettre en état tous dossiers par anticipation, sont autant d'initiatives qui devraient permettre d'accélérer le cours de la justice et mettre le juge en mesure de dire le droit en toute finesse et économie et, en définitive, d'éloigner les contentieux.

409. La justice interne a frayé le chemin mais le changement le plus important à opérer est celui des mentalités. Le responsable doit encadrer ses collaborateurs en toute conscience et sérieux professionnels. Il n'en est toujours pas ainsi. En outre, l'Ombudsman des Nations Unies a appelé l'attention sur des comportements déplacés et le manque de courtoisie entre collègues[144]. Le Groupe d'évaluation a plus d'une fois entendu évoquer ce genre de comportements, y compris à l'égard de femmes. Le responsable doit également gérer tous conflits entre personnes relevant de lui au lieu d'en laisser le soin à la justice interne.

410. Le système de justice interne se veut le filet de sécurité pour toutes situations insusceptibles de solution par d'autres moyens. Il ne contribue pas peu à susciter et entretenir la bonne entente entre collègues. Il a pour ambition générale de cultiver sur le lieu de travail la bonne intelligence propre à permettre à l'Organisation d'accomplir sa mission en menant à bien ses nombreux programmes et projets. Pour ce faire, il lui faut se donner nombre d'autres mesures et choix de principe ainsi qu'il est dit plus haut.

411. Le budget du Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies est de l'ordre de 10 millions de dollars, le coût de l'appareil de justice formelle s'établissant à environ 20 millions de dollars, montant auquel il faut ajouter les dépenses afférentes à nombre d'acteurs qui concourent à l'œuvre de justice, à savoir non seulement les juristes du Bureau de l'aide juridique au personnel et de la Section du droit administratif du Bureau de la gestion des ressources humaines mais également nombre de responsables et de fonctionnaires qui interviennent d'une façon ou d'une autre dans le règlement des litiges.

412. Que l'ambition générale se concrétise et l'investissement s'en trouverait justifié.

V. Recommandations

413. Le Groupe d'évaluation formule les recommandations ci-après :

Indépendance

Bureau de l'administration de la justice

Recommandation n° 1. Le Bureau de l'administration de la justice doit réaménager l'affectation des locaux à ses différentes entités à New York.

Bureau de l'aide juridique au personnel

Recommandation n° 2. Pour préserver le secret professionnel qui s'attache aux communications entre le conseil et son client, il faudrait conférer à tout juriste du

[144] Voir A/70/151, par. 63.

Bureau un « statut dérogatoire » au Règlement du personnel en toutes ses dispositions incompatibles avec l'indépendance vis-à-vis de l'Administration requise dans l'exercice de la mission de conseil (par. 172 et 326).

Recommandation n° 3. Il faudrait reconnaître officiellement la qualité de conseil à tout fonctionnaire des Nations Unies exerçant la fonction de juriste au sein du Bureau, lui conférant ainsi un statut dérogatoire au Règlement du personnel en toutes ses dispositions incompatibles avec l'indépendance vis-à-vis de l'Administration requise dans l'exercice de sa mission (par. 172).

Greffes

Recommandation n° 4. Il faudrait préciser le lien institutionnel entre les greffes et les tribunaux et reconnaître officiellement la qualité d'auxiliaire de la justice à tout fonctionnaire des Nations Unies exerçant la fonction de greffier ou d'agent de greffe (par. 173).

Recommandation n° 5. Il faudrait confier officiellement aux juges un rôle dans la sélection et la nomination des greffiers et de leurs collaborateurs, ainsi que dans leur évaluation et notation (par. 173).

Recommandation n° 6. Il faudrait mieux définir la mission du Greffier en chef au service des tribunaux (par. 175).

Tribunaux

Recommandation n° 7. Il faudrait préciser le statut juridique des juges des tribunaux :

a) Il faudrait fixer aux juges du Tribunal du contentieux des émoluments et conditions d'emploi propres à leur qualité et ce, sans référence au rang de directeur D-2;

b) Il faudrait spécifier que les juges des deux tribunaux ont pour seul [rang] seule [qualité] [celui] [celle] de juge du système de justice interne de l'ONU;

c) Il faudrait reconnaître aux juges du Tribunal d'appel le statut de personnalités exerçant des activités au service de l'ONU sans être fonctionnaire et leur accorder les privilèges et immunités que leurs homologues du Tribunal du contentieux tirent de la Section 18 de l'article V de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies (par. 180).

Recommandation n° 8. Les deux tribunaux doivent soumettre leurs rapports annuels à l'Assemblée générale sans intermédiaire, le Président de chaque juridiction devant être invité à présenter le sien (par. 183).

Transparence

Recommandation n° 9. Il faudrait familiariser davantage tous les membres du personnel au système, le but étant d'ouvrir à tous les portes de la justice (par. 264).

Recommandation n° 10. Le Tribunal du contentieux doit se guider sur des critères précis pour apprécier l'opportunité de tenir des audiences, le Tribunal d'appel devant quant à lui en tenir plus souvent (par. 262).

Recommandation n°°11. Le Tribunal d'appel doit mieux motiver ses arrêts (par. 197).

Recommandation n°°12. Le Bureau de l'administration de la justice doit perfectionner le moteur de recherché jurisprudentielle des tribunaux (par. 199).

Recommandation n° 13. L'Organisation doit fondre ses divers textes en un recueil unique facile à consulter et à la portée de tous. Elle doit gagner en transparence dans la prise de décisions (par. 205 et 206).

Professionnalisation

Recommandation n° 14. Il faudrait exiger de tout candidat à un siège de juge de justifier, entre autres conditions, de connaissances en droit des droits de l'homme et en droit international et d'une expérience pratique avérée du droit administratif et de la justice pénale, la connaissance des rouages de l'institution considérée étant souhaitable et le principe de stricte précaution devant présider à toute procédure de recrutement (par. 210).

Recommandation n° 15. Il faudrait organiser un meilleur programme d'orientation à l'intention de tout juge avant sa prise de fonctions (par. 211).

Recommandation n° 16. Il faudrait instituer un code de conduite unique à l'intention de tous les conseils appelés à plaider devant les tribunaux (par. 215).

Décentralisation

Recommandation n° 17. Le Tribunal du contentieux doit se déplacer plus souvent ainsi que l'article 5 de son Statut l'y autorise, pour ainsi aller à la rencontre du justiciable sur le terrain et tenir des débats selon ce que lui dicteraient les circonstances de la cause (par. 223 et 372).

Recommandation n° 18. L'Administration doit arrêter les dispositions voulues pour pourvoir à la bonne marche de l'œuvre de justice du Tribunal du contentieux compte tenu du décalage horaire entre New York et ses autres villes-sièges (par. 226).

Recommandation n° 19. L'Administration doit de décentraliser (par. 224).

Recommandation n° 20. Le Groupe du contrôle hiérarchique doit être représenté sur le terrain (par. 227).

Recommandation n° 21. Le Bureau de l'aide juridique au personnel doit avoir les moyens de permettre au conseil de s'entretenir directement avec son client dans le respect du secret professionnel (par. 228).

Accès à la justice

Recommandation n° 22. L'Organisation doit se donner les moyens de procurer plus facilement à tout fonctionnaire sur le terrain (missions et bureaux extérieurs) les services de relais/interlocuteurs et de lui donner accès à toutes possibilités de formation et tous recueils de jurisprudence et autres ressources notamment (par. 236).

Recommandation n° 23. L'Organisation doit ménager des voies de recours utiles à quiconque est lié aux Nations Unies par un emploi ou toute autre relation contractuelle, en ouvrant les portes du système de justice interne à tous les membres de son personnel (par. 233 et 243).

Légalité

Recommandation n° 24. L'Organisation doit se donner des textes et procédures pour protéger contre toutes représailles le fonctionnaire qui comparaitrait comme témoin en quelque cause ou formerait recours contre elle (par. 245 et 246).

Respect des procédures régulières

Recommandation n° 25. Les tribunaux doivent se donner des règles de procédure plus explicites dans le sens de l'uniformisation des procédures devant eux (par. 259).

Recommandation n° 26. L'Organisation doit plus facilement donner accès au fonctionnaire à toutes documentations (par. 260).

Recommandation n° 27. Il faudrait instituer une procédure souple qui permette de proroger ou suspendre les délais en présence de pourparlers transactionnels entre les parties, le Tribunal du contentieux devant être habilité à faire droit à toute requête en la matière (par. 261 et 262).

Responsabilité (action récursoire)

Recommandation n° 28. Il faudrait déléguer la matière disciplinaire aux chefs de mission sur le terrain (par. 268).

Recommandation n° 29. Il faudrait procéder à la révision complète du dispositif de responsabilité applicable aux opérations de maintien de la paix (par. 265).

Recommandation n° 30. Il faudrait organiser, sous les auspices du Conseil de justice interne, une rencontre des acteurs du système qui serait l'occasion de revoir la matière des renvois aux fins d'action récursoire décidés par les tribunaux et de préciser le champ et les modalités d'exercice du pouvoir de renvoi (par. 282).

Recommandation n° 31. Le juge ne doit décider du renvoi aux fins d'action récursoire qu'après avoir entendu la ou les personne(s) en cause (par. 281).

Droits et obligations du fonctionnaire

Recommandation n° 32. Le Tribunal du contentieux devrait plus souvent condamner aux dépens toute partie qui aura manifestement abusé de la procédure et, en pareil cas, rejeter ses prétentions sans les examiner au fond (par. 286).

Procédure non formelle

Recommandation n° 33. Il faudrait encourager le responsable à se prêter volontiers à toute tentative de médiation et à en prendre lui-même l'initiative (par. 294).

Recommandation n° 34. L'Administration doit veiller à dûment habiliter quiconque concourt en son nom à toute médiation à l'obliger en concluant tout accord qui en résulterait (par. 294).

Recommandation n° 35. Il faudrait former le responsable à la gestion des conflits (par. 297).

Procédure formelle

Recommandation n° 36. Le Département de la gestion doit reprendre la publication des condensés de jurisprudence (guides d'enseignement) à l'usage du responsable, recensant tous problèmes d'ordre systémique mis en en évidence par la jurisprudence (par. 312).

Recommandation n° 37. L'Administration doit donner au Groupe du contrôle hiérarchique les moyens de s'acquitter de sa mission dans le respect des textes et des délais (par. 319).

Recommandation n° 38. Le Groupe du contrôle hiérarchique doit veiller à voir donner à l'une et à l'autre partie également accès à toutes documentations et informations (par. 316).

Recommandation n° 39. La sanction encourue par tout conseil du Bureau de l'aide juridique au personnel qui refuserait de représenter tel justiciable pour tout motif autre que celui tiré de l'absence du chance raisonnable de succès doit être envisagée par le code de conduite à l'intention des conseils (par. 215 et 330).

Recommandation n° 40. L'ONU doit financer les services de base du Bureau de l'aide juridique au personnel sur son budget, encore qu'il faille trouver à celui-ci des moyens financiers d'appoint (par. 334).

Recommandation n° 41. Il faudrait étoffer l'effectif dudit Bureau en reclassant à P4 l'un de ses postes P-3 (par. 335).

Recommandation n° 42. Les juges et les greffiers doivent convenir d'une approche de la gestion du personnel et des ressources (par. 338).

Recommandation n° 43. Les tribunaux doivent prendre des mesures propres à leur permettre de dégager une jurisprudence onusienne constante (par. 343).

Recommandation n° 44. Les tribunaux doivent se donner une procédure qui leur permette de trancher promptement toutes questions d'irrecevabilité d'écritures (par. 345).

Recommandation n° 45. Les tribunaux doivent être véritablement habilités à ordonner le sursis à exécution, toutes entraves à l'exercice de ce pouvoir devant être éliminées (par. 358).

Recommandation n° 46. Les décisions (des tribunaux) doivent être publiées en double exemplaire : copie conforme à l'original étant délivrée à chaque partie et une expédition caviardée (le nom de tout responsable et fonctionnaire mis en cause en étant expurgé et interdiction faite à quiconque de donner communication de l'original ou d'en divulguer la teneur) en étant publiée (par. 360).

Recommandation n° 47. Il faudrait nommer trois autres juges à temps plein en remplacement des juges *ad litem* (par. 367).

Recommandation n° 48. Il faudrait constituer plus souvent des collèges de trois juges venus d'horizons différents, le but étant de voir uniformiser la jurisprudence et les procédures devant les tribunaux (par. 370).

Recommandation n° 49. Il faudrait modifier l'article 10.9 Statut du Tribunal du contentieux à l'effet d'en autoriser le Président et celui du Tribunal d'appel à déférer toute affaire à ce collège de trois juges (par. 370).

Recommandation n° 50. Il faudrait prolonger le mandat du Président du Tribunal du contentieux et le porter à trois ans et demie, par exemple (par. 371).

Recommandation n° 51. Le Tribunal du contentieux doit envisager de siéger dans d'autres lieux d'affectation si les circonstances de la cause le dictent (par. 223 et 372).

Recommandation n° 52. Il faudrait saisir les juges, y compris les juges à mi-temps, de toutes affaires en toute diligence aux fins de la bonne mise en état de la cause (par. 370).

Recommandation n° 53. Il faudrait étoffer l'effectif du Tribunal d'appel en le dotant d'un poste supplémentaire de juriste P3 (par. 379).

Recommandation n° 54. Il faudrait retenir la disponibilité comme critère de sélection des candidats à tout siège de juge du Tribunal d'appel (par. 380).

Recommandation n° 55. Pour veiller à voir trancher les requêtes urgentes en toute célérité et régularité, le Tribunal d'appel doit soit donner au Président des pouvoirs plus étendus pour lui permettre d'en connaître et le rémunérer en conséquence (sans doute selon une formule à mi-temps), soit autoriser le greffier, agissant de concert avec le Président, à renvoyer dès le départ l'affaire devant un collège de juges et à désigner le juge président et le juge rapporteur, ce dernier faisant office de juge de permanence censé connaître de toutes questions urgentes intéressant la cause (par. 380).

Rapports entre procédure formelle et procédure non formelle

Recommandation n° 56. Pour renforcer l'intégration du système de justice interne, il faudrait créer sous les auspices du Conseil de justice interne, une instance de réflexion qui serait le lieu pour tous les acteurs qui concourent à l'œuvre de justice par les voies formelle ou non formelle, d'échanger périodiquement toutes informations utiles et de recenser toutes lacunes et carences à pallier et ce, sans empiéter sur la mission et l'indépendance les uns des autres (par. 391).

Principales sources de conflits

Recommandation n° 57. L'Administration doit se donner des politiques et procédures meilleures (par. 394 et 395).

Recommandation n° 58. Il faudrait améliorer les procédures d'enquête et revoir la procédure actuelle d'examen par les pairs résultant de la circulaire du Secrétaire général ST/SGB/2008/5 (par. 399).

Annexe

Mandat

Mission

1. Les paragraphes 10 de la résolution 69/203 et 12 de la résolution 68/254 de l'Assemblée générale, donnent mission au Groupe d'experts indépendant, nommé par le Secrétaire général, de procéder à une évaluation indépendante intermédiaire du système d'administration de la justice à l'Organisation des Nations Unies sous tous ses aspects, en s'intéressant spécialement à la procédure formelle dans ses rapports avec la procédure non formelle, et en recherchant si les buts et objectifs énoncés dans la résolution 61/261 de l'Assemblée générale ont été atteints de façon efficiente et économique.

2. Aux termes du paragraphe 12 de la résolution 69/203 de l'Assemblée générale, l'évaluation intermédiaire ayant pour objet d'améliorer le système actuel, l'évaluation intermédiaire est censée porter notamment sur les éléments visés dans l'annexe II du rapport du Secrétaire général sur l'administration de la justice à l'ONU (A/69/227) et dans la lettre du Président de la Sixième Commission (A/C.5/69/10), ainsi que sur toute autre question pertinente telle que le rôle des acteurs du système d'administration de la justice dans l'élaboration de propositions.

3. Au paragraphe 2 de sa résolution 69/203, l'Assemblée générale a souscrit aux conclusions et recommandations que le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires a formulées dans son rapport (A/69/519).

4. Selon le paragraphe 13 de la résolution 69/203, le Groupe d'experts indépendant est censé présenter au Secrétaire général son rapport assorti de recommandations, celui-ci devant le transmettre à l'Assemblée générale pour examen durant la partie principale de sa soixante et onzième session.

5. Devant commencer ses travaux le 1er mai au plus tard, le Groupe d'experts est censé s'acquitter de sa mission et remettre son rapport dans un délai de six mois.

Composition

6. Le Groupe d' évaluation comptera six membres nommés par le Secrétaire général, compte tenu, ainsi qu'il est dit au paragraphe 11 de la résolution 69/203, du principe d'une représentation géographique équitable et de l'impératif d'équilibre entre les sexes, représentant un large éventail de compétences et devant être composé de membres ayant une expérience judiciaire et connaissant les procédures internes de l'Organisation des Nations Unies et les textes adoptés par les organes intergouvernementaux des Nations Unies, les mécanismes de règlement interne des conflits du travail et les différents systèmes juridiques et judiciaires, notamment le droit du travail et des droits de l'homme.

Appui administratif et logistique

7. Le Groupe d'évaluation disposera des services d'un secrétaire et d'un assistant administratif.

8. Le Cabinet du Secrétaire général aidera le Secrétaire et l'Assistant administratif à pourvoir à l'appui administratif et logistique, y compris les déplacements requis par le Groupe d'évaluation aux fins de l'accomplissement de sa mission.

Mission achevée ce jour du 31 octobre 2015

(*Signé*) Jorge **Bofill**

(*Signé*) Chris **de Cooker**

(*Signé*) Hina **Jilani**

(*Signé*) Navanethem **Pillay**

(*Signé*) Leonid **Skotnikov**