

NATIONS UNIES

Assemblée générale

QUARANTE-NEUVIÈME SESSION

Documents officiels

SIXIÈME COMMISSION
38e séance
tenue le
vendredi 18 novembre 1994
à 10 heures
New York

COMPTE RENDU ANALYTIQUE DE LA 38e SEANCE

Président : M. MADEJ (Pologne)
(Vice-Président)

SOMMAIRE

POINT 145 DE L'ORDRE DU JOUR : EXAMEN DE LA PROCEDURE PREVUE A L'ARTICLE 11
DU STATUT DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

POINT 143 DE L'ORDRE DU JOUR : CONVENTION SUR LES IMMUNITES JURIDICTIONNELLES
DES ETATS ET DE LEURS BIENS (suite)

POINT 139 DE L'ORDRE DU JOUR : RAPPORT DU COMITE DES RELATIONS AVEC LE PAYS
HOTE (suite)

POINT 134 DE L'ORDRE DU JOUR : ETAT DES PROTOCOLES ADDITIONNELS AUX
CONVENTIONS DE GENEVE DE 1949 RELATIFS A LA PROTECTION DES VICTIMES DES
CONFLITS ARMES (suite)

POINT 140 DE L'ORDRE DU JOUR : RAPPORT DU COMITE SPECIAL DE LA CHARTE DES
NATIONS UNIES ET DU RAFFERMISSEMENT DU ROLE DE L'ORGANISATION (suite)

Le présent compte rendu est sujet à rectifications. Celles-ci doivent porter la signature d'un membre de la délégation intéressée et être adressées, dans un délai d'une semaine à compter de la date de publication, au Chef de la Section d'édition des documents officiels, bureau DC2-0794, 2 United Nations Plaza, et également être portées sur un exemplaire du compte rendu.

Les rectifications seront publiées après la clôture de la session, dans un fascicule distinct pour chaque commission.

94-82408

Distr. GENERALE
A/C.6/49/SR.38
20 mars 1995
FRANCAIS
ORIGINAL : ESPAGNOL
/...

La séance est ouverte à 10 h 35.

POINT 145 DE L'ORDRE DU JOUR : EXAMEN DE LA PROCEDURE PREVUE A L'ARTICLE 11
DU STATUT DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES [A/49/258 ;
A/C.6/49/2 ; A/C.5/49/13]

1. M. ZACKLIN (Conseiller juridique adjoint, Directeur du Bureau du Conseiller juridique), présentant le Rapport du Secrétaire général relatif à l'examen de la procédure prévue à l'article 11 du statut du Tribunal administratif des Nations Unies (A/C.6/49/2), rappelle que l'Assemblée générale, dans sa résolution 48/415, a demandé au Secrétaire général de procéder à l'examen de la procédure prévue dans cet article et de la tenir informée à sa quarante-neuvième session, soit dans le rapport demandé par la résolution 47/226, soit dans un document distinct. Comme l'indique le paragraphe 3 du rapport, il était initialement prévu de ne publier qu'un seul document couvrant tous les aspects du système de l'administration de la justice au Secrétariat. On a par la suite décidé d'établir un rapport distinct pour la procédure prévue à l'article 11, car on considérait que c'était une question distincte de celle de la réforme du système du Secrétariat. Les deux questions sont en effet différentes, bien qu'elles soient étroitement liées. C'est ainsi que le rapport sur la réforme du système d'administration de la justice au Secrétariat (A/C.5/49/13) propose la création de groupes de médiation, ce qui n'est pas sans rapport avec les propositions dont la Sixième Commission était saisie à la quarante-huitième session pour l'examen de la procédure prévue à l'article 11.

2. La question à l'examen a été soulevée pour la première fois à la trente-troisième session de l'Assemblée générale, au moment où a été abordée la question plus générale de l'harmonisation des statuts du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du travail (OIT) et de celui de l'ONU. L'examen de la procédure prévue à l'article 11, qui n'a guère soulevé d'intérêt pendant près d'une décennie, fait actuellement l'objet de nombreuses critiques. On le juge défaillant, insatisfaisant, inefficace, compliqué et contradictoire. De surcroît, on considère qu'il ne sert à rien en pratique du point de vue de la protection de personnel et qu'il doit donc être aboli. Pourtant, beaucoup d'Etats et de membres de la Cour internationale de Justice doutent qu'il appartienne à la Cour de connaître des conflits entre l'ONU et ses fonctionnaires. Sur ce point, on remarquera que le Comité des demandes de réformation des jugements du Tribunal administratif n'a demandé d'avis consultatif à la Cour que pour 3 des 99 affaires qui lui ont été soumises. Cette fonction de la Cour a été critiquée par le juge Ago, qui dans une opinion séparée jointe à l'avis consultatif de la Cour sur le jugement n° 333 du Tribunal administratif (Affaire Yakimetz c. le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies), a déclaré que le rôle qu'on lui attribuait était celui d'un tribunal administratif d'appel qui était incompatible avec son caractère d'organe judiciaire principal des Nations Unies chargé de régler les différends entre les Etats.

/...

3. Il faut tenir compte de cette critique lorsqu'on examine la question de l'abolition de la procédure de l'article 11. Comme il est dit dans le rapport, la Sixième Commission peut envisager soit une abolition totale de la procédure, soit son remplacement par une autre. Dans son avis consultatif de 1954, aux termes duquel a été approuvée la procédure actuelle, la Cour a dit que, pour que les jugements du Tribunal administratif puissent être révisés par l'Assemblée générale, il fallait prévoir une disposition explicite en ce sens dans le statut du Tribunal. Dans un tel cas, l'Assemblée générale aurait du mal à jouer le rôle d'un organe judiciaire, surtout si l'on tient compte du fait que l'ONU elle-même serait partie au différend.

4. Dans une opinion individuelle jointe à l'avis consultatif de la Cour sur le jugement n° 158 du tribunal administratif (Affaire Fasla c. le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies), le juge Jiménez de Aréchaga déclarait en 1954 que la Cour avait proposé de mettre en place un système de révision judiciaire dont serait exclue l'Assemblée générale. M. Aréchaga considérait qu'en formulant cette proposition, la Cour avait tenu compte de la décision adoptée par l'Assemblée de la Société des Nations en 1946, et des arguments exposés à l'Assemblée générale en 1953, à l'effet que ces organes, de nature essentiellement politique, avaient la faculté de refuser de se plier à un tribunal administratif dont ils considéraient qu'il avait outrepassé ses compétences.

5. Compte tenu de ce qui précède, si l'Assemblée générale décide de supprimer la procédure prévue à l'article 11, elle devra aussi décider de donner ou non aux Etats Membres la possibilité de demander un avis consultatif à la Cour. On peut prévoir ce recours dans les cas où il y a des raisons de considérer que le Tribunal administratif a outrepassé sa compétence ou sa juridiction, telles qu'établies par l'Assemblée générale elle-même lorsqu'elle a adopté le statut du Tribunal, ou quand un Etat membre a des raisons de considérer que le Tribunal a commis une erreur de droit relativement aux dispositions de la Charte des Nations Unies.

6. M. GAWLEY (Irlande) pense qu'il faudrait renoncer à la procédure prévue à l'article 11 du statut du Tribunal administratif de l'Organisation des Nations Unies, mais qu'il faudrait adopter d'autres mesures d'équilibrage, par exemple la création d'un bureau d'ombudsman et le renforcement des dispositions de l'article 12 du Statut, qui permet d'adresser au Tribunal des demandes en révision des jugements. Au paragraphe 37 du rapport sur l'examen de la procédure de l'article 11, le Secrétaire général dit que le mieux serait de supprimer cette procédure. Puis, au paragraphe 38, il envisage l'éventualité de son maintien, sous une forme modifiée, car elle permettrait aux Etats Membres de demander un avis consultatif à la Cour internationale de Justice dans deux des quatre cas prévus à l'article 11.

7. Dans le rapport du Secrétaire général sur la réforme du système d'administration de la justice à l'ONU (A/C.5/49/13), il n'est pas question de la procédure de l'article 11 mais, au paragraphe 17, il est prévu que lorsque les nouveaux mécanismes proposés dans ce document auront été utilisés

/...

et évalués, l'Assemblée générale sera saisie d'un rapport sur le statut et le rôle du Tribunal administratif. Ces mécanismes comprennent d'ailleurs des groupes de médiation qui s'interposeront dans les différends lorsque la conciliation n'aura pas abouti. Compte tenu de ces circonstances, M. Gawley considère qu'il serait opportun de remettre à plus tard la décision de supprimer la procédure de l'article 11, tant qu'on n'aura pas eu l'occasion de mettre à l'épreuve les mécanismes qui se mettront alors en marche. La délégation irlandaise propose donc que l'Assemblée générale décide d'examiner à sa cinquantième session la question de la suppression de l'article 11 ou les modifications à lui apporter.

8. Mme WILMSHURST (Royaume-Uni) rappelle que le rapport du Secrétaire général sur l'examen de la procédure prévu à l'article 11 du statut du Tribunal administratif de l'Organisation des Nations Unies (A/49/258) présente les réponses des Etats Membres à la demande formulée par l'Assemblée générale dans sa décision 48/415. Dans ces réponses, tous les Etats se déclarent en faveur de la suppression de la procédure de révision prévue à l'article 11 du Statut du Tribunal administratif. Pour sa part, le Royaume-Uni considère que cette procédure n'a jamais été d'aucune utilité à aucun fonctionnaire ni aucun Etat membre et qu'elle ne rend strictement aucun service. Tout avantage que pourrait présenter son maintien serait largement annulé par ses inconvénients : fausses espérances, retards, frais, défaillances du mécanisme, tant au niveau du Comité des demandes de réformation qu'au niveau de la Cour internationale de Justice... Le rapport du Secrétaire général propose un projet de résolution rédigé par le Royaume-Uni qui pourrait servir à mettre fin à la procédure par modification du Statut du Tribunal administratif.

9. Dans l'autre rapport dont la Sixième Commission est saisie, il est question du même problème (A/C.6/49/2). Le Secrétaire général déclare que la procédure de révision prévue à l'article 11 ne s'est pas révélée un élément constitutif utile du système de recours en plan au Secrétariat. Elle a au contraire, provoqué de la confusion et des critiques qui donnent à penser que la meilleure solution serait de la supprimer. Mme Wilmshurst, qui souscrit à ces conclusions, constate que le Secrétaire général considère que les Etats Membres désirent peut-être continuer de contester les jugements du Tribunal administratif, même selon des modalités restreintes. Dans ce cas pourtant, les fonctionnaires pourraient être amenés à penser que les Etats ne contesteront les jugements que lorsqu'ils seront défavorables pour l'Organisation et jamais quand ils le seront pour le personnel. De surcroît, des fonctionnaires mécontents pourraient demander à certains Etats Membres de soumettre leur cas au Comité des demandes de réformation des jugements du Tribunal administratif, et l'on se retrouverait comme avant, avec des difficultés supplémentaires.

10. Selon Mme Wilmshurst, la procédure prévue à l'article 11 doit disparaître. Il suffit de régler la question du moment où on l'abolira. Si on décide le faire dans l'année en cours, le Royaume-Uni est disposé à présenter un texte sur la base du projet de résolution mentionné ci-dessus. Certains

/...

pensent peut-être que la meilleure solution serait d'examiner la question dans le cadre du réaménagement du système d'administration de la justice à l'Organisation dont la Cinquième Commission est en train de débattre. Il est expliqué au paragraphe 3 du Rapport du Secrétaire général (A/C.6/49/2) que l'étude du recours en réformation traite d'une question fondamentalement distincte de celles qui sont examinées dans le rapport sur la réforme du système d'administration de la justice. Si le Secrétaire général a traité séparément les deux questions, la Sixième Commission doit être en mesure de faire de même. En tout état de cause, si elle considère qu'il faut laisser courir un an ou davantage pour que le personnel puisse avoir une vision plus nette des modifications que l'on est en train d'apporter au système, le Royaume-Uni serait d'accord pour surseoir à toute décision sur la question, mais jusqu'à l'année suivante au plus tard.

11. M. LEGAL (France) dit que l'article 11 du Statut du Tribunal administratif des Nations Unies constitue la seule exception au principe posé à l'alinéa 2 de l'article 10, selon lequel les jugements du Tribunal sont définitifs et sans appel. Elle ouvre la faculté de requérir un avis consultatif de la Cour internationale de Justice.

12. La délégation française a déjà exposé les défauts intrinsèques de ce mécanisme. En effet, pour introduire une faculté de réformation des jugements du Tribunal, on fait appel à une institution de nature fondamentalement politique, pourtant supposée prendre des décisions selon des notions d'une technicité procédurale non négligeable, comme l'erreur de droit ou l'erreur sur les règles de compétence. Le fait de soumettre à la Cour internationale de Justice des contentieux de nature administrative est en évident décalage avec ses missions essentielles. Plus grave est le malentendu qui peut se créer sur la portée des jugements du tribunal, car cette faculté est invariablement interprétée comme une forme d'appel, ce qui contribue éventuellement à prolonger le processus et à créer des illusions inmanquablement déçues.

13. En vertu de ce qui précède, M. Legal conclut que la procédure de l'article 11 est inutile, voire nuisible à la bonne administration de la justice et qu'il faut se décider à la supprimer sans réserve, y compris à l'égard des Etats, car faire une exception en ce sens serait mal compris par les autres bénéficiaires actuels de la faculté de saisine.

14. La suppression de l'article 11 ne peut se concevoir isolément des autres réflexions sur l'administration de la justice aux Nations Unies, sujet sur lequel le Secrétaire général a préparé un rapport préliminaire (A/C.5/49/13). Il serait sans doute prudent d'attendre les décisions que prendra l'Assemblée générale sur les recommandations préliminaires de son rapport, et le contenu du rapport plus détaillé du Secrétaire général qui devrait suivre. L'examen de cette question devrait donc être reporté à la session suivante.

15. Mme FLORES (Uruguay) dit qu'il se dégage des observations des Etats Membres sur la procédure instituée à l'article 11 du Statut du Tribunal

/...

administratif l'impression qu'ils s'inquiètent d'abord de la portée des attributions du Comité des demandes de réformation des jugements du Tribunal administratif, attributions qui se limitent à l'examen des demandes aux fins de savoir s'il y a motif à demander un avis consultatif de la Cour internationale de Justice, ce qui n'est arrivé que trois fois bien que le Comité ait examiné plus de 80 demandes. Ils s'inquiètent en deuxième lieu de la compétence, car les fonctionnaires ne se rendent pas toujours compte de la portée extrêmement limitée de la procédure de réformation et font souvent des demandes qui n'ont aucune chance d'avancer. Enfin, ils se préoccupent du fait que l'on demande à un organe fondamentalement politique, comme l'est le Comité, d'assumer des fonctions quasi judiciaires.

16. Avant de modifier de quelque manière que ce soit le Statut du Tribunal, il faut procéder à une analyse approfondie de l'état des choses. La procédure prévue à l'article 11 ne doit pas être supprimée si l'on ne prévoit pas en même temps d'autres mécanismes de règlement des différends. Il ne faudra jamais oublier le processus d'examen engagé pour réformer le système d'administration de la justice au Secrétariat. La délégation uruguayenne dit qu'il serait opportun de surseoir à l'examen de la question en attendant la prochaine session de l'Assemblée générale.

17. M. THAHIM (Pakistan) dit que le recours prévu à l'article 11 du Statut du Tribunal administratif des Nations Unies ne présente guère d'utilité. C'est une disposition qui a des faiblesses intrinsèques, notamment parce qu'elle prévoit que le Comité des demandes est un organe juridique spécialisé et qu'elle demande, à mauvais escient, à la Cour internationale de Justice de donner des avis consultatifs sur des différends d'ordre administratif.

18. L'expérience montre que très peu de demandes aboutissent et que jamais l'avis consultatif de la Cour internationale de Justice n'a modifié le jugement du Tribunal. Il faut au contraire regretter les retards qui s'en sont ensuivis pour l'exécution des jugements du Tribunal.

19. Cela dit, la délégation pakistanaise tient à insister sur le fait que toute suppression de l'article 11 du Statut du Tribunal administratif des Nations Unies doit s'accompagner d'une proposition de mise en place de mécanismes capables de résoudre les problèmes soulevés par les contrats des fonctionnaires des Nations Unies. De ce point de vue, le Pakistan accueillerait avec faveur la création d'un bureau d'ombudsman qui s'occuperait de ces problèmes. Il propose de remettre à l'examen de la question à la cinquantième session de l'Assemblée générale, dans l'attente d'un rapport du Secrétaire général sur l'état d'avancement de la réforme du système d'administration de la justice au Secrétariat.

20. M. ROWE (Australie) déclare que son pays ne juge pas satisfaisante la procédure de demande de révision des jugements prévue à l'article 11 du Statut du Tribunal administratif des Nations Unies, et pense qu'elle a montré son inefficacité comme dispositif de protection des fonctionnaires. Le Comité des demandes n'est pas un organe d'appel mais un organe politique qui, vu ses

/...

attributions, peut difficilement recommander de faire appel à la Cour internationale de Justice. Il ne paraît pas non plus sensé d'alourdir le travail de la Cour, qui doit avant tout s'occuper de régler les différends entre Etats.

21. Par conséquent, la délégation australienne juge qu'il serait opportun de modifier le Statut du Tribunal administratif des Nations Unies et de faire disparaître la procédure prévue en son article 11. Cette mesure serait un premier pas sur la voie de la réforme du système d'administration de la justice au Secrétariat. Il faudrait en même temps songer à instaurer un autre système garantissant les droits des fonctionnaires des Nations Unies.

22. On pourrait pour cela désigner un ombudsman qui connaîtrait des problèmes des fonctionnaires avant qu'ils ne soient soumis au Tribunal administratif, et qui pourrait être également d'assurer le suivi des décisions de celui-ci. On protégerait ainsi efficacement les intérêts des fonctionnaires, au lieu de leur proposer un mécanisme d'appel illusoire, par des voies fortement politisées, à la Cour internationale de Justice.

23. M. NATHAN (Israël) renvoie aux observations qui figurent dans le document A/49/258 pour ce que son Gouvernement a à dire de la question à l'examen. Il ajoute, à propos de la procédure de révision prévue à l'article 11 du Statut du Tribunal administratif des Nations Unies, que les Etats Membres, le Secrétaire général ou les fonctionnaires des Nations Unies qui ne sont pas d'accord avec un jugement du Tribunal administratif peuvent en appeler au Comité des demandes de réformation qui, s'il considère qu'il y a motif, peut demander un avis consultatif de la Cour internationale de Justice. Or, depuis 1955, date de la création du Tribunal, trois demandes seulement ont abouti et la Cour, qui a chaque fois maintenu la décision du Tribunal.

24. Israël estime que la disposition de l'article 11 ne convient pas, qu'elle a pour effet de conférer à un organe politique la faculté de réviser les jugements d'un tribunal administratif, et d'engager la Cour internationale de justice dans des matières qui échappent à ses compétences traditionnelles et relèvent du droit du travail. Le recours prévu à l'article 11 n'a pas été utile dans le passé, il est peu probable qu'il le sera dans l'avenir.

25. A en croire le rapport du Secrétaire général, on a entrepris de réformer le système d'administration de la justice à l'ONU. Par conséquent, la délégation israélienne considère qu'il faut remettre à plus tard la décision sur la question à l'examen, afin que la Commission puisse l'examiner à la lumière des conclusions que le Secrétaire général aura tirées de cette réforme.

POINT 143 DE L'ORDRE DU JOUR : CONVENTION SUR LES IMMUNITES JURIDICTIONNELLES DES ETATS ET DE LEURS BIENS (suite) (A/C.6/49/L.14 et L.20)
A/C.6/49/L.20

/...

26. Mme WILMSHURST (Royaume-Uni) prenant la parole au nom des coauteurs du projet de résolution A/C.6/L.20, à savoir l'Allemagne, l'Australie, le Canada, les Etats-Unis, les Pays-Bas et le Royaume-Uni, dit que les consultations officielles tenues en 1994 ont fait apparaître plusieurs points de désaccord d'importance fondamentale sur la question de la convention sur les immunités juridictionnelles. Elle considère donc qu'il serait prématuré de décider à la session en cours de convoquer (ou non) une conférence pour négocier cette convention, comme il est proposé dans le document A/C.6/49/L.14 car, à cause de ces divergences de vue, la conférence pourrait s'ajourner sans avoir approuvé la Convention ou en ayant approuvé une convention qui ne bénéficierait pas d'un nombre suffisant de voix, avec les risques que cette situation comporte.

27. Au paragraphe 2 du projet de résolution A/C.6/49/L.20, les Etats sont invités à faire connaître par écrit au Secrétaire général, leurs observations sur les conclusions du Président des consultations officielles, selon le paragraphe 3, il serait décidé de reprendre l'examen des questions de fond à la cinquante-troisième session de l'Assemblée générale. On pourrait ainsi disposer d'une période de réflexion de quatre années avant de reprendre l'examen de la question à la Sixième Commission. Le Royaume-Uni aurait préféré cinq années, et d'autres Etats semblent favorables à un délai plus court; devant l'impossibilité de s'entendre sur un texte unique, les pays au nom desquels le Royaume-Uni présente le projet souhaitent faire comprendre que certains éléments du texte de la résolution A/C.6/49/L.14 sont inacceptables, ceux notamment qui touchent à l'obligation de tenir une conférence, étant donné que la communauté internationale n'a pas clairement exprimé son désir d'appuyer cette manifestation. D'où la présentation du projet A/C.6/49/L.20.

28. Le PRESIDENT annonce que la Fédération de Russie s'est jointe aux coauteurs de la résolution A/C.6/49/L.14.

POINT 139 DE L'ORDRE DU JOUR : RAPPORT DU COMITE DES RELATIONS AVEC LE PAYS HOTE (suite) (A/C.6/49/L.15)

29. Le PRESIDENT annonce que la France s'est jointe aux coauteurs du projet de résolution A/C.6/49/L.15.

POINT 134 DE L'ORDRE DU JOUR : ETAT DES PROTOCOLES ADDITIONNELS AUX CONVENTIONS DE GENEVE DE 1949 RELATIFS A LA PROTECTION DES VICTIMES DES CONFLITS ARMES (suite) (A/C.6/49/L.19)

30. Le PRESIDENT annonce que la Hongrie s'est jointe aux coauteurs du projet de résolution A/C.6/49/L.19.

POINT 140 DE L'ORDRE DU JOUR : RAPPORT DU COMITE SPECIAL DE LA CHARTE DES NATIONS UNIES ET DU RAFFERMISSEMENT DU ROLE DE L'ORGANISATION (suite) (A/C.6/49/L.3 et L.18)

/...

31. Le PRESIDENT annonce que les Philippines et le Japon se sont joints aux coauteurs du projet de résolution A/C.6/49/L.18.

32. Mme DAUCHY (Secrétaire de la Commission) annonce qu'après consultation des autres coauteurs du projet de résolution A/C.6/49/L.3, la Pologne a décidé de retirer ce projet.

La séance est levée à 11 h 40.