



Assemblée générale

Distr. générale
24 juillet 2017
Français
Original : anglais

Soixante-douzième session

Points 116 h) et 147 de l'ordre du jour provisoire*

**Nomination de juges du Tribunal du contentieux
administratif des Nations Unies****Administration de la justice à l'Organisation
des Nations Unies**

Administration de la justice à l'Organisation des Nations Unies

Rapport du Conseil de justice interne

Résumé

Le Conseil de justice interne a été créé par l'Assemblée générale pour qu'il lui donne son avis sur la mise en œuvre du système de justice interne des Nations Unies.

Ce premier rapport du Conseil dans sa nouvelle composition s'appuie sur les résolutions pertinentes de l'Assemblée générale et les recommandations du Groupe d'experts chargé de l'évaluation indépendante intermédiaire, en particulier celles de ces recommandations que l'Assemblée a approuvées, et tire les enseignements de larges consultations avec les acteurs du système de justice interne.

Dans ce contexte, le Groupe formule les recommandations ci-après :

a) Sachant que le personnel de l'ONU a une connaissance lacunaire et une compréhension imparfaite du système de justice interne, le Conseil recommande de mettre en place un programme permanent et systématique de communication prévoyant la participation des fonctionnaires et des responsables hiérarchiques à tous les niveaux;

b) En ce qui concerne le projet de consolidation des règles et règlements de l'Organisation applicables aux ressources humaines, le Conseil recommande d'harmoniser les dispositions de ces textes afin d'en faciliter une interprétation et une application uniformes dans l'ensemble du système des Nations Unies;

* A/72/150.



c) En ce qui concerne l'accès des justiciables à tous documents et informations utiles, le Conseil recommande que le Groupe du contrôle hiérarchique continue de publier ses condensés de jurisprudence ou guides des enseignements tirés de l'expérience et qu'il en assure une large distribution aux responsables hiérarchiques et aux fonctionnaires;

d) En ce qui concerne la protection contre les représailles, le Conseil recommande de mettre en place à l'échelle du système des Nations Unies une politique expresse tendant à protéger contre les représailles les parties et les témoins comparissant devant les tribunaux;

e) En ce qui concerne la question de la forte proportion de justiciables assurant leur propre représentation devant le Tribunal du contentieux, le Conseil recommande d'étudier cette question plus à fond dans tous les lieux d'affectation;

f) En ce qui concerne le système des renvois aux fins d'action récursoire, le Conseil recommande de l'améliorer pour garantir que l'Administration donne promptement suite à ces renvois, et ceci afin d'éviter une éventuelle dévalorisation des dispositions statutaires relatives aux renvois et un affaiblissement du principe de responsabilité dans l'Organisation;

g) En ce qui concerne l'indépendance et l'autonomie des tribunaux, le Conseil recommande de procéder à un examen de toutes les politiques et procédures pertinentes en vue de garantir qu'elles respectent le principe de l'indépendance et de l'autonomie judiciaires;

h) En ce qui concerne l'efficacité et l'efficacé du système de justice interne, le Conseil formule un certain nombre de recommandations aux paragraphes 61, 63, 69 et 73 de son rapport.

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	4
II. Connaissance et compréhension du système de justice interne	6
III. Consolidation des règles, règlements et autres textes administratifs	6
IV. Accès du personnel à la documentation et à l'information	7
V. Protection contre les représailles	7
VI. Justiciables assurant leur propre représentation	10
VII. Renvois devant les tribunaux aux fins d'action récursoire	11
VIII. Indépendance et autonomie des tribunaux	13
IX. Mesures d'efficacité et d'efficience supplémentaires	14
X. Questions diverses	19
XI. Remerciements	21
Annexes	
I. Vues du Tribunal d'appel des Nations Unies	22
II. Vues des juges du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies	25

I. Introduction

A. Considérations de principe

1. L'Assemblée générale a créé le Conseil de justice interne pour contribuer à garantir l'indépendance, le professionnalisme et la responsabilisation du système d'administration de la justice.

2. Le Conseil a reçu mandat de donner son avis à l'Assemblée générale sur la mise en œuvre du système de justice interne de l'Organisation des Nations Unies et sur la question de savoir si ce système est « un 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 », comme l'entendait l'Assemblée dans sa résolution 61/261.

3. Les membres actuels du Conseil de justice interne notent l'avis exprimé par leurs collègues du Conseil précédent dans leur rapport final, selon lequel « dans un État de droit, les trois branches de l'autorité – le législatif, l'exécutif et le judiciaire – respectent la séparation des pouvoirs. Ce principe, bien que difficile à appliquer, en particulier dans une organisation hiérarchisée telle que l'ONU, est indispensable au respect de la règle de droit » (A/71/158, par. 6).

4. Le Conseil s'est appuyé sur les résolutions précédentes de l'Assemblée générale, les conclusions du Groupe d'experts chargé de l'évaluation indépendante intermédiaire et ses propres entretiens avec les différents acteurs du système de justice interne. Il a examiné plus particulièrement les principes suivants : indépendance et autonomie du Tribunal du contentieux et du Tribunal d'appel, accès des fonctionnaires et de leurs représentants à l'information et autres principes constitutifs d'une procédure régulière, protection des parties et des témoins contre les représailles et application du principe de responsabilité en cas de faute lourde. Dans tous ces domaines, l'efficacité constitue un critère essentiel : le système de justice interne offre-t-il un cadre adéquat et dispose-t-il de moyens suffisants pour s'acquitter de sa mission? À quels changements faudrait-il procéder pour garantir que les différents éléments du système remplissent effectivement leurs fonctions?

5. Les vues du Tribunal d'appel des Nations Unies et du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies sont présentées dans les annexes du présent rapport, comme l'a demandé l'Assemblée générale au paragraphe 45 de sa résolution 71/266.

1. Statut juridique du Conseil de justice interne et nécessité de lui donner un mandat détaillé

6. En sa qualité d'organe relevant de l'Assemblée générale et constitué de juristes extérieurs et de fonctionnaires de l'ONU, le Conseil de justice interne recommande à l'Assemblée de le doter d'un mandat détaillé qui définisse clairement le cadre juridique et administratif régissant ses travaux, y compris en explicitant les prérogatives et les fonctions de son président et de chacun de ses membres. Ce mandat devrait préciser que, bien que certains membres du Conseil soient nommés par le personnel ou par l'Administration, ils ne sont pas censés agir en tant qu'avocats ou représentants de ceux qui les ont nommés.

2. Composition actuelle du Conseil de justice interne

7. Les membres actuels du Conseil, dont le mandat expire le 12 novembre 2020, sont Yvonne Mokgoro (Afrique du Sud), juriste et Présidente du Conseil; Carmen Artigas (Uruguay), juriste externe nommée par le personnel; Samuel Estreicher (États-Unis d'Amérique), expert externe nommé par l'Administration; Frank Eppert (États-Unis d'Amérique), représentant nommé par l'Administration; Jamshid Gaziyeu (Ouzbékistan), représentant nommé par le personnel.

3. Organisation des travaux

8. Les quatre membres du Conseil ont commencé leurs travaux le 13 novembre 2016 et se sont employés en priorité à identifier un éminent juriste qu'ils pourraient choisir comme président. À l'issue de recherches longues et approfondies, ils ont recommandé à l'unanimité M^{me} Mokgoro, qui a été nommée Présidente du Conseil le 15 mars 2017.

9. Après que sa Présidente eut pris ses fonctions, le Conseil s'est attaché à élaborer son programme de travail et a examiné divers plans possibles pour son rapport, ainsi que l'ordre de priorité des questions qu'il y traiterait. Ses membres se sont réunis pour la première fois en personne et ont eu des entretiens avec les acteurs du système de justice interne à New York et à Nairobi du 25 au 30 mai 2017. Ils se sont ensuite employés à préparer leurs contributions au rapport du Conseil, à procéder à des consultations par courriel ou par téléphone et à correspondre avec le Bureau de l'administration de la justice au fur et à mesure de leurs besoins.

10. Les membres du Conseil sont convenus ensuite des sujets qu'ils traiteraient dans leur rapport, en s'appuyant sur les recommandations du Groupe d'experts chargé de l'évaluation indépendante intermédiaire et sur les principes fondateurs du système de justice interne, à savoir l'indépendance, la transparence, le professionnalisme, la décentralisation et la responsabilisation. Lors de ses consultations à New York et à Nairobi et de ses vidéoconférences avec Genève et Addis-Abeba, le Conseil s'est entretenu avec diverses instances du système d'administration de la justice ainsi qu'avec des juges des deux tribunaux et des représentants du personnel et de l'Administration. Il a invité tous ses interlocuteurs à lui faire part de leurs préoccupations et des questions qui les intéressaient plus particulièrement, et à lui donner leur avis sur les sujets suivants :

- a) Connaissance du système de justice interne chez les fonctionnaires;
- b) Nécessité de continuer à consolider les règles, règlements et autres textes administratifs de l'ONU, de faciliter leur consultation et de les rendre plus faciles à comprendre pour les fonctionnaires;
- c) Égalité des parties devant le Groupe du contrôle hiérarchique pour ce qui est de l'accès aux documents et à l'information;
- d) Protection contre les représailles;
- e) Enquêtes dans les procédures disciplinaires;
- f) Renvois devant les tribunaux aux fins d'action récursoire;
- g) Indépendance des tribunaux.

4. Échanges avec les acteurs et principales constatations

11. Le Conseil note que quelques sujets de préoccupation ont été soulevés par un grand nombre de acteurs, tandis que d'autres n'ont été soulevés ou signalés comme problématiques que par des groupes ou des individus particuliers. Il traitera donc

d'abord, dans le présent rapport, des sujets qui suscitent une préoccupation générale, puis de ceux auxquels les acteurs ont attribué un rang de priorité moins élevé ou qu'ils ont moins souvent évoqués.

II. Connaissance et compréhension du système de justice interne

12. Le Conseil note que le système de justice interne continue d'être généralement mal connu des fonctionnaires. Il s'agit là d'un problème grave qui porte atteinte à l'intégrité du système. Les consultations du Conseil avec les acteurs ont mis en évidence qu'il importe au plus haut point de préparer, dans les langues de travail de l'Organisation, un manuel facile à lire qui décrira clairement les différentes options offertes aux fonctionnaires, les délais et les échéances associées à chacune d'elles et leurs avantages et inconvénients respectifs. Ce manuel devrait être distribué à tous les fonctionnaires et à tous les responsables hiérarchiques. Il faudrait également programmer chaque année dans les divers lieux d'affectation des exposés oraux sur le système de justice interne. Chaque fois que possible, les syndicats et associations de fonctionnaires devraient être associés à ces exposés, ainsi qu'à l'élaboration des outils d'information et de sensibilisation et au suivi de la diffusion et de l'emploi de ces outils.

Recommandations

13. Rédiger dans les langues de travail de l'ONU un manuel facile à comprendre qui explique les différentes options offertes aux plaignants et décrive de façon réaliste leurs avantages et leurs inconvénients respectifs, en particulier du point de vue des délais prévus pour porter plainte.

14. Mettre en place un programme de communication permanent et systématique qui s'adresse aux fonctionnaires et aux cadres de tous niveaux, et en particulier aux chefs des lieux d'affectation, et prévoie l'active participation des syndicats et associations de fonctionnaires.

III. Consolidation des règles, règlements et autres textes administratifs

15. Les acteurs que le Conseil a consultés et les juges eux-mêmes sont largement d'accord que l'Organisation devrait consolider ses règles, règlements et autres textes administratifs relatifs aux ressources humaines et les afficher sur une plateforme unique accessible en ligne. Le Conseil a appris, lors d'un entretien avec des représentants du Bureau de la gestion des ressources humaines, que celui-ci a entamé la première phase d'un projet visant à repérer les dispositions contradictoires ou redondantes de divers textes administratifs en vue d'abroger ou de fusionner celles qui sont caduques ou inconséquentes. Il faudrait prendre les mesures voulues pour que des moyens suffisants soient mis à la disposition de ce projet. Certains interlocuteurs ont dénoncé par ailleurs le fait que les mêmes textes donnent lieu à des interprétations différentes par le personnel des ressources humaines des différentes composantes du système. De l'avis du Conseil, la mission de contrôle dévolue au Bureau de la gestion des ressources humaines devrait le conduire à mettre en place un rigoureux processus d'élimination ou de réduction des dispositions se prêtant à des interprétations contradictoires et qui, de toute évidence, compliquent la tâche des tribunaux.

Recommandations

16. Le Bureau de la gestion des ressources humaines devrait exercer un contrôle plus strict afin de garantir une application et une interprétation uniformes des textes relatifs aux ressources humaines dans l'ensemble du système.

17. La consolidation des textes applicables aux ressources humaines devrait être considérée comme un projet prioritaire par le Bureau de la gestion des ressources humaines, et le Bureau devrait être doté de moyens suffisants pour l'exécuter.

IV. Accès du personnel à la documentation et à l'information

18. Le Conseil mesure toute l'importance du rôle que joue le Groupe du contrôle hiérarchique en permettant de contrôler en interne l'action des responsables hiérarchiques. Le Groupe intervient en effet de façon directe et formelle dans le système de justice interne par le contrôle qu'il exerce sur les décisions des responsables hiérarchiques, ce qui explique que les plaignants doivent le saisir de leur plainte dans des délais déterminés, sauf en matière disciplinaire et en ce qui concerne les décisions administratives prises sur l'avis d'organes techniques. Compte tenu de ce rôle, il est essentiel que le plaignant et son représentant aient un accès approprié aux documents et autres informations sur lesquels le Groupe s'est appuyé pour formuler une recommandation défavorable au plaignant. Chaque fois que possible, cet accès doit être accordé au plaignant avant que le Groupe n'ait formulé sa recommandation finale, afin que le plaignant ait la possibilité de faire connaître sa position avant l'adoption formelle de cette recommandation. L'accès ainsi envisagé ne doit pas nécessairement s'étendre aux documents contenant une évaluation ou être l'équivalent de la pleine et entière divulgation qu'un juge peut ordonner lorsqu'une procédure formelle est ouverte.

Recommandations

19. Chaque fois que cela est possible sans compromettre le caractère nécessairement confidentiel de certains documents et informations, le Groupe du contrôle hiérarchique devrait communiquer aux auteurs d'une plainte les documents et informations sur lesquels il s'est appuyé pour confirmer la décision d'un responsable hiérarchique, et cela avant de formuler sa recommandation finale.

20. Le Groupe de contrôle hiérarchique devrait continuer de publier ses condensés de jurisprudence ou guides des enseignements tirés de l'expérience et en assurer une large distribution aux responsables hiérarchiques et aux fonctionnaires.

V. Protection contre les représailles

21. Depuis plusieurs années déjà le Conseil étudie la question de la protection des fonctionnaires contre les représailles. L'alinéa g) de la disposition 1.2 du Règlement du personnel interdit expressément d'exercer ou de tenter d'exercer des représailles. Le Conseil note qu'à l'issue de négociations entre les syndicats du personnel et l'administration menées dans le cadre du Comité Administration-personnel, le Secrétaire général a révisé sa circulaire relative à la protection contre les représailles des personnes qui signalent des manquements et qui collaborent à des audits ou à des enquêtes dûment autorisés (ST/SGB/2017/2).

22. Il est rappelé dans la section 1 de cette circulaire que les fonctionnaires sont tenus de dénoncer tout manquement aux règles et règlements de l'Organisation aux responsables chargés de prendre les mesures voulues en pareil cas. Cette obligation

de dénonciation est contrebalancée par un droit d'être protégé contre des représailles. Quiconque use de représailles à l'encontre de personnes qui ont dénoncé des manquements ou collaboré à des audits ou à des enquêtes viole l'obligation fondamentale faite à tous les fonctionnaires d'observer les règles de conduite les plus strictes de la fonction publique internationale. Parmi les actes protégés figurent la dénonciation des manquements aux règles de l'Organisation ou des agissements préjudiciables à ses intérêts (protection des « donneurs d'alerte ») et la collaboration de bonne foi à une enquête ou à un audit dûment autorisé (ST/SGB/2017/2, sect. 2.1).

23. Le Conseil note les progrès qui ont été réalisés dans le renforcement de la protection contre les représailles dont jouissent les fonctionnaires qui accomplissent les actes protégés susmentionnés; il souligne cependant la persistance d'une lacune en ce qui concerne la protection du fonctionnaire qui saisit les tribunaux ou qui dépose à charge devant eux contre l'Administration. D'ailleurs, le Groupe d'experts chargé de l'évaluation indépendante intermédiaire a conclu que le système de justice interne n'organise « aucune protection contre toutes représailles inspirées par des motifs autres que la dénonciation de faute » (A/71/62/Rev.1, par. 246). Il a constaté en effet qu'aucun texte ni aucune procédure spéciale ne vient protéger ce fonctionnaire contre d'éventuelles représailles.

24. Les entretiens avec les acteurs ont mis en évidence une peur importante des représailles chez les fonctionnaires; or il s'agit là d'un phénomène qui a des conséquences graves du point de vue de l'accès à la justice. Il vaut la peine de noter que, dans son rapport, le Groupe d'experts chargé de l'évaluation indépendante intermédiaire a déclaré que « très nombreux étaient ceux qui parmi le personnel craignaient de s'exposer à quelque acte de représailles ou injustice en saisissant la justice » (A/71/62/Rev.1, par. 103).

25. Les juges eux-mêmes ont soulevé la question des représailles ou de la menace de représailles contre des témoins ou des requérants devant les tribunaux. Sur le point de savoir quelle protection pouvait être accordée aux témoins qui redoutent d'être victimes de représailles pour avoir déposé devant le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, ils ont répondu que si le Statut et le Règlement de procédure du Tribunal ne disent rien des mesures de protection susceptibles d'être ordonnées aux fins de protection des témoins, le Règlement de procédure donne toute latitude au Tribunal pour, à tout moment, soit à la demande d'une partie soit d'office, prendre toute ordonnance ou donner toute instruction que le juge estime appropriée pour que l'affaire soit jugée équitablement et rapidement et pour que justice soit rendue¹. De plus, le Tribunal du contentieux a souligné que :

Les témoins qui déposent devant le tribunal de céans craignent presque toujours pour leurs moyens de subsistance; ils craignent de subir des actes d'intimidation et des représailles dans l'exercice de leurs fonctions, voire même de perdre leur emploi. Dans ces affaires, ce n'est pas le public que redoutent les témoins, ce sont plutôt le Secrétaire général et les fonctionnaires qui agissent sous son autorité.

Il est par conséquent impératif que les fonctionnaires puissent être assurés qu'ils ne courent aucun risque en déposant devant le Tribunal. S'ils n'ont pas cette assurance, il n'est guère probable que des témoins se présenteront².

26. Le Tribunal a réaffirmé « cette vérité universelle qui veut que les cours et tribunaux doivent pouvoir compter sur des éléments de preuve fiables, au nombre

¹ Voir l'ordonnance n°25 (NBI/2010) en l'affaire UNDT/NBI/2009/067 (*Kasmani*).

² Ibid., par. 33 et 34.

desquels figurent les dépositions de témoins, pour exercer leur activité et rendre la justice »; il a déclaré que la comparution devant lui est une activité protégée qui ne saurait ni exposer les fonctionnaires à un dommage ni compromettre le déroulement de leur carrière³. Le Tribunal d'appel des Nations Unies a réaffirmé quant à lui que le Tribunal du contentieux a le pouvoir inhérent d'ordonner que les témoins appelés à déposer devant lui soient protégés contre les représailles⁴.

27. Or malgré ces déclarations, le Conseil a eu connaissance d'affaires dans lesquelles des mesures de protection ordonnées par un juge n'avaient pas été exécutées par l'Administration. Certains fonctionnaires craignent qu'en portant des décisions illégales devant les tribunaux aux fins de réformation, ils ne s'exposent à de graves conséquences, comme la résiliation ou la non-reconduction de leur contrat sous prétexte de défaut de financement, de restructuration ou de suppression de poste. La peur de ce genre de représailles est plus sensible chez les fonctionnaires dont les contrats sont précaires ou de brève durée, puisque les chances de rapporter ou de suspendre une mesure consistant à licencier un fonctionnaire en guise de représailles sont réputées faibles.

28. Cette lacune dans la protection est aggravée par le fait que la circulaire révisée du Secrétaire général sur la protection, publiée sous la cote ST/SGB/2017/2, semble exclure de son champ d'application les témoins et les requérants du Tribunal. Dans une communication écrite du Bureau de la déontologie que le Conseil a reçue le 30 mai 2017, le Bureau a reconnu que le fait pour un témoin de déposer devant le Tribunal du contentieux n'était pas considéré comme une « activité protégée » sous le régime de la circulaire susmentionnée. En conséquence, les cas de représailles contre des témoins du Tribunal n'entraient pas dans le champ de la circulaire ST/SGB/2017/2 et ne pouvaient faire l'objet d'un examen par le Bureau de la déontologie au titre de la protection contre les représailles. Or sur ce point, le Tribunal d'appel a statué que le Tribunal du contentieux avait excédé ses pouvoirs en accueillant la décision du Bureau de la déontologie de ne pas examiner un cas de représailles contre un témoin qui avait déposé en l'affaire *Kasmani*⁵.

29. Pendant les consultations avec les acteurs, les représentants de l'Administration ont fait valoir que l'alinéa g) de la disposition 1.2 du Règlement du personnel dispose que « le fonctionnaire doit éviter de perturber ou d'entraver de quelque manière que ce soit toute réunion ou autre activité officielle de l'Organisation, y compris toutes activités en relation avec l'administration de la justice, et s'interdire toute menace, tout acte d'intimidation ou toute autre conduite destinée, directement ou indirectement, à empêcher d'autres fonctionnaires de s'acquitter de leurs fonctions officielles ». Le Conseil s'est également fait dire que l'interdiction d'exercer des représailles au sens général du terme était prévue par la circulaire du Secrétaire général portant interdiction de la discrimination, du harcèlement, y compris le harcèlement sexuel, et de l'abus de pouvoir (ST/SGB/2008/5). Cependant, cette position déclarée, qui interdit les représailles contre les témoins et les requérants devant le Tribunal, n'offre pas expressément une protection à ceux qui sont exposés à des représailles. En fait, le Conseil a entendu des représentants du personnel et quelques représentants de l'Administration déclarer qu'ils voudraient pouvoir s'appuyer sur une politique expresse et vigoureuse pour lutter contre les cas de harcèlement et d'abus de pouvoir.

30. Une protection effective contre les représailles est une caractéristique essentielle de tout système de justice interne équitable et efficace. Or s'il existe effectivement des textes qui protègent les fonctionnaires qui dénoncent des

³ Voir l'ordonnance n° 250 (NBI/2014) en l'affaire UNDT/NBI/2013/083 (*Nyasulu*), par. 12.

⁴ Voir le jugement 2015-UNAT-544 (*Nartey*), par. 62.

⁵ *Ibid.*, par. 66.

manquements, il n'existe pas de protection équivalente pour les parties ou les témoins cités à comparaître devant les tribunaux. En l'absence d'un dispositif exprès de protection, la peur des représailles risque fort de dissuader ceux qui voudraient saisir le système de justice interne.

31. Le Conseil prend note de la résolution 71/266 de l'Assemblée générale dans laquelle l'Assemblée prie le Secrétaire général de faire le point, dans ses prochains rapports, sur les mesures prises pour renforcer les dispositifs de protection contre les représailles. Pour le moment, ces rapports ne sauraient se substituer à une politique expresse de protection des parties et des témoins contre des représailles motivées par leur participation au système de justice interne. Le Conseil souscrit à la recommandation du Groupe d'experts chargé de l'évaluation indépendante intermédiaire tendant à ce que l'Organisation se donne des textes et procédures pour protéger contre toutes représailles le fonctionnaire qui comparaitrait comme témoin en quelque cause ou formerait recours contre elle (A/71/62/Rev.1, par. 413, recommandation 24).

32. En conséquence, le Conseil recommande d'étudier en profondeur la question des représailles dans le contexte du système de justice interne en vue de mettre en place un dispositif qui assure une protection effective aux témoins et aux plaignants devant les tribunaux. Il recommande à l'Assemblée générale d'examiner cette importante question à sa soixante-douzième session.

Recommandation

33. Mettre en place à l'échelle du système une politique expresse de protection des parties et des témoins appelés devant les tribunaux contre les représailles.

VI. Justiciables assurant leur propre représentation

34. Il ressort des statistiques du Bureau de l'aide juridique au personnel que 67 % des justiciables ont assuré leur propre représentation devant le Tribunal du contentieux en 2016. Ceux qui étaient représentés par un conseil privé étaient 8 %, tandis que 4 % étaient représentés par un conseil bénévole et 21 % par le Bureau. La même année, 38 % des appelants ont assuré leur propre représentation. Le Conseil s'est fait dire que l'année 2016 ne s'écartait pas de la norme.

35. La proportion élevée de justiciables ayant décidé de plaider eux-mêmes leur cause devant le Tribunal du contentieux a fait l'objet de discussions approfondies avec les acteurs. Les causes de ce phénomène sont d'autant plus difficiles à élucider que les services du Bureau de l'aide juridique au personnel sont offerts à titre gracieux. Il est certain qu'un certain nombre de cas d'autoreprésentation correspondent à des plaintes dont le Bureau a décidé qu'elles étaient sans fondement, mais que le plaignant, en désaccord avec la décision du Bureau, a souhaité porter quand même devant le Tribunal. Certains acteurs ont attribué ce taux élevé de non représentation par un conseil à une connaissance insuffisante du système de justice interne ou au fait que certains justiciables ignorent l'existence du Bureau de l'aide juridique au personnel; ce phénomène constitue un véritable problème, que le Conseil abordera ci-après. D'autres acteurs ont fait observer qu'il n'était guère facile pour des justiciables en poste dans des lieux d'affectation lointains de se procurer les services du Bureau.

36. D'autres acteurs encore ont déclaré au Conseil que le Bureau de l'aide juridique au personnel rejette certaines demandes de représentation en raison du volume limité de ses ressources ou de la prudence excessive qui lui fait décider que telle ou telle cause n'a pas de « chances raisonnables de prospérer ». Il est peut-être

vrai aussi que, dans un petit nombre de cas, certains justiciables se croient mieux à même de défendre leurs prétentions que le conseil qui leur est proposé; il arrive même qu'un justiciable assurant sa propre représentation, et peut-être assisté de représentants du personnel, emporte la conviction du Tribunal du contentieux.

37. Le fait que 67 % des fonctionnaires choisissent de plaider eux-mêmes devant le Tribunal du contentieux est un motif de préoccupation puisque tout justiciable a le droit d'être représenté en justice. En l'état actuel des choses, le Conseil ne peut s'expliquer la persistance d'un niveau si élevé de non représentation par un conseil dans un système qui offre pourtant une aide gratuite par le truchement du Bureau de l'aide juridique au personnel. Il s'agit là d'une question qui mérite d'être étudiée plus à fond et qui justifie la présentation d'un rapport à l'Assemblée générale à sa prochaine session. Le Conseil souhaite en particulier que le Bureau de l'aide juridique au personnel lui communique des données présentées sous une forme qui lui permette de comprendre pour quelles raisons un pourcentage si élevé de justiciables assurent leur propre représentation devant le Tribunal. Si la raison en est principalement un manque de ressources, il faudra prévoir des ressources supplémentaires, parce que la représentation des justiciables par des conseils compétents est une caractéristique fondamentale de tout système de justice interne équitable, surtout quand l'Administration est elle-même représentée par un conseil. Il conviendrait aussi d'envisager d'offrir des moyens de formation et des modalités de certification aux représentants du personnel et aux fonctionnaires en activité et retraités qui acceptent de faire office de conseils en tant que pairs auprès de justiciables que le Bureau de l'aide juridique au personnel a refusé de représenter⁶.

Recommandation

38. La forte proportion de justiciables assurant leur propre représentation devant le Tribunal du contentieux est un problème qui mérite d'être étudié plus à fond dans tous les lieux d'affectation afin qu'il puisse lui être apporté une réponse.

VII. Renvois devant les tribunaux aux fins d'action récursoire

39. L'Assemblée générale accorde une importance considérable à l'application du principe de responsabilité par l'Organisation. Dans sa résolution 68/264, elle a souligné l'importance qu'elle attache à une responsabilité réelle et effective à tous les niveaux, y compris la responsabilité pénale (par. 22 et 26), et prié le Secrétaire général de prendre les mesures voulues pour tenir tous les membres du personnel, notamment les hauts fonctionnaires, responsables de leurs actes (par. 27).

40. Lorsque l'Assemblée générale a décidé d'instituer un nouveau système d'administration de la justice, elle avait à l'esprit un objectif plus large, qui était de « faire respecter les droits et obligations du fonctionnaire et d'amener responsables et fonctionnaires à répondre également de leurs actions » (résolutions 61/261 et 63/253). L'Assemblée a constamment réaffirmé que tous les fonctionnaires, et en particulier les hauts fonctionnaires, devaient respecter un ensemble de règles, règlements et textes administratifs dont l'application serait contrôlée par des tribunaux composés de juges indépendants et professionnels.

41. C'est pourquoi les statuts du Tribunal du contentieux et du Tribunal d'appel disposent respectivement en leurs articles 10.8 et 9.5 que ces deux instances peuvent déférer toute affaire au Secrétaire général de l'Organisation des Nations

⁶ Les résolutions 63/253, 64/119 et 65/251 de l'Assemblée générale, entre autres, mentionnent la possibilité de recourir à des bénévoles.

Unies ou au chef du secrétariat du fonds ou programme des Nations Unies en cause aux fins d'action récursoire éventuelle.

42. Les renvois par les tribunaux aux fins d'action récursoire confirment en quelque sorte l'autorité du Secrétaire général et l'obligation qui est la sienne d'engager la responsabilité des fonctionnaires. Ils sont pour le Secrétaire général un outil qui lui permet de garantir que ces fonctionnaires, y compris les responsables hiérarchiques, seront tenus comptables de leurs actions ou de leurs omissions.

43. La responsabilité des responsables hiérarchiques est régulièrement mise en cause dans le processus interne de règlement des contentieux. Entre l'inauguration du nouveau système de justice en 2009 et le mois de juin 2017, on compte ainsi 24 renvois aux fins d'action récursoire : 23 émanaient du Tribunal du contentieux et 1 du Tribunal d'appel. Sur les 23 renvois émanés du Tribunal du contentieux, 10 ont été annulés par le Tribunal d'appel dans des jugements qui soit annulaient expressément les renvois soit annulaient le jugement de première instance dont il était fait appel mais sans faire mention du renvoi.

44. Nombre des acteurs avec lesquels le Conseil s'est entretenu se sont dits préoccupés par l'application défaillante du principe de responsabilité. Ils avaient le sentiment que le système des renvois aux fins d'action récursoire ne fonctionnait pas bien. Beaucoup d'entre eux ont dénoncé un déficit d'information et observé que ni les tribunaux ni les fonctionnaires n'étaient informés des mesures éventuellement prises contre les responsables hiérarchiques mis en cause. En effet, aucun document n'enregistre les mesures prises par le Secrétaire général ou le Bureau de l'administration de la justice dans ce domaine.

45. Le fait qu'il ne soit pas donné suite à un renvoi aux fins d'action récursoire ordonné par un des tribunaux constitue un grave problème pour le système de justice interne. S'abstenir au su et au vu de tous d'ouvrir une enquête sur les personnes visées par un renvoi et de les sanctionner quand leur faute professionnelle a été dûment établie signifie en effet que plus rien ne dissuadera un fonctionnaire de manquer à ses obligations et crée une atmosphère d'impunité. Si l'on veut promouvoir véritablement le changement dans l'Organisation, il faudra renforcer les moyens d'engager la responsabilité des fonctionnaires.

46. Pour répondre à la volonté exprimée par l'Assemblée générale d'appliquer effectivement le principe de responsabilité, il faudra modifier le système des renvois aux fins d'action récursoire. Il faudrait d'abord mettre au point et publier une procédure dont l'accomplissement conduirait automatiquement l'Organisation à donner suite aux renvois aux fins d'action récursoire. Par contre, il faudrait protéger l'identité des personnes visée par un renvoi tant qu'elles n'auront pas épuisé leurs voies de recours.

47. Le moment est venu pour l'Assemblée générale d'examiner la question d'une réforme du système des renvois aux fins d'action récursoire. En 2015, dans sa résolution 70/112, l'Assemblée priait le Secrétaire général de faire répondre de leurs actes les responsables hiérarchiques dont les décisions avaient été jugées constitutives d'une faute lourde au sens des dispositions applicables du Statut et du Règlement du personnel de l'Organisation des Nations Unies, avaient donné lieu à un contentieux et avaient entraîné un préjudice financier, et de lui rendre compte à ce sujet à sa soixante et onzième session. Un an plus tard, dans sa résolution 71/266, l'Assemblée encourageait le Secrétaire général à prendre l'initiative d'examiner les renvois aux fins d'action récursoire et d'étudier d'autres possibilités de faire appliquer le principe de responsabilité, et à lui faire rapport à ce sujet à sa soixante-douzième session.

48. L'Administration doit prendre au sérieux les renvois aux fins d'action récursoire ordonnés par les tribunaux. Les ordonnances de renvoi, qui sont relativement rares, dénoncent des cas présumés de fautes lourdes commises par des responsables hiérarchiques auxquelles le Secrétaire général devrait prêter rapidement et ouvertement attention, en allant au-delà des réparations habituellement accordées dans ce genre d'affaires.

Recommandation

49. Il faudrait améliorer le système des renvois aux fins d'action récursoire pour garantir que l'Administration donne promptement suite à ces renvois, et ceci afin d'éviter une éventuelle dévalorisation des dispositions statutaires relatives aux renvois et un affaiblissement du principe de responsabilité dans l'Organisation.

VIII. Indépendance et autonomie des tribunaux

50. En adoptant sa résolution 61/261, l'Assemblée générale transformait le système de règlement des contentieux précédemment en vigueur en un système d'administration de la justice composé de deux organes indépendants chargés d'exercer les fonctions judiciaires du système, à savoir le Tribunal du contentieux administratif et le Tribunal d'appel. L'Assemblée avait en effet décidé d'instituer un système d'administration de la justice « indépendant, transparent, professionnalisé [...] [et] 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 ».

51. Dans sa résolution 61/261 parmi d'autres, l'Assemblée générale engage toutes les parties prenantes à jouer leur rôle, exercer leurs fonctions et s'acquitter de leurs obligations respectives au service de la réalisation de la justice avec la bonne foi et la conviction indispensables. De plus, et comme c'est le cas pour toutes les résolutions de l'Assemblée, le Secrétaire général compte sur son équipe de hauts fonctionnaires pour faire en sorte que cette résolution soit effectivement appliquée et que la suite voulue lui soit donnée.

52. Il est ressorti des consultations du Conseil avec les acteurs du système de justice interne que ceux-ci trouvent préoccupante la tension qui existe entre les juges et l'Administration sur le sens à donner au principe de l'indépendance judiciaire. Connaissant de l'intérieur le rôle et la fonction judiciaires et fermement acquis au principe voulant qu'en toutes circonstances les juges exercent ce rôle et cette fonction sans crainte, favoritisme ou parti pris, les juges des tribunaux soulignent l'importance de préserver leur indépendance par rapport à l'Administration tant dans la réalité que dans les apparences.

53. Si l'organisation du système de justice interne devait donner l'impression que l'Administration exerce un contrôle ou une influence quelconque sur les tribunaux et les juges, les justiciables seraient moins enclins à faire confiance à ces derniers pour rendre une décision fondée sur les faits et le droit plutôt que sur les désirs de l'Administration.

54. Les acteurs se sont également dits préoccupés par le fait que l'Administration ne donne pas suite aux renvois aux fins d'action récursoire ordonnés par les tribunaux. L'absence de suite donnée à ces renvois crée l'impression, qui n'est pas entièrement déraisonnable, que l'Administration ne prononcera pas de sanctions contre les siens, même si les tribunaux ont établi qu'ils ont commis une faute lourde.

55. Le lien entre la rémunération des juges du Tribunal administratif et celle des fonctionnaires est un autre sujet de préoccupation. Les juges trouvent embarrassant que leurs émoluments soient expressément liés à ceux des fonctionnaires et soumis aux mêmes conditions, bien que le Secrétaire général ait fait savoir que ce lien n'impliquait pas que les juges fussent des fonctionnaires et signifiait seulement que leurs émoluments étaient calculés par rapport à ceux de fonctionnaires nommés à des postes de la classe D-2, échelon IV. Du fait que la rémunération des fonctionnaires de l'ONU a subi récemment un réaménagement qui a entraîné des réductions des émoluments, les juges craignent d'être exposés à des réductions similaires de leur rémunération.

56. Le Conseil note que la rémunération des juges, parce qu'elle fait partie de leurs conditions d'emploi, devient de ce fait et intrinsèquement une question d'indépendance judiciaire. Elle a une incidence sur l'indépendance et l'impartialité des juges. Lorsque la rémunération de leurs services peut être réduite à la discrétion ou sur les instances de l'Administration, on est fondé à craindre qu'une telle réduction ne compromette l'exercice par les juges de leurs fonctions judiciaires contre l'Administration. Si la rémunération des services rendus par les juges est expressément liée à celle des fonctionnaires, ceux-ci risquent de voir dans les juges non pas les arbitres indépendants et impartiaux qu'ils sont, mais des fonctionnaires comme eux appartenant tout simplement à une autre catégorie de personnel.

Recommandation

57. Les juges des tribunaux sont des magistrats indépendants et impartiaux chargés de rendre la justice en se fondant sur les faits et le droit applicable. Ils ne sont pas fonctionnaires de l'Organisation et leur rémunération et leurs émoluments ne devraient pas être liés à ceux des fonctionnaires. En ce qui concerne les décisions judiciaires qu'ils sont amenés à prendre, ils jouissent d'une entière autonomie et ne sont pas soumis au contrôle de l'Administration. Le Conseil recommande de revoir toutes les politiques et procédures pour s'assurer qu'elles respectent le principe fondamental d'indépendance et d'autonomie judiciaires. Il recommande également que le Bureau de la gestion des ressources humaines soumette à l'examen et à l'approbation de l'Assemblée générale, pour la rémunération des juges du Tribunal du contentieux administratif, un ensemble de prestations révisé qui n'ait plus aucun rapport d'équivalence avec la rémunération des fonctionnaires et qui n'entraîne ni gain ni perte pour les intéressés.

IX. Mesures d'efficacité et d'efficience supplémentaires

58. Lors de la mise en place du nouveau système d'administration de la justice, en 2008, l'Assemblée générale s'est expressément donné pour objectif de faire en sorte qu'il soit « doté de ressources suffisantes » (voir résolution 61/261, par. 4). Lors de l'établissement du programme de travail du Conseil pour la période 2016-2017, la question des « ressources suffisantes » ne faisait pas partie des thèmes à débattre avec les parties prenantes. Elle a néanmoins été soulevée à maintes reprises par celles-ci en raison de son incidence sur l'efficacité opérationnelle dans les divers domaines abordés ci-après.

A. Ressources liées aux demandes interlocutoires déposées entre les sessions du Tribunal d'appel des Nations Unies

59. Comme il est indiqué dans le précédent rapport du Conseil de justice interne, le Tribunal d'appel a, dès ses premières années, établi un régime de « permanence » intersessions reposant pour l'essentiel sur la bonne volonté des juges et leur

disposition à se charger, sans être rémunérés, des demandes interlocutoires. Ce dispositif volontaire ayant fini par s'étioler, la charge est retombée sur le Président de donner suite aux demandes «urgentes», avec report de l'examen des autres à la session suivante. Le Bureau de l'administration de la justice a informé le Conseil qu'il y avait eu en moyenne 51 demandes interlocutoires chaque année au cours des sept dernières années.

60. Le Conseil est d'avis que l'exercice de la fonction juridictionnelle en ce qui concerne les demandes interlocutoires devrait être rémunéré comme il se doit et non être laissé à la bonne volonté des intéressés. Non seulement l'absence de rémunération est injuste pour les juges mais elle cause des retards inutiles.

Recommandation

61. Les fonctions accomplies par les juges pour statuer sur les demandes interlocutoires entre les sessions du Tribunal d'appel devraient être rémunérées, plutôt qu'être exercées à titre bénévole par le Président dans le cadre de ses attributions générales.

B. Consultation avec les parties prenantes au sujet de l'élaboration des budgets

62. Le Directeur exécutif du Bureau de l'administration de la Justice est chargé d'établir les prévisions budgétaires pour toutes les fonctions que le Bureau est chargé de gérer ou d'appuyer, y compris les greffes, le Bureau de l'aide juridique au personnel, le Tribunal d'appel, le Tribunal du contentieux administratif et le Conseil de justice interne. Au cours des réunions de ce dernier avec les acteurs concernés, un consensus s'est dégagé sur la nécessité de renforcer la concertation avec les entités touchées quant à leurs besoins budgétaires et à venir.

Recommandation

63. Toutes les composantes du Bureau de l'administration de la justice devraient être consultées au sujet de leurs besoins en ressources pour l'établissement des budgets.

C. Efficacité de l'administration de la justice

64. Comme suite aux observations de différentes parties prenantes, le Conseil s'efforce d'obtenir de plus amples informations de la part du Bureau de l'administration de la justice sur le temps qui s'écoule entre l'introduction d'une affaire devant le Tribunal du contentieux administratif et la décision qui y met fin, et entre la clôture de l'instruction et la décision du juge. Ces données devraient être ventilées de manière à distinguer entre les affaires qui sont tranchées sur le fond et celles qui sont rejetées pour irrecevabilité (celles où l'autre partie est en droit d'obtenir une décision en droit, généralement en cas de forclusion) ou pour inobservation des exigences procédurales.

65. Selon les informations que le Conseil a reçues de l'un des trois sites du Tribunal du contentieux administratif, sur une période de sept ans, le Tribunal a consacré en moyenne 213 jours aux affaires ayant abouti à un rejet pour cause d'irrecevabilité. Il se peut que cette moyenne soit faussée par la complexité des affaires, l'inexpérience des juges dans les premières années du Tribunal et un certain nombre de cas atypique (un jugement a demandé 1 194 jours). Il semble toutefois que le Tribunal du contentieux administratif ait, au cours des dernières

années, réussi à réduire le temps nécessaire pour prononcer l'irrecevabilité. En 2016, la durée moyenne de l'ensemble des affaires portées devant le Tribunal du contentieux administratif était de 81 jours, alors que, en 2015, elle était de 96 jours.

66. Le Conseil a également reçu des données concernant les affaires où le Tribunal ne statue pas sur le fond. De 2009 à la date de la rédaction du présent rapport, s'agissant des litiges mettant en cause des membres du personnel des missions de maintien de la paix, le Tribunal du contentieux administratif siégeant à Nairobi a mis en moyenne 501 jours pour les jugements donnant entièrement gain de cause au fonctionnaire et 477 jours pour les jugements lui donnant partiellement gain de cause. Les affaires émanant des missions exigent sans doute plus de temps en raison des distances en jeu, ce qui explique en partie les chiffres concernant les durées.

67. Un examen rapide des données relatives à la même période pour d'autres types d'affaires portées devant le Tribunal du contentieux administratif révèle, entre le dépôt de la requête et le jugement, une durée inutilement longue qui, dans nombre de cas, dépasse un an. Ici encore, toutefois, on constate une amélioration, la durée moyenne étant passée de 315 jours en 2015 à 137 en 2016.

68. Le Conseil n'est pour l'instant pas en mesure d'apprécier pleinement la signification des chiffres concernant la durée des affaires. Il souhaite toutefois faire observer que tout retard dans l'exercice de la justice peut constituer en soi une injustice. En particulier, l'écoulement du temps compromet la possibilité de réintégrer dans ses fonctions la personne qui finit par avoir gain de cause sur le fond. Il s'agit d'un domaine qui nécessite, avant toute chose, un examen attentif de la part des juges du Tribunal du contentieux administratif, sous la direction de son Président, au moyen de données utiles fournies par le Bureau de l'administration de la justice. Le Conseil fait observer à cet égard que le Code de déontologie judiciaire à l'usage des membres du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies et du Tribunal d'appel des Nations Unies, adopté par l'Assemblée générale dans le cadre de sa résolution 66/106, dispose en son article 7 que les juges doivent accomplir leurs fonctions « avec diligence » et « avec promptitude », et que, s'agissant du Tribunal du contentieux administratif, leurs décisions doivent être rendues dans les trois mois qui suivent la fin des audiences ou la clôture des plaidoiries. Il incombe au Président du Tribunal du contentieux administratif de surveiller le temps que les juges mettent à rendre leurs décisions. Par la force des choses, cette fonction suppose une certaine forme de persuasion, qui devrait suffire dans la plupart des cas. En cas de problème récurrent, le Président devrait aborder la question avec l'ensemble des juges du Tribunal pour suite à donner.

Recommandation

69. Le Président du Tribunal du contentieux administratif devrait surveiller le délai qui s'écoule entre l'introduction et la clôture des différentes affaires, tant celles qui sont classées pour irrecevabilité que celles qui sont tranchées sur le fond. En cas de problème récurrent, la question devrait être abordée avec le juge en cause ou, au besoin, lors d'une réunion des membres du Tribunal.

D. Efficacité opérationnelle du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies et des greffes

70. À la lumière des informations recueillies au cours de ses réunions avec les parties prenantes, le Conseil constate l'existence d'une certaine confusion en ce qui concerne les responsabilités précises des juges du Tribunal et celles du personnel des greffes, en particulier quant à la rédaction et à la délivrance des jugements. Certains éclaircissements paraissent également souhaitables en ce qui a trait à la

supervision du personnel des greffes, puisque ses membres travaillent au service des juges, mais relèvent de l'autorité du Directeur exécutif du Bureau de l'administration de la justice. En d'autres termes, leurs devoirs sont quelque peu conflictuels, car ils exercent des fonctions administratives aussi bien pour les juges que pour les greffiers. On a fait valoir au Conseil que cette confusion était source de frictions continues et regrettables entre certains juges et certains fonctionnaires des greffes, et nuisait à la productivité et au moral.

71. Le Conseil croit comprendre que ce fâcheux état de choses a déjà retenu l'attention du Président du Tribunal du contentieux administratif et du Greffier en chef, qui ont tous deux pris des mesures pour remédier à la situation, mais les tensions subsistent. Le Conseil relève que celles-ci semblent porter principalement sur la rédaction des jugements et la répartition du travail. En outre, certains juges se sont plaints que leurs jugements auraient été «révisés» à leur insu et qu'il leur fallait défendre leurs vues auprès du personnel des greffes. De leur côté, certains membres de celui-ci protestent qu'il leur incombe de «tout faire» et affirment que les compétences et le tempérament de certains juges laisseraient à désirer.

72. Le Conseil n'est pas en mesure d'apprécier le bien-fondé de ces griefs. Il estime que la question exige que le Tribunal du contentieux administratif et le Bureau de l'administration de la justice lui consacrent plus d'attention qu'ils ne semblent l'avoir fait jusqu'à présent.

Recommandation

73. Les responsabilités respectives des juges et du personnel des greffes du Tribunal devraient être clairement délimitées, de façon que les premiers puissent disposer de l'assistance nécessaire à l'exercice de leur fonction juridictionnelle et qu'il soit donné effet à leurs instructions.

E. Renforcement de l'efficacité opérationnelle : rôle et autorité du Président du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies

74. Les juges jouissent de l'autonomie institutionnelle nécessaire, car ils ne font pas partie des fonctionnaires relevant de l'autorité du Bureau de l'administration de la justice. Il en va tout autrement du personnel, qui est assujéti à la supervision du Secrétaire général. Toutefois, comme il a été mentionné plus haut à propos des délais qui séparent l'introduction d'une affaire du jugement y mettant fin, les juges ont une influence importante sur l'efficacité opérationnelle. Le Conseil estime que, dans ce domaine, il devrait revenir au Président du Tribunal du contentieux administratif d'assurer le suivi des questions de cet ordre. Il relève que l'article 1 du Règlement de procédure du Tribunal du contentieux administratif, annexé à la résolution 64/119 de l'Assemblée générale, prévoit l'élection d'un Président, « [c]onformément au Statut du Tribunal du contentieux administratif, pour diriger les activités du Tribunal et des greffes ». Cela est conforme à l'article 4.7 du Statut du Tribunal du contentieux administratif, qui dispose que « [l]e Tribunal élit son Président, qui est habilité, entre autres, à s'assurer que les décisions sont rendues en toute célérité ». Le Conseil estime que ce pouvoir est suffisant pour fonder le rôle de surveillance modeste mais essentiel qu'il envisage. Un pouvoir de surveillance plus vaste exigerait l'intervention de l'Assemblée générale et pourrait paraître incompatible avec l'accent mis sur la collégialité dans le Code de déontologie judiciaire à l'intention des membres du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies et du Tribunal d'appel des Nations Unies qu'elle a approuvé dans sa résolution 66/106. Au paragraphe h) de l'article 4 de ce texte, on lit que « les juges

mettent tout leur soin à favoriser la collégialité dans leur tribunal » et « respectent la dignité d'autrui, y compris celle des membres du personnel de leur tribunal ».

Recommandation

75. Les dispositions réglementaires et statutaires applicables devraient préciser que le président de chacun des tribunaux joue un rôle de surveillance compatible avec le caractère collégial de ces juridictions.

F. Suffisance des ressources

76. Le Groupe du contrôle hiérarchique fait partie de direction et est considéré comme offrant à celle-ci la « dernière occasion » de revenir sur une décision contestée pour en examiner le bien-fondé. Il traite environ 920 affaires par an, ce qui correspond à l'ouverture d'environ 4 dossiers chaque jour ouvrable. Malgré les délais très stricts qu'imposent les textes, le Groupe permet de parvenir à un règlement dans 20 % des affaires et fournit des explications pleinement motivées sur le fond en réponse aux demandes de contrôle hiérarchique présentées par le personnel. Souvent décrit comme offrant un « bon rapport qualité-prix » et des « services de grande valeur », le Groupe ne dispose pas de ressources suffisantes pour faire face au volume constant de nouvelles affaires tout en conseillant ponctuellement la direction dans le cadre des contrôles qu'il effectue. Il produit également un rapport trimestriel sur les « enseignements tirés » qui est bien considéré et consulté par les cadres opérationnels. Le Conseil a le sentiment que, pour fonctionner efficacement, le Groupe a besoin d'un poste supplémentaire de juriste et d'un poste supplémentaire d'assistant juridique. Or il a cru comprendre, quelques jours avant d'achever la rédaction du présent rapport, qu'un poste de la classe P-3 avait été supprimé au sein du Groupe. Il ne fait aucun doute que ce dernier aura d'autant plus de mal à l'avenir à remplir sa mission.

77. Du point de vue des crédits budgétaires disponibles, le Bureau de l'aide juridique au personnel se trouve dans une situation encore plus difficile que le Groupe du contrôle hiérarchique. Son financement dépend en partie du mécanisme volontaire complémentaire (voir résolution 71/266, par. 38) et il a déclaré au Conseil qu'il se considérait comme complètement démuné et que le manque de ressources (les ordinateurs portables sont vieux de neuf ans et on ne dispose d'aucun crédit pour les voyages) constituait le principal obstacle à l'accomplissement de sa mission. Le problème a été signalé par le Groupe d'évaluation indépendante intérimaire et le Conseil dans de précédents rapports.

78. Le Bureau de l'aide juridique au personnel souffre en particulier de l'absence de perspectives de carrière pour le personnel en raison de l'absence en son sein de tout poste de la classe P-4. L'efficacité opérationnelle en souffre, du fait que les fonctionnaires de la classe P-3 tendent à rechercher des possibilités d'avancement ailleurs, emportant avec eux leur expérience et leur connaissance du système de justice interne. C'est précisément pour cette raison que, en 2016, le Bureau a « perdu » deux juristes expérimentés de la classe P-3. En conséquence, le Bureau est accablé par un taux de roulement relativement élevé pour le personnel professionnel. Or, comme on l'a vu précédemment, la pénurie de ressources et de personnel d'expérience peut avoir une incidence sur la capacité du Bureau à fournir ses services de représentation dans les cas où elle s'impose. En outre, le Bureau, qui est le seul à interagir avec toutes les composantes du système d'administration de la justice de l'Organisation des Nations Unies (c'est-à-dire le Groupe du contrôle hiérarchique, l'Ombudsman, le Tribunal du contentieux administratif et le Tribunal d'appel) fait également face à des questions d'ordre hiérarchique lorsque les membres relativement jeunes de son personnel sont appelés à remettre en question

les décisions prises par les cadres supérieurs, qui se disent parfois préoccupés à cet égard. Le Conseil observe que le travail du Bureau jouit d'une excellente réputation auprès des juges du Tribunal du contentieux administratif et d'autres parties prenantes. On a ainsi fait valoir qu'il fournit au personnel un « service inestimable », à condition, bien entendu, d'en avoir les moyens. Aussi le Conseil est-il d'avis qu'on peut se demander, compte tenu le haut niveau d'efficacité dont fait preuve le Bureau avec ses ressources limitées, ce qu'il pourrait accomplir dans de meilleures conditions. Pour cette raison, le Conseil recommande vivement que l'Assemblée générale examine les moyens d'augmenter les ressources à la disposition du Bureau de l'aide juridique au personnel, y compris la création d'un poste à la classe P-4 pour chaque lieu d'affectation.

Recommandation

79. Le Groupe du contrôle hiérarchique et le Bureau de l'aide juridique au personnel ont besoin de ressources plus importantes pour s'acquitter de leurs responsabilités, disposer des connaissances spécialisées nécessaires pour résoudre les affaires les plus complexes et encadrer les jeunes avocats, et freiner le roulement du personnel.

X. Questions diverses

A. Annulation de la décision ou exécution de l'obligation invoquée en tant que mesure de réparation

80. Le paragraphe 5 de l'article 10 du Statut du Tribunal du contentieux administratif dispose que, dans le jugement qu'il rend en faveur du requérant relativement à une décision portant « nomination, promotion ou licenciement », le Tribunal fixe le montant de l'indemnité que le défendeur peut choisir de verser en lieu et place de l'annulation de la décision administrative contestée ou de l'exécution de l'obligation imposée. Le paragraphe 1 de l'article 9 du Statut du Tribunal d'appel offre le même choix au défendeur.

81. Il ressort des discussions que le Conseil a eues avec les parties prenantes que la direction a pour politique de ne jamais opter pour l'annulation de la décision ou la réintégration du fonctionnaire dans ses fonctions, indépendamment des constatations du Tribunal quant au bien-fondé des moyens avancés par l'intéressé ou de la gravité de la faute ou du manquement imputable au gestionnaire.

82. Le Conseil remarque que cette « politique » remonte à plusieurs décennies et date de l'époque de l'ancien Tribunal administratif des Nations Unies. Si, dans nombre de cas, des motifs valides peuvent militer en faveur de la décision de ne pas réintégrer le fonctionnaire et de lui verser de l'argent en compensation, il n'en reste pas moins que, ainsi que les juges l'ont signalé dans leurs décisions, l'application rigide de cette politique ne sert pas toujours les intérêts de la justice.

Recommandation

83. L'Assemblée générale est instamment priée de déclarer que les juges du Tribunal sont habilités, dans les cas qui s'y prêtent, à ordonner le rétablissement ou la réintégration du fonctionnaire et ne sont pas tenus de fixer le montant de l'indemnité à verser à titre subsidiaire dans les cas où le demandeur a obtenu gain de cause. Elle devrait également exhorter la direction à envisager sérieusement la réintégration du fonctionnaire dans ses fonctions au lieu d'opter systématiquement pour le versement d'une indemnité en tenant lieu.

B. Qualité pour agir des associations du personnel quant au dépôt de requêtes en leur nom propre et au nom de fonctionnaires individuellement ou au titre de leur appartenance à une catégorie dont les membres se trouvent dans la même situation

84. Lors de réunions avec le Conseil, les syndicats et associations du personnel ont exprimé un vif intérêt pour la reconnaissance de leur qualité pour agir dans le statut du Tribunal du contentieux administratif et celui du Tribunal d'appel quant au dépôt de requêtes relatives aux questions les concernant, ainsi qu'au nom de fonctionnaires individuels et, plus généralement, de catégories de fonctionnaires se trouvant dans la même situation au regard d'une décision administrative prise par la direction. L'Assemblée générale a été précédemment saisie de la question et, au paragraphe 15 de sa résolution 63/253, a décidé de revenir à sa soixante-cinquième session sur la question de savoir si les associations de personnel devaient être habilitées à saisir le système d'administration de la justice.

85. Le Conseil estime qu'il est temps de réexaminer la question. Il entend l'aborder au cours de l'année à venir et fournir à l'Assemblée générale, dans son prochain rapport, ses vues précises à ce sujet.

C. Emplacement des Tribunaux

86. Les juges sont unanimes à dénoncer les inconvénients et le caractère symboliquement regrettable de l'installation des Tribunaux et de leurs services dans les locaux du Bureau de l'administration de la justice, à proximité d'autres départements de l'Organisation. Le Conseil est conscient des problèmes d'espace auxquels celle-ci fait face et de la nécessité de faire en sorte que l'attribution des bureaux à New York soit rationnelle et efficace par rapport à son coût. Il salue également les efforts déployés par le Bureau de l'administration de la justice pour garantir la confidentialité des activités des Tribunaux et séparer ces activités des siennes, tout comme leurs installations respectives.

87. Cela posé, le Conseil partage les préoccupations des Tribunaux, en particulier leur volonté légitime d'être bien perçus comme des organes distincts de la direction. Des efforts devraient être faits pour faciliter l'accès des intéressés, par exemple les conseils externes, les membres de la famille et les témoins, afin d'assister aux audiences. De l'avis du Conseil, l'emplacement actuel du Bureau de l'administration de la justice dans le bâtiment DC-2, où il partage des locaux avec d'autres départements de l'Organisation, y compris le Groupe d'appui à la médiation du Département des affaires politiques, ne répond pas aux besoins des Tribunaux, en particulier la nécessité d'être mieux perçus par les fonctionnaires et les représentants comme exerçant leurs attributions et rendant justice publiquement.

Recommandation

88. L'Assemblée générale est instamment priée de demander au Secrétaire général d'examiner la possibilité de déplacer les Tribunaux pour faciliter l'accès des non-fonctionnaires aux audiences, et les séparer physiquement des locaux du Bureau de l'administration de la justice.

D. Enquêtes et affaires disciplinaires

89. Comme l'a indiqué le Conseil précédent, le nouveau régime d'investigation et de procédure disciplinaire en cours d'élaboration suivant les modalités arrêtées par l'Assemblée générale (voir les résolutions 62/228 et 62/247), représenterait un pas

important vers le respect de la légalité et la primauté du droit dans le système de justice interne de l'Organisation des Nations Unies.

90. Le Conseil est bien conscient que les travaux conjoints et exhaustifs réalisés par les équipes de juristes et d'enquêteurs de la direction et du personnel ont demandé neuf ans et qu'un projet a été adopté en 2016 en vue de répondre aux exigences de l'Assemblée générale, entre autres, sur la protection du droit à une procédure régulière, le respect de l'état de droit, les normes d'investigation et la protection de la vie privée du personnel.

91. Le Conseil croit comprendre de la part des parties prenantes que la future politique pourrait avoir un effet bénéfique sur les enquêtes relatives aux comportements prohibés tels que la discrimination, le harcèlement, y compris le harcèlement sexuel, et l'abus de pouvoir, entre autres, auxquelles il manque, selon de nombreux acteurs, un cadre propre à les rendre fiables et équitables.

92. En outre, on ne saurait trop insister sur l'importance, en matière de harcèlement sexuel, d'une enquête menée correctement, laquelle peut permettre de réunir des preuves d'agissements criminels tels que l'exploitation et les atteintes sexuelles et, partant, aboutir à l'intervention d'entités spécialisées telles que le Bureau des services de contrôle interne.

93. Le Conseil entend continuer à suivre l'élaboration de cet important projet de politique pour en évaluer l'incidence sur l'évolution du système interne d'administration de la justice.

XI. Remerciements

94. Le Conseil de justice interne tient à exprimer sa gratitude à toutes les parties prenantes pour leur disponibilité et leurs contributions à la fois constructives et instructives, aussi bien pendant les entretiens que par la suite. Leur apport a été essentiel à la compréhension des nombreux problèmes et à l'élaboration des recommandations intégrées au présent rapport.

95. Le Conseil est en outre reconnaissant au Bureau de l'administration de la justice pour son soutien, sa compréhension et l'attention portée à ses besoins, ainsi que le suivi indéfectible qu'il a assuré à ses demandes.

(Signé) Yvonne **Mokgoro**

(Signé) Carmen **Artigas**

(Signé) Samuel **Estreicher**

(Signé) Frank **Eppert**

(Signé) Jamshid **Gaziyev**

Annexe I

Vues du Tribunal d'appel des Nations Unies

Observations du Tribunal d'appel des Nations Unies

Vue d'ensemble

1. Le Tribunal d'appel des Nations Unies est l'ultime arbitre du système d'administration de la justice pour les membres du personnel de l'Organisation des Nations Unies, de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient, de l'Organisation de l'aviation civile internationale et de plusieurs autres organisations et entités internationales, ainsi que pour les participants à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies.

2. Le Tribunal d'appel, qui est itinérant, tient au moins deux, mais généralement trois, sessions de deux semaines par an (deuxième, troisième et quatrième trimestres). Il se compose de sept juges de nationalités différentes et issus de systèmes juridiques différents. Il statue sur les appels formés contre les jugements rendus par les juridictions inférieures et les décisions prises par les responsables des organisations et entités internationales qui ont accepté sa compétence, ainsi que sur les requêtes interlocutoires déposées par les parties. À chaque session, les juges du Tribunal d'appel sont tenus de délibérer sur les questions soulevées, de rédiger les jugements et de rendre les ordonnances en conséquence.

3. Au 30 juin 2017, le Tribunal d'appel avait reçu 1 098 appels et statué sur 986 d'entre eux. Il importe de noter que lorsque les requêtes sont de même nature, le Tribunal joint les instances et rend un seul arrêt, même si elles concernent différents membres du personnel.

Difficultés

Insuffisance des effectifs du Greffe

4. Le personnel du Greffe accomplit diverses tâches du greffé et fonctions de juristes. Il prépare les audiences du Tribunal et participe à ses travaux durant et après chaque audience. Avant chaque audience, il rédige notamment des notes d'information à l'intention des juges. Il y consigne pour chaque appel les faits marquants, les arguments des parties, les questions juridiques, la jurisprudence et les instructions administratives concernées. Il assiste aux délibérations des juges, sauf instruction contraire de ceux-ci, fournit l'appui juridique et administratif nécessaire aux audiences, prépare les réunions plénières et y apporte son concours. Il édite, parachève et publie le texte de tous les arrêts et s'occupe de la gestion courante du Tribunal sous la supervision du Président. Enfin, s'il en a le temps, il constitue un répertoire des affaires à usage interne, en vue de rassembler la jurisprudence croissante du Tribunal et, ainsi, de faciliter les recherches, ainsi que le travail des nouveaux juges et greffiers à leur arrivée.

5. Le bon fonctionnement et l'efficacité du système d'administration de la justice de l'Organisation des Nations Unies passent par une pleine dotation en effectifs du Greffe du Tribunal. Actuellement, le personnel du Greffe se compose d'un greffier, de deux juristes et de deux assistants, ce qui ne suffit pas pour exécuter correctement la multitude de tâches et fonctions du Tribunal. Il importe donc d'envisager sérieusement d'accroître la capacité en personnel du Greffe du Tribunal. À cette fin, je demande instamment et recommande vivement que le Tribunal soit doté de deux fonctionnaires supplémentaires : un juriste et un assistant. Le

fonctionnement du Tribunal et le système d'administration de la justice en seraient plus efficaces et plus productifs.

Rétablissement de la fonction de juge de permanence, avec rémunération

6. Le Tribunal d'appel se prononce sur toutes les requêtes déposées par les parties. Souvent déposées entre les sessions du Tribunal, ces requêtes n'en doivent pas moins être tranchées dans les meilleurs délais.

7. En juillet 2010, les juges du Tribunal d'appel ont donc institué la fonction de « juge de permanence » pour connaître des requêtes interlocutoires et des autres questions judiciaires soulevées entre les sessions annuelles. Chaque mois, l'un des juges, désigné par le Président, s'acquittait de ces tâches judiciaires d'entre-sessions. Ce système de permanence avait été mis en place à l'initiative des juges, qui prenaient sur leur temps libre pour statuer promptement sur les requêtes des parties.

8. Ce système a joué un rôle critique, permettant d'accélérer le cours de l'instance et d'éviter des vices de procédure. Cependant, il prenait aux juges tellement de temps, en sus de celui dont ils avaient besoin pour se prononcer sur les appels, qu'il n'a pu être maintenu, surtout en l'absence de toute rémunération. Il a donc cessé de fonctionner en avril 2014.

9. Actuellement, c'est le Président du Tribunal qui examine ces requêtes mais elles sont trop nombreuses pour qu'il puisse statuer sur toutes. Il ne tranche donc que celles jugées urgentes et reporte toutes les autres à la session suivante du Tribunal. Il en résultera inévitablement un retard croissant dans l'examen des dossiers car il est tout simplement impossible de statuer sur l'ensemble des requêtes pendantes et des appels en trois sessions annuelles de deux semaines.

10. Le Tribunal est d'avis que le système de permanence devrait être rétabli afin que le Président ou le juge de permanence puisse diriger « les travaux du Tribunal et du greffe » sans interruption, conformément au paragraphe 1 de l'article 2 du Règlement de procédure du Tribunal d'appel, et que les juges de permanence devraient être rémunérés pour examiner les requêtes interlocutoires et autres questions judiciaires, et statuer sur celles-ci, lorsque le Tribunal n'est pas en session.

Difficultés relatives au site Web et au système de gestion des dossiers

11. En plus des problèmes de sous-effectifs et de non-rémunération de fonctions judiciaires, les juges du Tribunal rencontrent des difficultés en raison de l'absence de soutien adéquat en ce qui concerne l'utilisation du site Web et du système de gestion des dossiers. Les juges sont particulièrement touchés par ce problème car ils travaillent le plus souvent non au Siège mais dans leur propre pays et sont donc fortement tributaires des services de soutien technique.

12. **Site Web.** Le site Web du Bureau de l'administration de la justice ne proposant pas, sous sa forme actuelle, de fonctions de recherche adéquates, il est compliqué d'y retrouver la jurisprudence pertinente, et les juges et le personnel du Greffe ont donc des difficultés à préparer les dossiers. Les problèmes comprennent notamment l'absence de fonction de recherche par sujet et le fait que les mots recherchés ne soient pas mis en évidence.

13. **Système de gestion des dossiers et dossiers généraux.** Le Greffe fournit une version imprimée des dossiers aux juges afin que ceux-ci puissent préparer leur dossier avant les délibérations. Cependant, pour consulter (à distance) le dossier de la procédure de première instance, en particulier les écritures et les documents de

fond, les juges et le personnel du Greffe sont tributaires du système de gestion des dossiers. Or, les dossiers qui se trouvent en ligne sont organisés de telle façon (absence d'index des documents existants, système de dénomination peu cohérent, etc.) que les juges et le personnel du Greffe passent beaucoup de temps à faire des recherches. Ils ont souvent beaucoup de difficultés à trouver le document désiré et à déterminer, quand ils y parviennent, si la procédure de la juridiction inférieure a été consignée dans son intégralité. En outre, des problèmes techniques considérables entravent le fonctionnement du système, qui est lent et peu fiable.

14. **Système de gestion des dossiers et statistiques.** De plus, le système ne permet pas au Tribunal d'obtenir les informations dont il a besoin à des fins de statistique. Le Greffe du Tribunal est contraint de compiler des statistiques, en particulier pour les rapports d'activité du Bureau de l'administration de la justice, en ayant recours à des moyens très rudimentaires, notamment en remplissant à la main des tableurs Excel.

Questions qu'il est demandé à l'Assemblée générale d'examiner

15. En conséquence, le Tribunal d'appel demande respectueusement que l'Assemblée générale se prononce sur les questions suivantes :

- a) Si le système de paiement des juges « à l'arrêt » devrait être remplacé par un forfait journalier ou une indemnité journalière les rémunérant pour le travail qu'ils effectuent en statuant sur les requêtes entre les sessions et en traitant des questions réglementaires et administratives¹;
- b) Si le Président et les juges de permanence devraient être rémunérés lorsqu'ils statuent sur les requêtes interlocutoires;
- c) Quelle serait la meilleure solution pour traiter les requêtes interlocutoires déposées lorsque le Tribunal n'est pas en session.

¹ De plus, l'application d'un système de paiement qui ne dépendrait pas des jugements rendus réduirait les risques de conflit d'intérêts liés à la répartition des affaires, aux jonctions d'instances, et aux décisions d'exprimer ou non une opinion dissidente ou de reporter une affaire à la session suivante.

Annexe II

Vues des juges du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies

Introduction

1. Le présent rapport des juges du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies expose des faits importants concernant le Tribunal et ses activités au cours de la période allant du 1^{er} juillet 2016 au 30 juin 2017, et contient des statistiques mises à jour. Il contient également un aperçu des réalisations du Tribunal au cours de la période considérée et met en évidence des problèmes à surmonter à l'avenir.

2. Le Tribunal du contentieux administratif, qui a commencé ses activités le 1^{er} juillet 2009, est la juridiction de première instance parmi les deux tribunaux qui assurent le règlement officiel des différends internes entre le personnel et l'Administration de l'Organisation des Nations Unies à propos de questions relatives à l'emploi et à la discipline. Autant que possible, il renvoie les affaires dont il est saisi à la médiation. Par ses décisions, non seulement il tranche les différends mais il précise également l'interprétation à donner aux textes administratifs de l'Organisation. Ses décisions guident en outre l'élaboration des politiques. Le Tribunal joue un rôle important dans l'examen des affaires disciplinaires dont il est saisi. Il examine les plaintes des requérants concernant la conduite des enquêtes, le respect de la légalité et la proportionnalité de toute peine prononcée. Il en va de même dans les affaires d'abus de pouvoir, de harcèlement et de représailles contre des fonctionnaires ayant signalé des fautes.

3. Deux problèmes majeurs se posent. Le premier concerne la forte augmentation prévue de la charge de travail du Tribunal. Le second a trait à l'indépendance du Tribunal.

4. Le nombre d'affaires inscrites au rôle du Tribunal a fortement augmenté. Compte tenu des réformes en cours et de celles qui sont envisagées à l'Organisation des Nations Unies, il est à prévoir que cette tendance se poursuivra.

5. L'indépendance du Tribunal est, depuis sa création, mal définie et ne semble pas être comprise par la hiérarchie de l'Organisation, qui l'assimile à une politique de non-ingérence directe de l'exécutif dans les décisions judiciaires et non à l'application d'une norme internationale d'indépendance et d'autonomie judiciaires.

6. Il convient de noter que le nombre d'affaires nouvellement inscrites au rôle du Tribunal est élevé : 438 en 2015, 383 en 2016 et 172 de janvier à juin 2017. Le Tribunal, bien conscient des contraintes financières générales qui pèsent sur lui, continue d'y faire face avec les ressources dont il dispose.

7. Le Tribunal a commencé de tenir, à titre pilote, un dialogue mensuel avec le Bureau de l'aide juridique au personnel et le défendeur pour examiner les problèmes et les procédures. On trouvera ci-dessous des précisions à ce sujet.

8. Le Tribunal a tenu deux séances plénières pendant la période considérée. À la première, tenue à Genève en novembre 2016, il a examiné des questions de procédure et les moyens de traiter les affaires en temps voulu. À la seconde, tenue à New York en mai 2017, il a examiné les questions d'indépendance et d'autonomie judiciaires. Cette séance plénière comportait des réunions avec le Secrétaire général et des responsables de l'Assemblée générale et du Secrétariat. Immédiatement après, les juges ont, dans le cadre d'un atelier, abordé des questions de procédure et

de politique juridique. Ils ont également examiné certains aspects de la jurisprudence applicable, ainsi que les tendances et l'évolution générale du droit.

9. Il est important pour l'avenir du Tribunal et pour le système de justice interne de l'Organisation des Nations Unies que l'Assemblée générale, le Conseil de justice interne et les juges s'attaquent au problème fondamental de l'indépendance judiciaire afin que le Tribunal puisse dûment exécuter son mandat.

Président du Tribunal du contentieux administratif

10. Conformément à l'article premier du Règlement de procédure du Tribunal, les juges ont, à la séance plénière tenue en mai 2016, élu le juge Rowan Downing à la fonction de Président pour une période d'un an allant du 1^{er} juillet 2016 au 30 juin 2017.

Juges du Tribunal du contentieux administratif

11. Au cours de la période considérée, le Tribunal était composé des juges suivants :

Memooda Ebrahim-Carstens (Botswana), plein-temps, New York

Teresa Maria da Silva Bravo (Portugal), plein-temps, Genève

Rowan Downing (Australie), ad litem, Genève

Alessandra Greceanu (Roumanie), ad litem, New York

Alexander W. Hunter, Jr. (États-Unis d'Amérique), mi-temps

Nkemdilim Amelia Izuako (Nigéria), ad litem, Nairobi

Agnieszka Klonowiecka-Milart (Pologne), plein-temps, Nairobi

Goolam Meeran (Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord), mi-temps.

Élection des juges

12. Les mandats des juges Thomas Laker (plein temps), Vinod Boolell (plein temps) et Coral Shaw (mi-temps) ont, au terme de leur durée de sept ans, expiré le 30 juin 2016. Les juges Agnieszka Klonowiecka-Milart, Teresa Maria da Silva Bravo et Alexander W Hunter, Jr. ont entamé leurs mandats de sept ans le 1 juillet 2016.

Déploiement de juges à mi-temps

13. Pendant la période considérée, les deux juges à mi-temps ont effectué des tours de service à New York, Genève et Nairobi. Le juge Meeran a effectué deux tours de services de trois mois à Genève du 15 août au 11 novembre 2016 et du 30 janvier au 30 avril 2017. Le juge Hunter était à New York de juillet à octobre 2016, puis a été déployé à Nairobi du 1^{er} janvier au 31 mars 2017.

Statistiques judiciaires du Tribunal du contentieux administratif

14. Le Tribunal a présenté des données statistiques au Bureau de l'Administration de la Justice. Une partie de ces données était présentée dans son rapport, mais d'importantes références et notes de bas de page avaient été supprimées. On trouvera ci-dessous le rapport dans son intégralité, y compris les notes de bas de page et les références. Les juges estiment que ces données sont nécessaires pour

rendre compte pleinement des travaux entrepris et des requêtes déposées. Les statistiques ont été mises à jour pour inclure la période allant du 1^{er} juillet 2016 au 30 juin 2017.

Activité judiciaire générale du Tribunal du contentieux administratif – données mises à jour pour la période allant du 1^{er} janvier au 30 juin 2017

15. Au cours de la période allant du 1^{er} janvier au 30 juin 2017, le Tribunal a inscrit au total 172 nouvelles affaires à son rôle (y compris un transfert entre greffes). Il a statué dans 108 affaires et rendu 51 jugements¹.

16. Sur les 108 affaires dans lesquelles le Tribunal a statué entre le 1^{er} janvier et le 30 juin 2017, 37 (34,25 %) ont été closes par suite du retrait de la requête, dont 7 après une médiation et 20, après un règlement amiable entre les parties.

17. Au 30 juin 2017, 321 affaires étaient pendantes.

18. Au 30 juin 2017, 151 affaires étaient pendantes à Genève, 90 à Nairobi et 80 à New York.

Activité judiciaire générale du Tribunal du contentieux administratif – données mises à jour pour la période allant du 1^{er} juillet 2016 au 30 juin 2017

19. Entre le 1^{er} juillet 2016 et le 30 juin 2017, 333 nouvelles affaires ont été inscrites au rôle du Tribunal. Au cours de la même période, le Tribunal a statué dans 342 affaires, contre 310 entre le 1^{er} juillet 2015 et le 30 juin 2016. Le Tribunal a également, au cours de la même période, pris d'importantes décisions dont il est brièvement fait état dans le présent rapport. Il a par ailleurs rendu au total 177 jugements, pris 787 ordonnances et tenu 221 audiences.

20. Au total, au cours de ses huit années d'activité, le Tribunal a inscrit 2 820 affaires à son rôle, statué dans 2 501 affaires, rendu 1 468 jugements, pris 6 246 ordonnances et tenu 1 852 audiences. Au 30 juin 2017, 321 affaires étaient pendantes devant lui.

Ordonnances

21. Au cours de la période considérée, le Tribunal a pris au total 787 ordonnances, dont 242 à Genève, 290 à Nairobi et 255 à New York.

22. Le Président du Tribunal a également pris deux ordonnances relatives à des demandes de récusation d'un juge et une ordonnance portant réaffectation à un juge d'une affaire renvoyée.

Audiences

23. Au cours de la période considérée, le Tribunal a tenu au total 221 audiences, dont 134 audiences sur le fond et 87 audiences de gestion d'instance. En ce qui concerne la ventilation par greffe, 82 audiences ont été tenues à Genève, 72 à Nairobi et 67 à New York.

24. La tenue d'audiences devient la règle générale. En principe, l'examen des affaires se limite à la procédure écrite lorsque les deux parties en font la demande et qu'un juge a conclu que cette façon de procéder était appropriée. Les questions examinées sur la base de pièces écrites à la demande du Tribunal ne concernent

¹ Le nombre de jugements diffère du nombre d'affaires dans lesquelles le Tribunal a statué parce qu'une partie des affaires ont été closes par des ordonnances de retrait ou par suite de règlements consécutifs à des discussions sur la gestion des affaires. En outre, dans un certain nombre de cas, un jugement unique a été rendu pour plusieurs affaires qui concernaient des questions similaires.

généralement que les demandes de sursis à exécution et les cas d'irrecevabilité manifeste. Des audiences sont rarement tenues dans le cas des demandes de sursis à exécution, qui sont tranchées *prima facie* sur la base des éléments exposés dans une requête et une réplique, à moins qu'il ne s'agisse de pièces ex parte. Des audiences de gestion d'instance sont tenues dans toutes les affaires jugées au fond, sauf dans les cas d'irrecevabilité manifeste. Les parties sont encouragées à recourir à la médiation ou à régler leurs différends par d'autres moyens, si possible. Les juges du Tribunal ont constaté que lorsque les questions, tant juridiques que factuelles, sont délimitées et examinées avec un juge dans le cadre d'une audience de gestion d'instance, les parties sont davantage incitées à recourir à la médiation formelle ou à des procédures de règlement amiable.

Questions d'indépendance

Considérations générales

25. Dans son précédent rapport (A/71/158), le Conseil de justice interne a relevé qu'il importait que les juges soient indépendants et professionnels. Au paragraphe 6, il indiquait en outre ce qui suit :

Lorsque le système juridique est bien développé, les trois branches de l'autorité – le législatif, l'exécutif et le judiciaire – respectent la séparation des pouvoirs. Ce principe, bien que difficile à appliquer, en particulier dans une organisation hiérarchisée telle que l'ONU, est indispensable au respect de la primauté du droit.

Plus précisément, au paragraphe 37 de son rapport, le Conseil a abordé la question de l'indépendance de la justice et de la difficulté d'y parvenir à l'Organisation des Nations Unies en ces termes :

Pour que l'accès à la justice soit effectif, il faut non seulement que la justice soit indépendante mais aussi qu'elle soit perçue comme telle par l'ensemble des justiciables. Il peut s'avérer plus difficile de garantir l'indépendance et l'apparence d'indépendance dans une organisation hiérarchisée telle que l'ONU que dans un système judiciaire national. Le Secrétaire général est à la fois le plus haut fonctionnaire de l'Organisation et un intimé quand des recours en appel mettant en cause l'Organisation sont formés pour contester des décisions prises par lui-même ou (plus souvent) par des personnes agissant en son nom par délégation. Aussi importe-t-il que le Secrétaire général et les hauts responsables de l'Administration s'abstiennent de toute initiative ou de tout comportement susceptibles d'être interprétés comme portant atteinte à l'autorité et à l'indépendance des tribunaux, auxquels il revient de statuer sur la validité de l'exercice de cette autorité.

26. Les juges du Tribunal du contentieux administratif souscrivent aux vues exprimées par le Conseil de justice interne (voir également A/71/158, par. 38 à 63).

27. Dans un cadre formel, l'indépendance de la justice est directement liée à la séparation des pouvoirs dans les structures de gouvernance de l'Organisation des Nations Unies. Si aucune séparation des pouvoirs n'est dûment reconnue et encouragée, alors non seulement les mécanismes d'équilibre nécessaires ne permettent pas de régler comme il convient les questions relevant de la compétence du Tribunal du contentieux administratif et du Tribunal d'appel, mais il est également impossible de proclamer véritablement la primauté du droit ou de rendre justice au personnel ou à l'Organisation. Les juges du Tribunal du contentieux administratif ont de graves préoccupations quant à l'absence persistante d'autonomie et d'indépendance institutionnelles du Tribunal, qui est contraire à la

résolution 63/253 de l'Assemblée générale. L'Administration semble partir du principe que tant qu'elle s'abstient d'influer sur l'issue des différentes affaires, l'indépendance de la justice est protégée. L'indépendance du pouvoir judiciaire, comprise au sens large de l'autonomie et de l'indépendance institutionnelles, est structurellement et pratiquement absente, ce qui a pour effet d'empêcher que la justice soit rendue et soit perçue comme telle.

28. La manifestation la plus flagrante de ce déni d'indépendance institutionnelle était une déclaration, affichée sur le site Web officiel du Bureau de l'administration de la justice, selon laquelle le Tribunal du contentieux administratif était une entité relevant dudit Bureau. Par suite d'une intervention des juges, cette déclaration a été retirée. Il n'en reste pas moins que de fausses conceptions se sont installées, comme on peut encore le voir, par exemple, dans le manuel du Bureau des services de contrôle interne, qui présente le Tribunal comme un organe administratif chargé d'entendre et de trancher les affaires. À New York, où est basé le Bureau de l'administration de la justice, seule la présence de ce dernier est indiquée à l'étage où il se trouve, alors que s'y trouve également le greffe new-yorkais du Tribunal du contentieux administratif, ce qui laisse supposer que les chambres des juges du Tribunal du contentieux administratif et le Tribunal d'appel, ainsi que la salle d'audience, font en réalité partie dudit Bureau. Il est de surcroît arrivé que des membres de la direction ou des plaideurs adressent au Directeur exécutif ou au Greffier en chef du Bureau de l'administration de la justice leurs réclamations au sujet de certaines décisions, directives ou résolutions émanant du corps des juges du Tribunal ou de décisions prises par différents juges.

29. Le manque de considération pour l'autonomie judiciaire se manifeste sous plusieurs aspects qui sont déterminants pour le fonctionnement du Tribunal du contentieux administratif, à savoir la structure et les fonctions du Bureau de l'administration la justice; la précarité du Statut et des conditions d'emploi des juges; le refus d'accorder au Tribunal un rôle dans les décisions concernant le budget, les besoins de formation et la dotation en personnel; le refus de lui permettre d'intervenir dans le processus législatif concernant ses règles de fonctionnement; et l'exclusion d'un dialogue avec l'Assemblée générale en tant qu'organe législatif. À tous ces égards, les normes internationales d'indépendance de la justice sont enfreintes. Les préoccupations des juges du Tribunal ont fait l'objet d'une lettre qu'ils ont adressée en octobre 2016 au Président de l'Assemblée générale.

30. Un très grave problème tient au fait que les juges du Tribunal du contentieux administratif sont traités par l'Administration comme des membres du personnel, ce que ne justifient nullement les textes applicables. Cette approche, qui donne lieu à un conflit d'intérêts, fait obstacle à l'exercice de la fonction judiciaire. En mai 2017, le Tribunal a été saisi de plusieurs affaires concernant les modifications apportées au barème des traitements des fonctionnaires. Étant donné que les juges sont eux-mêmes rémunérés sur la base de ce barème, et que selon les règles applicables, leurs conditions d'emploi ne sont pas fixées de façon indépendante, la question de l'existence d'un conflit d'intérêts devait être envisagée. Les juges ont conclu que la règle de la nécessité s'appliquerait. En d'autres termes, nonobstant l'existence d'un conflit d'intérêt direct, les juges n'avaient d'autre choix que de connaître des affaires dont ils étaient saisis, car aucun autre moyen ne s'offrait aux parties pour les trancher². Cette situation ne devrait pas se reproduire et il convient de s'attaquer d'urgence au problème.

² Voir l'ordonnance n° 113 (GVA/2017) dans l'affaire UNDT/GVA/2017/020 (*Alcaniz*).

Structure et fonctions du Bureau de l'administration de la justice

31. Au paragraphe 28 de sa résolution 61/261, l'Assemblée générale a décidé d'instituer le Bureau de l'administration de la justice, dirigé par un cadre supérieur, qui aurait pour mission de coordonner le système d'administration de la justice de l'Organisation des Nations Unies.

32. Le fonctionnement du Bureau de l'administration de la Justice est régi par la circulaire ST/SGB/2010/3, dans laquelle le Bureau est défini comme un organe indépendant. La section 2 de la circulaire dispose que :

Le Bureau de l'administration de la justice est un organe indépendant ayant vocation à coordonner l'ensemble du système formel d'administration de la justice et à concourir à son fonctionnement équitable, transparent et efficace. Pour ce faire, il fournit un appui fonctionnel, technique et administratif au Tribunal du contentieux administratif et au Tribunal d'appel des Nations Unies par l'intermédiaire de leurs greffes.

33. Plusieurs défaillances structurelles importantes font obstacle à l'indépendance du Bureau de l'administration de la justice. Cette indépendance est manifestement compromise par les paragraphes 3.4 et 3.5 de la circulaire ST/SGB/2010/3, ainsi libellés :

3.4 Le Directeur exécutif donne des avis au Secrétaire général sur les questions systémiques touchant l'administration de la justice interne, y compris en recommandant toutes modifications à apporter aux Statuts, règlements et autres textes administratifs pour améliorer le fonctionnement du système d'administration de la justice.

3.5 Le Directeur exécutif établit les rapports du Secrétaire général sur les questions relatives à l'administration de la justice destinés à l'Assemblée générale, consulte dans ce cadre et selon qu'il convient d'autres unités administratives, et représente le cas échéant le Secrétaire général aux réunions d'organes intergouvernementaux, d'organisations internationales et d'autres instances sur les questions touchant l'administration de la justice.

34. Il ressort clairement de ces dispositions que le Directeur exécutif du Bureau de l'administration de la justice relève du Secrétaire général et établit des rapports en son nom, alors que celui-ci est le seul défendeur devant le Tribunal du contentieux administratif³. Le Directeur exécutif représente également le défendeur aux réunions. Il n'est donc manifestement pas en situation d'indépendance. Il y a en outre lieu de penser que les fonctions consistant à donner des avis au Secrétaire général sur des questions systémiques et à établir des rapports au nom du Secrétaire général ne peuvent être exercées en même temps que celles qui consistent à « fournir un appui fonctionnel, technique et administratif » au Tribunal du contentieux administratif et au Tribunal d'appel. Les premières devraient incomber au Cabinet du Secrétaire général ou au Bureau des affaires juridiques. Pour exercer les secondes, il faut s'attacher pleinement à remplir un rôle d'appui et agir avant tout dans l'intérêt de la justice. Le Directeur exécutif ne saurait de bonne foi servir deux maîtres dont les intérêts sont en conflit. Manifestement, il ne peut donner aux juges des conseils sur des questions de fond, ni directement, ni par l'intermédiaire des greffes. Les conséquences pratiques de ce conflit intrinsèque sont nombreuses et

³ Voir l'article 97 de la Charte des Nations Unies, aux termes duquel le Secrétaire général est « le plus haut fonctionnaire de l'Organisation »; l'Article 101 de la Charte, qui dispose que « [l]e personnel est nommé par le Secrétaire général conformément aux règles fixées par l'Assemblée générale » et l'article 2 du Statut du Tribunal du contentieux administratif, qui prévoit que le Secrétaire général est le défendeur dans toutes les affaires portées devant le Tribunal.

elles se manifestent à tous les niveaux de la hiérarchie du Bureau de l'administration de la justice.

35. La section 4 de la circulaire ST/SGB/2010/3, qui concerne le Greffier principal, est ainsi libellée :

4.1 Le Greffier en chef relève du Directeur exécutif.

4.2 Sous l'autorité du Directeur exécutif, et sans préjudice de la compétence des juges du Tribunal du contentieux administratif et du Tribunal d'appel des Nations Unies en matière judiciaire, le Greffier en chef assure la supervision des activités des greffes du Tribunal du contentieux administratif et du Tribunal d'appel.

4.3 Le Greffier en chef exerce essentiellement les fonctions suivantes :

a) Coordonner l'appui fonctionnel, technique et administratif apporté aux juges des deux tribunaux dans le traitement des affaires, y compris leur répartition, en veillant en particulier au respect par les parties du Règlement de procédure de chaque Tribunal;

b) Coordonner et surveiller la tenue des registres des Tribunaux ainsi que la publication et la diffusion des décisions et arrêts rendus;

c) Coordonner et surveiller l'administration des bases de données jurisprudentielles des Tribunaux et rendre compte des travaux des deux instances sous couvert du Secrétaire général à l'Assemblée générale et éventuellement d'autres organes;

d) En consultation avec le Directeur exécutif, veiller à l'utilisation optimale des ressources humaines et financières allouées aux Tribunaux, en analysant l'incidence des problèmes nouveaux et en faisant des recommandations sur les stratégies et mesures envisageables;

e) Donner des avis au Directeur exécutif sur les questions d'administration, de personnel et de logistique liées aux activités opérationnelles des greffes et coordonner l'établissement des rapports sur l'administration de la justice et leur soumission aux organes intergouvernementaux, dont l'Assemblée générale et ses commissions et le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires, selon qu'il convient;

f) Représenter le cas échéant le Directeur exécutif aux réunions d'organes intergouvernementaux, entretiens avec les représentants d'organismes des Nations Unies et d'autres instances ou réunions organisées aux niveaux international, régional ou national.

36. Le paragraphe 4.3, en particulier, est censé attribuer des pouvoirs judiciaires au Greffier en chef. Cette disposition témoigne d'une erreur structurelle et systémique. Le Greffier en chef n'est nullement apte, fondé ou habilité à « veill[er] [] au respect par les parties du Règlement de procédure de chaque Tribunal ». De toute évidence, cette fonction revient exclusivement aux juges des deux tribunaux. Aucune disposition du Règlement de procédure ne prévoit qu'elle soit exercée par le Greffier en chef.

37. Le fait que le Greffier en chef exerce ses fonctions à la fois au Tribunal du contentieux administratif, qui est la juridiction de première instance, et au Tribunal d'appel, qui est la juridiction de recours, pose un problème. Un conflit d'intérêts surviendrait manifestement s'il fallait que le Greffier en chef prenne connaissance d'informations confidentielles de l'un ou l'autre des deux tribunaux. Une distance

doit être établie à cet égard pour faire en sorte que les fonctionnaires concernés ne puissent être accusés d'avoir pu influencer sur l'issue d'une affaire en première instance ou en appel.

38. La fonction de coordination de l'appui fonctionnel dans le traitement des affaires donne également lieu à un conflit d'intérêts, car il est incompatible de servir les deux tribunaux et de donner aux juges des avis sur les questions de fond. Ce conflit est amplifié par le fait que le Greffier en chef fait effectivement fonction d'adjoint du Directeur exécutif dans l'exécution des tâches énumérées aux paragraphes 3.4 et 3.5 précités. De surcroît, le titulaire du poste de Greffier en chef relève en dernière instance du Secrétaire général, c'est-à-dire du défendeur.

39. Le Directeur exécutif du Bureau de l'administration de la justice s'expose à un autre conflit d'intérêts encore, du fait qu'il est le premier notateur du chef du Bureau de l'aide juridique au personnel, qui fournit une assistance juridique aux fonctionnaires qui comparaissent devant les Tribunaux. Lorsque la Directrice exécutive du Bureau de l'administration de la justice a atteint l'âge de la retraite en février 2017, elle a dû rester en poste, car il était impossible que le Greffier en chef devienne le fonctionnaire responsable du Bureau. Étant donné le rôle que tient le Greffier en chef dans l'administration du Tribunal du contentieux administratif et du Tribunal d'appel, le titulaire de ce poste ne peut davantage être le fonctionnaire responsable du Bureau de l'aide juridique au personnel, qui est une partie comparissant devant les deux tribunaux. Il y a fondamentalement un conflit d'intérêt si le Bureau de l'administration de la justice, qui est chargé d'administrer directement le Tribunal du contentieux administratif et le Tribunal d'appel, demeure une partie qui comparaît habituellement devant ces tribunaux (voir ST/SGB/2010/3, sect. 7).

40. Les membres du personnel des greffes du Tribunal du contentieux administratif sont recrutés par le Bureau de l'administration de la Justice. Ils doivent souscrire le serment professionnel des fonctionnaires des Nations Unies mais ne sont tenus à aucun serment par lequel ils s'engageraient à préserver la confidentialité de leurs communications avec un juge affecté à une affaire, à agir en toute indépendance ou à travailler dans l'intérêt de la justice. Les juges ne jouent aucun rôle dans la sélection et aucun rôle effectif dans l'évaluation des résultats du personnel du Tribunal. En ce qui concerne les rapports hiérarchiques, tous les fonctionnaires des greffes, à l'exception des greffiers, relèvent du Greffier en chef, qui est leur second notateur, celui-ci relevant du Directeur exécutif, qui relève quant à lui du Secrétaire général. Les juges du Tribunal soulignent que pour faire en sorte que le personnel des greffes fournisse un « appui fonctionnel » adéquat, il faut reconnaître officiellement aux fonctionnaires du Tribunal le statut « d'auxiliaires de justice » responsables, d'une manière ou d'une autre, devant les juges.

41. Les juges du Tribunal du contentieux administratif estiment qu'il est très préoccupant que le Bureau de l'administration de la justice ne prenne pas dûment en considération la nécessité d'éviter le risque de conflit effectif ou perçu lorsque des fonctionnaires du Groupe du contrôle hiérarchique ou du Bureau des affaires juridiques, ou encore des membres du personnel qui ont fait fonction de conseil du défendeur, sont détachés dans ses services pour travailler aux greffes des Tribunaux. Les Tribunaux sont considérés être un lieu de travail comme un autre à l'Organisation des Nations Unies, ce qui n'est pas le cas.

42. Les juristes de l'Administration, y compris, semble-t-il, ceux qui font partie du personnel des Tribunaux, ne comprennent guère en général la théorie de la séparation des pouvoirs. Les greffiers du Tribunal du contentieux administratif ont confirmé qu'en 2016, le Greffier en chef avait chargé leurs services et eux-mêmes de se consacrer à l'établissement des observations du Secrétaire général en réponse au rapport du Groupe d'experts chargés de l'évaluation indépendante intermédiaire

du système d'administration de la justice. Il s'agissait d'une réponse officielle apportée à l'Assemblée générale par le défendeur, c'est-à-dire le Secrétaire général, en sa qualité de plus haut fonctionnaire de l'Organisation des Nations Unies, et donc de chef de l'exécutif. Il est donc inapproprié que ce rapport ait été l'objet de l'attention des greffiers du Tribunal et de leurs services. Le personnel relevant du pouvoir judiciaire n'aurait dû participer à l'élaboration d'aucun document devant être présenté à l'Assemblée générale par l'exécutif. Or, étant donné que le Greffier en chef est leur premier notateur et le Directeur exécutif, leur second notateur, les greffiers n'étaient sans doute pas en mesure de refuser de participer à l'élaboration du document en question et ce, même s'ils avaient pris en considération les questions de séparation des pouvoirs, ce qui n'était manifestement pas le cas.

43. L'indépendance du Bureau de l'administration de la justice est en fait une fiction. Sans doute cette indépendance ne pourrait-elle être réalisée que si le Bureau relevait directement de l'Assemblée générale. Il conviendrait d'envisager de définir, pour le poste de Directeur exécutif du Bureau, un mandat prévoyant l'interdiction d'exercer d'autres fonctions à l'Organisation pendant une période de cinq ans.

44. Les juges du Tribunal du contentieux administratif relèvent avec préoccupation que le Bureau de l'administration de la justice dans son ensemble est imprégné d'une culture administrative, et non d'une culture judiciaire. Les cinq postes de plus haut niveau dans la hiérarchie du Bureau sont largement consacrés à l'exercice de fonctions administratives. Les juristes et les assistants juridiques sont chargés de tâches administratives, comme la collecte de statistiques. Il convient de remédier à cette situation et, en même temps, de se pencher sur la question du travail de fond du Bureau, mis à part les fonctions consistant à conseiller le Secrétaire général et à le représenter.

Précarité du statut et des conditions d'emploi des juges

45. Selon une norme fondamentale établie au niveau international, l'indépendance des juges est indissociable de la manière dont leur statut, dans un sens juridique formel, est défini et administré. En particulier, les Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature, auxquels l'Assemblée générale a souscrit dans sa résolution 40/146, disposent en leur Principe 11 que « [l]a durée du mandat des juges, leur indépendance, leur sécurité, leur rémunération appropriée, leurs conditions de service, leurs pensions et l'âge de leur retraite sont *garantis par la loi* » (non souligné dans l'original). Aux termes de la règle 5 des Règles pour l'application effective des Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature, que le Conseil économique et social a adoptées dans sa résolution 1989/60, il faut « assur[er] aux juges la sécurité personnelle ainsi qu'une rémunération et des émoluments appropriés ». Plus expressément, le projet de Déclaration universelle sur l'indépendance de la justice, établi sous les auspices du Conseil économique et Social et recommandé par la Commission des droits de l'homme en tant qu'outil pour la mise en œuvre des Principes fondamentaux, dispose à l'alinéa a) de son paragraphe 16, sous la section intitulée « Mandat », que « [l]e mandat des juges, leur indépendance, leur sécurité, une rémunération et des conditions de service adéquates sont assurées par la loi et ne peuvent être modifiés à leur détriment »⁴.

46. Le statut et la rémunération des juges du Tribunal du contentieux administratif ont fait l'objet d'interprétations unilatérales de la part du Bureau de la gestion des ressources humaines. L'organisation selon laquelle des services du Secrétariat qui

⁴ Voir <http://icj.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2014/03/SR-Independence-of-Judges-and-Lawyers-Draft-universal-declaration-independence-justice-Singhvi-Declaration-instruments-1989-eng.pdf>.

comparaissent devant les juges du Tribunal au nom du Secrétaire général sont en même temps investis du pouvoir de déterminer le statut et les conditions d'emploi de ces mêmes juges donne lieu à un conflit d'intérêts direct et réel. D'une manière générale, il ressort des interprétations faites par ces services que ceux-ci comprennent mal le statut distinct qui revient aux juges et cherchent à les traiter comme des fonctionnaires internationaux et, partant, comme des membres du personnel du Secrétariat, c'est-à-dire de l'exécutif.

47. Les juges du Tribunal du contentieux administratif ne sont tout simplement pas des fonctionnaires du Secrétariat ou de l'exécutif. Ce sont des membres élus d'un organe subsidiaire de l'Assemblée générale qui, dans les structures de gouvernance de l'Organisation, relève du pouvoir judiciaire. Au paragraphe 30 de sa résolution 63/253, l'Assemblée générale précise directement quelles dispositions du Règlement du personnel sont applicables aux juges du Tribunal du contentieux administratif. Malgré cela, le Règlement du personnel n'est pas dûment appliqué. Par exemple, les contributions du personnel applicables aux fonctionnaires ont été prélevées sur les traitements des juges du Tribunal, sans que cela soit justifié par ladite résolution ou de toute autre manière, étant donné que les autres juges du système des Nations Unies, sauf ceux qui sont aussi des fonctionnaires, ne paient pas de contributions du personnel. Le Bureau de la gestion des ressources humaines a établi des « lettres de nomination » à l'intention des juges nouvellement élus du Tribunal qui ont pris leurs fonctions en juillet 2016, comme si ces juges étaient des membres du personnel; qui plus est, ces lettres avaient pour effet de réduire unilatéralement la rémunération des juges, comme s'ils étaient des membres du personnel, et de les assujettir à l'ensemble des dispositions actuelles et à venir du Statut et du Règlement du personnel. Malgré certaines différences selon les lieux d'affectation, les juges sont considérés dans le système Umoja comme des membres du personnel et doivent porter des cartes d'identité du « personnel ». Récemment, l'Administration a unilatéralement réduit la rémunération considérée aux fins de la pension des juges du Tribunal. Ces mesures administratives constituent une application erronée et inconvenante des manifestations extérieures du statut de fonctionnaire du Secrétariat, qui font planer un doute sur l'indépendance et l'impartialité des juges.

48. Un conflit d'intérêts découle, pour les juges, de leur assujettissement aux dispositions du Règlement du personnel, tel qu'il a été complété, modifié et interprété par le Bureau de la gestion des ressources humaines, en ce qu'ils risquent d'être forcés, relativement à leur situation personnelle, de contester ces dispositions et l'interprétation qui en est donnée, et d'adopter des positions qui compromettraient leur impartialité dans tout litige de même nature dont ils seraient ensuite saisis.

49. Il importe que, conformément aux normes des Nations Unies relatives à l'indépendance de la magistrature, le statut des juges du Tribunal, y compris leur rémunération, soit suffisamment « garanti par la loi » c'est-à-dire, en l'occurrence, par les résolutions de l'Assemblée générale. En ce qui concerne la rémunération, il ne s'agit pas là pour les juges de demander une augmentation de leurs émoluments, mais de dire que les émoluments qui leur sont versés doivent être dûment déterminés et garantis conformément aux normes internationales applicables à la magistrature.

Refus d'accorder aux juges un rôle dans les décisions relatives aux questions concernant le fonctionnement du Tribunal du contentieux administratif

Budget

50. Il ressort des discussions tenues avec le Directeur exécutif que les budgets du Tribunal du contentieux administratif, du Tribunal d'appel et du Bureau de l'aide juridique au personnel sont dans une certaine mesure fusionnés, au moins en ce qui concerne les rubriques des voyages et de la formation. Il serait manifestement très malvenu que les Tribunaux partagent le moindre élément de leur budget avec une partie comparaisant devant eux. Il y a également lieu de noter que le Bureau de l'administration de la justice n'a tenu avec les juges du Tribunal aucune consultation au sujet du budget des deux prochaines années, contrairement à la norme d'autonomie judiciaire reconnue sur le plan international. Cela semble bien sortir de l'ordinaire, le budget étant ainsi établi dans l'ignorance non seulement des besoins des juges mais aussi, et surtout, des économies que les juges estiment possible de réaliser.

Formation

51. Les décisions relatives aux dépenses de formation sont prises sans que les juges ne soient suffisamment consultés. Dans l'ignorance des besoins réels, les ressources du Bureau de l'administration de la justice ont été dépensées pour permettre la participation inutile d'administrateurs à des séances de formation à caractère juridique ou sans rapport direct avec les fonctions qu'ils exercent au Bureau, comme la formation à la médiation.

Consultation sur les amendements

52. Les juges du Tribunal du contentieux administratif ne sont pas consultés lors de la rédaction des dispositions réglementaires qui définissent leurs activités ou dont ils sont l'objet. C'est regrettable, compte tenu des vastes connaissances et compétences directes dont ils disposent à cet égard. L'opinion des juges au sujet du processus disciplinaire aurait certainement un très grand poids, les problèmes étant à présent très nombreux dans ce domaine par suite d'une réglementation inadaptée. Il n'est pas rare que les magistrats soient consultés par le corps législatif, par l'intermédiaire des commissions, sur les questions de réforme juridique, de législation et de réglementation.

Questions diverses

Absence de communication avec l'Assemblée générale

53. Les juges du Tribunal font rapport à l'Assemblée générale non directement, mais par l'intermédiaire du Conseil de justice interne. Le Président du Tribunal du contentieux administratif devrait, au nom de tous les juges du Tribunal, rendre compte directement à l'Assemblée générale par l'intermédiaire de la Sixième Commission et se tenir à la disposition de l'Assemblée pour observations, comme dans le cas des autres juridictions liées à l'Organisation des Nations unies (voir A/71/62/Rev.1, par 183, et A/71/158, par. 64 et 65).

54. L'Administration aurait fait obstacle à la communication entre les juges du Tribunal et les Commissions de l'Assemblée générale. À l'occasion de la préparation des séances de la session plénière en mai 2017, les juges ont été informés par le secrétariat de la Cinquième Commission que celui-ci avait cherché à les rencontrer au quatrième trimestre de 2016. L'Administration, et non le Bureau de l'administration de la justice, se serait opposée à cette proposition. De surcroît,

les propos tenus par les juges du Tribunal au sujet des questions d'indépendance et de rémunération dans leur lettre adressée au Président de l'Assemblée générale ont été déformés. Les juges souhaitaient, prétendait-on, être rémunérés davantage⁵. Cela n'était pas le cas. L'indépendance n'implique pas une augmentation des émoluments des juges, elle suppose que leur rémunération est fixée dans un cadre structurel approprié.

Emplacement de la salle d'audience de New York

55. L'emplacement de la salle d'audience du Tribunal du contentieux administratif à New York est un sujet de vive préoccupation. Étant donné que la salle d'audience n'est pas située dans le bâtiment principal du Secrétariat mais dans un immeuble qui a son propre dispositif de sécurité, il est extrêmement difficile pour les fonctionnaires et les membres des missions permanentes des États Membres d'y accéder. À l'origine, le Tribunal du contentieux administratif se trouvait dans le bâtiment principal du Secrétariat. Lors des vastes rénovations de ce dernier, il a été installé dans des locaux loués. Les juges n'ont jamais été consultés au sujet de la décision de ne pas le réinstaller dans le bâtiment du Secrétariat une fois les travaux achevés. Cette situation empêche dans les faits les fonctionnaires et les délégués d'assister aux audiences, alors que lorsque le Tribunal se trouvait dans le bâtiment principal du Secrétariat, ceux-ci manifestaient un intérêt non négligeable pour les procès. En juillet 2015, les juges du Tribunal ont décidé à l'unanimité que le siège new-yorkais du greffe devait être situé dans le bâtiment principal du Secrétariat et que, pour des raisons de transparence, la salle d'audience devait s'y trouver également. Les juges se sont également accordés à dire qu'il était inacceptable que le Bureau de l'administration de la justice et les chambres du Tribunal soient situés au même endroit et qu'il fallait prendre des mesures d'urgence pour les séparer physiquement, en attendant la réinstallation du Tribunal dans le bâtiment principal du Secrétariat. Le partage des locaux donne l'impression que les juges sont inféodés à l'Administration et redevables devant elle par la voie du Directeur exécutif.

Mécanisme de règlement des différends pour les juges

56. En raison de la structure actuelle, un certain nombre de questions litigieuses opposent le pouvoir exécutif et les juges du Tribunal en ce qui concerne les conditions d'emploi de ces derniers et l'application de ces conditions. Les juges sont placés dans une situation embarrassante, où ces questions ne peuvent être réglées étant donné que le pouvoir exécutif peut tout à fait, sur l'avis du Bureau des affaires juridiques, adopter une position qu'ils estiment intenable. Cela montre bien qu'il faut instituer un mécanisme de règlement des différends pour les juges, en recourant éventuellement au Tribunal administratif de l'Organisation internationale du travail.

Juges ad litem

57. Les juges du Tribunal comprennent bien la position de l'Assemblée générale concernant la régularisation des juges ad litem. Ils espèrent en effet que lorsque le système de justice interne sera parvenu à maturité, le besoin de recourir aux services de juges ad litem cessera. En attendant, ils estiment cependant que le renouvellement annuel des mandats est une source d'incertitude et est contraire à la notion d'indépendance. Ils proposent que les juges ad litem soient nommés pour des mandats de deux ans. Sur la base de l'expérience acquise, un cycle d'examen

⁵ Le Président du Tribunal du contentieux administratif en a été informé par un haut fonctionnaire de l'Administration à Genève.

biennal, conforme à la période budgétaire de l'Organisation des Nations Unies, semblerait approprié.

Renvoi pour action récursoire et principe de la légalité

58. Au cours de la période allant du 1^{er} janvier 2016 ou 30 juin 2017, le Tribunal du contentieux administratif a déféré deux affaires au Secrétaire général, en application du paragraphe 8 de l'article 10 de son Statut⁶. Ces renvois résultaient de l'examen d'affaires ayant donné lieu à une violation, à la fois fondamentale et sans doute entachée de corruption, des dispositions du Statut et du Règlement du personnel. Dans l'une de ces affaires, une fonctionnaire avait obtenu un poste auquel elle ne pouvait prétendre, car elle avait été inscrite sur la liste des candidats de façon indue et après l'expiration du délai de dépôt des candidatures. Les juges ignorent ce qu'il est advenu de ces renvois et, au demeurant, il ne serait pas judicieux qu'ils continuent de s'intéresser à la procédure dans une affaire qu'ils ont déferée pour action récursoire. Le Statut du Tribunal du contentieux administratif ne contient aucune précision sur la manière dont un renvoi est examiné et pas davantage d'indication quant à la nécessité de faire en sorte que l'application du droit à l'Organisation des Nations Unies, représenté par le Statut et le Règlement du personnel, ne se prête pas, dans les esprits, à l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire de l'Administration. Il découle du principe de légalité que toute violation détectée du droit doit faire l'objet d'une enquête. Aucun pouvoir discrétionnaire ne peut déroger à l'application du droit à l'Organisation des Nations Unies et, partant, cautionner une pratique illégale. Le Conseil de justice interne est sans doute, de l'avis des juges, l'organe qu'il serait approprié de charger de veiller à ce que les affaires déferées au Secrétaire général, ou aux autres fonctionnaires visés au paragraphe 8 de l'article 10 du Statut, soient dûment examinées.

Communication d'informations

59. Les juges sont de plus en plus préoccupés par le fait que les conseils qui représentent le défendeur dans les affaires portées devant le Tribunal du contentieux administratif, ou les fonctionnaires sur les ordres desquels agissent ces conseils, ne communiquent pas tous les documents pertinents aux requérants et au Tribunal. Il est apparu dans certaines affaires que les membres de la direction avaient également omis de communiquer tous les documents pertinents afférents à des contrôles hiérarchiques ou à des décisions. Il s'ensuit que des affaires peuvent se poursuivre devant le Tribunal alors que celui-ci les aurait déjà tranchées et si tous les éléments pertinents avaient été communiqués. Cela impose certainement un coût à l'ensemble des parties ainsi qu'au Tribunal, et constitue en même temps une faute professionnelle et déontologique envers le Tribunal et l'Organisation.

Formes de réparation

60. La gamme des réparations finales que le Tribunal peut accorder est très limitée. Le paragraphe 5 de l'article 10 du Statut du Tribunal prévoit ce qui suit :

Dans son jugement, le Tribunal peut notamment ordonner :

- a) L'annulation de la décision administrative contestée ou l'exécution de l'obligation invoquée, étant entendu que, si la décision administrative contestée porte nomination, promotion ou licenciement, le Tribunal fixe également le montant de l'indemnité que le défendeur peut choisir de verser en

⁶ Le paragraphe 8 de l'article 10 est ainsi libellé : « Le Tribunal peut déférer toute affaire au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies ou au chef du secrétariat du fonds ou programme des Nations Unies en cause aux fins d'action récursoire éventuelle. »

lieu et place de l'annulation de la décision administrative contestée ou de l'exécution de l'obligation imposée, sous réserve des dispositions de l'alinéa b du présent paragraphe;

b) Le versement d'une indemnité qui ne peut normalement être supérieure à deux années de traitement de base net du requérant. Le Tribunal peut toutefois, dans des circonstances exceptionnelles et par décision motivée, ordonner le versement d'une indemnité plus élevée.

61. Les juges du Tribunal du contentieux administratif estiment qu'il y a lieu d'appeler l'attention de l'Assemblée générale sur les observations ci-après, formulées par une formation de trois juges en l'affaire *Nakhlawi c. le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies* (UNDT/2016/204) :

103. À l'audience, en réponse à une demande de précisions du Tribunal, le défendeur a fait savoir que [au Bureau des Nations Unies à Genève] l'Administration n'avait dans aucune affaire décidé d'annuler la décision contestée (notant qu'il s'agissait en général de décisions concernant la sélection ou la promotion d'un fonctionnaire et non la cessation de son service) mais que la [Section du droit administratif du Bureau de la gestion des ressources humaines n'avait] pas établi de données statistiques concernant les affaires traitées dans l'ensemble du Secrétariat.

104. Compte tenu des déclarations faites à l'audience, le Tribunal a conclu que la déclaration écrite du défendeur selon laquelle « l'Administration peut souvent décider de verser une indemnité » semblait être incorrecte. Il note qu'en réalité, dans les affaires où il a conclu qu'un fonctionnaire avait été indûment licencié, l'objet du litige n'étant pas imputable à celui-ci mais étant dû à une erreur de l'Administration, cette dernière avait systématiquement décidé de verser une indemnité au fonctionnaire, au lieu d'envisager de le réintégrer.

105. Le Tribunal a relevé avec préoccupation que le manquement de la direction à accorder l'attention qu'elle mérite à chaque affaire où l'annulation d'une décision portant cessation de service est ordonnée est contraire à l'esprit du paragraphe 5 de l'article 10 de son Statut et à l'intention du législateur, à savoir l'Assemblée générale. Par cet article, l'Assemblée générale entendait autoriser les fonctionnaires à escompter que dans les affaires où le Tribunal a ordonné l'annulation, par exemple, d'une décision portant cessation de service, l'Administration prêterait dûment attention à la possibilité d'une réintégration avant d'envisager de verser le montant, fixé par le Tribunal, de l'indemnité à accorder en lieu et place de l'annulation. La déclaration du défendeur porte cependant à croire que quelle que soit la décision du Tribunal, les requérants se voient systématiquement accorder une indemnité, « pour des raisons administratives et opérationnelles ». En d'autres termes, aucune attention n'est prêtée à la situation propre à chaque affaire et aucun poids n'est accordé aux motifs de l'annulation. Il peut donc se produire que la carrière de fonctionnaires, qui ont consacré toute leur vie professionnelle à l'Organisation et à sa mission, soit totalement ruinée par suite d'un acte du défendeur dont l'irrégularité a été établie. Le Tribunal est conscient du fait que, comme l'a démontré le requérant en l'espèce, des fonctionnaires dont il a été établi que la cessation de service était irrégulière sont pratiquement dans l'incapacité, compte tenu de la spécialisation de leur carrière, de trouver un emploi en dehors de l'Organisation. Ce nonobstant, pour « des raisons administratives et opérationnelles », aucune attention n'est prêtée, compte tenu circonstances propres à chaque affaire, à la possibilité de les réintégrer.

106. Le Tribunal estime que cette question renvoie fondamentalement à celles de la création du « nouveau » système de justice interne et de la nature même de la responsabilité et des devoirs de la direction, et de l'Organisation, envers tout fonctionnaire lorsque celui-ci n'a rien fait de répréhensible. Il estime que les principes généraux qui inspirent son Statut ainsi que le système de justice interne dans son ensemble sont compromis par l'attitude de la direction consistant à systématiquement choisir de verser des indemnités en lieu et place de l'annulation de la décision contestée, en application de l'alinéa a) du paragraphe 5 de l'article 10. Il constate également avec préoccupation que le Statut ne donne aucune indication quant à la manière selon laquelle l'Administration doit exercer son pouvoir discrétionnaire en application du paragraphe 5 de l'article 10, ni quant à ce que l'examen auquel elle se livre à cet égard devrait raisonnablement comporter. Nonobstant ce qui précède, le Tribunal, constatant que l'Administration n'a pas été en mesure de citer une seule affaire dans laquelle l'attention voulue aurait été accordée à la possibilité d'annuler la décision contestée puis de réintégrer l'intéressé en application de l'alinéa a) du paragraphe 5) de l'article 10 du Statut, estime que cela démontre qu'elle n'a pas exercé le pouvoir discrétionnaire que lui confère cette disposition. Le fait de ne pas exercer un pouvoir discrétionnaire est en lui-même irrégulier et inapproprié. C'est à l'Assemblée générale d'examiner si l'objectif de politique générale qui inspire la disposition considérée est contrarié par ce qui semble être une politique tacite suivie par les hauts fonctionnaires de l'Administration (voir *Valimaki-Erk* 2012-UNAT 276).

107. Le Tribunal demande qu'en l'espèce, une véritable attention soit prêtée à la possibilité d'annuler la décision de mettre fin à l'engagement de la requérante et de la réintégrer à un poste correspondant à ses qualifications, à son expérience et à la classe à laquelle elle était parvenue lors de la cessation de son service. Cela revêt une importance particulière en l'espèce, étant donné que la décision contestée a été prise sur la base d'informations erronées.

108. Nonobstant ce qui précède, le Tribunal est tenu, aux termes de son Statut, de fixer le montant de l'indemnité qui peut être versée « en lieu et place » de l'annulation de la décision contestée. Il estime que les circonstances exceptionnelles de la présente espèce justifient l'octroi d'une indemnité d'un montant supérieur à deux années de traitement de base net, comme le prévoit l'alinéa b) du paragraphe 5 de l'article 10 de son Statut. Le Tribunal d'appel a rappelé dans l'arrêt *Hersh* 2014-UNAT 433 ce qu'il avait dit dans l'arrêt *Mmata* (2010-UNAT- 092), à savoir que « le respect de l'alinéa b) du paragraphe 5) de l'article 10 du Statut du Tribunal du contentieux administratif n'imposait pas de recourir à une formulation convenue mais plutôt de relever les facteurs aggravants qui justifient l'octroi d'une indemnisation plus élevée ».

62. Les juges tiennent également à faire observer que, tant pour l'Administration que pour les fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies, il peut exister des questions pour lesquelles il serait approprié que le Tribunal du contentieux administratif ou le Tribunal d'appel examine certains aspects de l'interprétation d'une disposition avant que celle-ci ne soit appliquée.

Rédaction des textes réglementaires de l'Organisation des Nations Unies

63. Les juges tiennent à exprimer leur préoccupation au sujet de la qualité de la rédaction des textes administratifs de l'Organisation des Nations Unies. Dans de nombreuses affaires portées devant le Tribunal du contentieux administratif, une source de confusion provient de l'utilisation, dans la version anglaise de ces textes, des verbes auxiliaires « will », « shall », « would », « should », « can », « could »,

« may », « might », « must » et « ought » (dont le sens est rendu, dans la version française, par l'utilisation du futur ou du présent et par l'emploi des verbes « devoir » et « pouvoir »). L'utilisation quasi systématique du verbe « should » (dont l'utilisation est rendue en français par l'emploi du présent ou par l'utilisation du verbe « devoir ») incite les membres de la direction à supposer qu'ils disposent d'un pouvoir discrétionnaire, alors que ce n'est pas toujours le cas. La précision des textes administratifs est importante pour tous, car elle permet d'agir en connaissance de cause. Une précision appropriée à cet égard serait donnée par une indication, dans ces textes réglementaires, selon laquelle l'utilisation du verbe auxiliaire « may » (rendue par l'emploi du verbe « pouvoir » dans la version française) signale qu'un pouvoir discrétionnaire peut être exercé, et que celle des auxiliaires « shall » ou « must » (rendue par l'emploi du présent ou l'utilisation du verbe « devoir ») correspond à une obligation.

Consentement préalable à la formation d'un collège de trois juges.

64. Les juges du Tribunal du contentieux administratif relèvent qu'avant qu'une affaire ne soit portée devant un collège de trois juges, le Président du Tribunal d'appel doit donner son autorisation. Le paragraphe 9 de l'article 10 du Statut du Tribunal du contentieux administratif est ainsi libellé :

Les affaires dont le Tribunal est saisi sont normalement examinées par un juge unique. Le Président du Tribunal d'appel des Nations Unies peut toutefois, sur demande écrite du Président du Tribunal et dans les sept jours calendaires de cette demande, autoriser le renvoi de toute affaire à un collège de trois juges du Tribunal quand la complexité ou l'importance particulière de la cause le justifie.

65. Les juges du Tribunal d'appel sont préoccupés par le fait que cette disposition risque de compliquer inutilement la procédure et de placer le Président du Tribunal d'appel dans une situation où sa récusation serait nécessaire en cas de recours concernant toute question faisant l'objet de la demande que lui a adressée le Président du Tribunal du contentieux administratif, étant donné que celui-ci l'aurait informé des différents aspects de l'affaire et lui aurait notamment donné des précisions quant à la complexité ou à l'importance particulière de la cause. Il est suggéré qu'un examen effectué par le Président du Tribunal du contentieux administratif devrait être suffisant aux fins d'autoriser la formation d'un collège de trois juges.

Représentation efficace des requérants devant les tribunaux

66. Le défaut de représentation des litigants pèse sur la charge de travail du Tribunal. Ignorant souvent tout de l'univers de la justice, les justiciables qui plaident leur cause sans l'assistance d'un conseil déposent d'ordinaire toutes sortes d'écritures et de conclusions sans intérêt et inondent les greffes de questions et demandes inutiles ou mal inspirées qui sont sources de paralysie et de retards dans la procédure.

67. La représentation teintée d'amateurisme et souvent préjudiciable assurée par des personnes sans aucune formation juridique est presque aussi fréquente que le défaut de représentation des litigants. Ces personnes ne connaissent pas davantage l'univers de la justice et déposent des écritures embrouillées et incohérentes qui ne révèlent aucune cause d'action. Il est absolument nécessaire de professionnaliser la représentation juridique.

68. Le droit à la représentation, qui est garanti par la Déclaration universelle des droits de l'homme et consacré par le principe de l'égalité des armes, est un élément

essentiel du nouveau système d'administration de la justice et le Bureau de l'aide juridique au personnel devrait continuer d'avoir pour rôle d'aider les fonctionnaires non seulement en traitant leurs demandes, mais aussi en les représentant devant les Tribunaux.

Initiatives engagées par le Tribunal du contentieux administratif

69. Le Tribunal du contentieux administratif à Genève a commencé de tenir, à titre pilote, des réunions mensuelles au cours desquelles il dialogue avec les conseils du Bureau de l'aide juridique au personnel et du défendeur, ainsi qu'avec le personnel des greffes, en vue d'examiner les problèmes systémiques et les procédures. Le ton donné à ces réunions vise à encourager la participation active de tous, en vue de mieux faire comprendre à chacun le caractère hybride du Tribunal, dont les juges proviennent de différentes traditions juridiques. Une copie d'un document exposant les principaux thèmes de discussion est disponible sur demande.

70. En mai 2017, un résumé des affaires destiné à l'usage interne du Tribunal a été achevé. Il s'agit d'un document détaillé renvoyant tant aux affaires du Tribunal du contentieux administratif qu'à celles du Tribunal d'appel. Il y a lieu d'espérer qu'il sera élargi pour inclure les affaires pertinentes du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du travail, compte tenu des observations faites par le Groupe de la refonte du système d'administration de la justice des Nations Unies au sujet du besoin d'harmonisation dans l'ensemble du système. Le résumé est entièrement informatisé et sera accessible à l'ensemble des fonctionnaires.

71. Les juges ont entamé la rédaction d'un manuel de procédure qu'ils espèrent achever dans les neuf mois qui viennent.

Réunions

Réunions internes

72. Les juges continuent de tenir périodiquement des réunions par visioconférence, le Juge Meeran y participant chaque fois que possible par téléphone depuis le Royaume-Uni. Les juges à mi-temps assistent à toutes les réunions, en personne ou par téléphone, lorsqu'ils ne sont pas déployés. Ces réunions se sont révélées être très précieuses et permettent aux juges de traiter les problèmes à mesure qu'ils se présentent et en temps voulu.

Réunion des juges avec le Conseil de justice interne

73. Les juges du Tribunal du contentieux administratif se sont réunis avec le Conseil de justice interne au cours de leur séance plénière tenue à New York en mai 2017. Des questions intéressant le Tribunal et le système de justice interne ont été abordées.

Réunions du Tribunal du contentieux administratif avec les parties prenantes et les praticiens

74. Des réunions avec les parties prenantes continuent d'être tenues périodiquement à chaque siège du Tribunal du contentieux administratif. Y sont notamment invités les conseils comparissant devant le Tribunal ainsi que les représentants des syndicats du personnel et de la direction. Ces réunions permettent d'échanger utilement des idées dans un cadre approprié où les usagers et les juges du Tribunal peuvent librement faire des observations et des commentaires. Les informations obtenues à l'occasion de ce dialogue aident le Tribunal dans sa tâche.

75. À Nairobi, les juges ont participé à un colloque organisé par le médiateur de l'Organisation des Nations Unies, où ils ont discuté de la complémentarité entre les composantes formelle et informelle du système de justice interne de l'Organisation des Nations Unies et des efforts que déploie le Tribunal du contentieux administratif pour tenter dans une première étape de renvoyer les affaires à la médiation. Ils ont également donné des conseils quant aux moyens dont disposent les médiateurs pour renforcer les accords de médiation en vue de protéger les fonctionnaires faisant l'objet de représailles après avoir conclu de tels accords.

76. Au cours de la séance plénière et de l'atelier qui a suivi en mai 2017, les juges du Tribunal du contentieux administratif ont tenu des réunions avec le Président et le Vice-Président du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires, la Présidente de la Cinquième Commission, le Secrétaire général et un certain nombre de hauts fonctionnaires de l'Administration.

Disponibilité des juges du Tribunal du contentieux administratif

77. Les juges du Tribunal du contentieux administratif, au même titre que ceux de toute juridiction, se tiennent à la disposition de l'Assemblée générale et de l'Administration de l'Organisation des Nations Unies pour tenir des discussions en vue de résoudre tout problème mentionné dans le présent rapport. Il est ressorti des réunions qu'ils ont tenues en mai 2017, au cours de la séance plénière, avec de hauts fonctionnaires du Secrétariat, que ces derniers sont disposés à prendre en considération au moins une partie des problèmes soulevés dans le présent rapport. Les juges sont convaincus que ces problèmes seront mieux compris et espèrent qu'ils seront résolus dans un proche avenir.

Remerciements

78. Les juges du Tribunal du contentieux administratif tiennent à remercier à nouveau le personnel des greffes du Tribunal pour le travail qu'il accomplit.
