



Assemblée générale

Distr. générale
16 août 2000
Français
Original: anglais

Cinquante-cinquième session

Points 118 et 125 de l'ordre du jour provisoire*

Examen de l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies

Gestion des ressources humaines

Rapport du Corps commun d'inspection sur l'administration de la justice à l'Organisation des Nations Unies

Note du Secrétaire général**

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre à l'Assemblée générale ses observations sur le rapport du Corps commun d'inspection intitulé « Administration de la justice à l'Organisation des Nations Unies » (A/55/57).

* A/55/150.

** Document présenté après la date limite du fait qu'il a fallu attendre que le rapport du Secrétaire général sur la réforme de la gestion des ressources humaines (A/55/253) soit achevé.

Observations du Secrétaire général sur le rapport du Corps commun d'inspection intitulé « Administration de la justice à l'Organisation des Nations Unies »

Observations générales

1. Conformément à l'article 11 du statut du Corps commun d'inspection, le Secrétaire général présente ci-après ses observations sur le rapport du Corps commun intitulé « Administration de la justice à l'Organisation des Nations Unies » (A/55/57).

2. Dans le résumé analytique du rapport, les inspecteurs avancent notamment l'idée que des instruments internationaux aussi importants que la Déclaration universelle des droits de l'homme, les Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme et la Déclaration de l'Organisation internationale du Travail (OIT) relative aux principes et droits fondamentaux du travail (Genève, 1998) devraient être expressément mentionnés dans les règlements internes de l'Organisation. Toutefois, la question du droit applicable est distincte de celle de l'administration de la justice. Dans la mesure où le Corps commun a déclaré que l'étude avait pour objet d'analyser le système d'administration de la justice, la question du droit applicable n'est pas pertinente. Par ailleurs, les instruments mentionnés dans le rapport ne s'appliquent qu'aux États qui les ont ratifiés et non aux organismes intergouvernementaux dont ils sont membres. Si les États souhaitent que les principes énoncés dans ces instruments s'appliquent à une organisation internationale, ils doivent prendre des décisions dans ce sens au sein de l'organisation en question.

3. Les conditions d'emploi du personnel de l'ONU découlent de la Charte des Nations Unies, qui dispose que le personnel est nommé par le Secrétaire général conformément aux règles fixées par l'Assemblée générale (Art. 101, par. 1). Ainsi, l'Assemblée adopte le Règlement du personnel en application des dispositions de la Charte.

4. En ce qui concerne la question de l'applicabilité des conventions de l'OIT aux conditions d'emploi du personnel de l'Organisation des Nations Unies, le Bureau des affaires juridiques a émis, le 30 novembre 1978, l'avis juridique suivant, qui a été publié dans l'*Annuaire juridique de l'ONU* :

« Les conventions [de l'OIT] ne sont applicables qu'aux États qui les ont ratifiées, mais pas aux

organisations intergouvernementales auxquelles peuvent être admis lesdits États. Comme l'a déjà fait observer le Bureau des affaires juridiques dans un autre avis, si les États estiment devoir étendre l'obligation de dispositions ou des principes de tels instruments à une organisation internationale, ils peuvent le faire en adoptant les résolutions pertinentes au sein de l'organisation. »

5. Comme l'a souligné le Bureau des affaires juridiques dans l'avis ci-dessus, les États Membres ont connaissance des normes en matière d'emploi, y compris celles qui figurent dans les différentes conventions de l'OIT, et peuvent décider, s'ils le souhaitent, de les incorporer dans les dispositions pertinentes du Règlement du personnel.

6. En outre, rien n'indique que les conditions d'emploi actuelles à l'ONU devraient nécessairement être conformes à tous égards aux normes internationales telles qu'elles sont énoncées dans les conventions de l'OIT. Le Secrétaire général estime que le Statut du personnel de l'ONU respecte pleinement toutes les normes fondamentales en matière d'emploi qui sont énoncées dans la Déclaration universelle des droits de l'homme. Il faut aussi souligner que les normes énoncées dans les conventions de l'OIT n'ont généralement pas été conçues ni adoptées pour régir les conditions d'emploi de fonctionnaires, que ceux-ci soient employés par leur gouvernement ou par une organisation internationale. Les normes qui s'appliquent aux travailleurs d'un pays et celles qui s'appliquent aux fonctionnaires nationaux ou internationaux peuvent donc être sensiblement différentes.

Observations sur les recommandations

Recommandation 1. Institution d'un Bureau du règlement des différends et de l'administration de la justice

Pour donner plus d'indépendance à l'administration de la justice à l'Organisation, il conviendrait de créer au Cabinet du Secrétaire général un Bureau du Règlement des différends et de l'administration de la justice. Ce bureau serait composé du médiateur; du secrétariat du Tribu-

nal administratif; du secrétariat de la Commission paritaire de recours et du Comité d'éthique professionnelle (qui remplacerait le Comité paritaire de discipline); et du Bureau du Coordinateur de la liste des conseils.

7. Dans son rapport, le Corps commun d'inspection propose que le secrétariat du Tribunal administratif soit regroupé avec les secrétariats d'autres organes de recours, au sein d'un nouveau bureau, qui serait uniquement saisi des questions se rapportant au règlement des différends entre personnel et Administration et à l'administration de la justice. Le Corps commun ne précise pas si le Groupe du droit administratif, qui est l'un des services chargés de l'administration de la justice, ferait aussi partie du nouveau bureau.

8. Cette recommandation a pour objectif de « donner plus d'indépendance à l'administration de la justice à l'Organisation » et d'améliorer « l'image et la crédibilité » des services chargés de l'administration interne de la justice à l'Organisation, bien que les inspecteurs « n'aient pas lieu de croire que ces services sont soumis à de quelconques pressions de la part de l'Administration ». Toutefois, même dans le cas où ils estimeraient que le système de justice interne manque d'indépendance, les inspecteurs n'expliquent pas dans quelle mesure la création du bureau remédierait au problème ou modifierait cette perception. Les changements proposés pourraient même avoir l'effet inverse.

9. À l'heure actuelle, alors que la gestion administrative du secrétariat du Tribunal relève du Bureau des affaires juridiques, le Secrétaire exécutif du Tribunal, qui est nommé par le Secrétaire général, rend compte sur le fond au Tribunal. Le secrétariat dispose de ses propres locaux. Si l'Assemblée générale venait à décider d'en confier la gestion administrative au nouveau bureau, le secrétariat du Tribunal – organe d'une instance juridictionnelle indépendante – serait rattaché à la même structure que les organes paritaires de recours, et devrait comme eux rendre compte au responsable du nouveau bureau. En outre, sauf dispositions contraires, le Secrétaire exécutif et le Greffier du Tribunal devraient eux aussi rendre compte au responsable du nouveau bureau, ce qui ne leur permettrait pas de s'acquitter en toute indépendance des fonctions qu'ils exercent conformément aux instructions du Tribunal et sous sa supervision. Une telle décision risquerait de mettre en cause l'indépendance du Tribunal. On peut par ailleurs s'interroger sur l'opportunité de regrouper, au sein d'un même bureau, le secrétariat du Tribunal et

des organes paritaires dont les décisions peuvent être renvoyées en appel devant le Tribunal.

10. Par ailleurs, la recommandation du Corps commun d'inspection n'explique pas de quelle façon la création du nouveau bureau modifierait la structure générale du système et le processus de prise de décision. Elle n'indique pas clairement non plus quels seraient les liens hiérarchiques entre les différents services relevant du nouveau bureau, et qui prendrait, en dernier ressort, la décision de faire appel. Des éclaircissements sur ces questions sont nécessaires si l'on veut déterminer dans quelle mesure les changements proposés amélioreraient le système actuel.

Recommandation 2. Création d'une charge de médiateur

Pour renforcer le dispositif amiable de conciliation, de médiation et de négociation, il conviendrait de créer la charge de médiateur en remplacement du jury en matière de discrimination et autres plaintes. Cette charge serait intégrée au Bureau du règlement des différends et de l'administration de la justice. Le médiateur serait un fonctionnaire de haut rang, indépendant, nommé par le Secrétaire général en consultation avec les représentants du personnel, pour un mandat de cinq ans non renouvelable. Tous les membres du personnel, dans quelque lieu d'affectation qu'ils se trouvent, se verraient garantir l'accès à ce médiateur. En outre, celui-ci serait assisté dans chaque lieu d'affectation d'une personne ou d'un groupe travaillant à temps partiel sous sa direction.

11. Les inspecteurs recommandent de remplacer le jury en matière de discrimination et autres plaintes par un médiateur, qui relèverait du nouveau bureau du règlement des différends et de l'administration de la justice. Dans la mesure où il s'agit de substituer au dispositif actuel, qui fonctionne avec des bénévoles, une charge occupée par un fonctionnaire de haut rang, il faudrait prévoir des ressources supplémentaires pour financer le poste en question ainsi que d'autres postes.

12. Dans le rapport du Secrétaire général sur la réforme de la gestion des ressources humaines (A/55/253), il a été proposé de créer une charge de médiateur. Selon la pratique courante à l'Organisation des Nations Unies, après avoir défini avec précision les responsabilités du médiateur, le Secrétaire général dé-

terminerait le niveau du poste, la durée de l'engagement et les ressources nécessaires et demanderait à l'Assemblée générale (par l'intermédiaire du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires) de créer le poste et le service et d'assurer leur financement.

13. La conclusion des inspecteurs concernant le manque d'efficacité du dispositif de médiation existant (jury en matière de discrimination et autres plaintes) semble rejoindre les constatations figurant dans le dernier rapport en date sur les activités du jury (voir ST/IC/1999/79). Le remplacement du jury par un médiateur semble être un moyen efficace de renforcer le processus de règlement amiable. La question des jurys en matière de discrimination et autres plaintes, qui ont été créés par l'Assemblée générale dans sa résolution 31/26, est examinée dans le programme de réforme de la gestion des ressources humaines qui sera présenté sous peu à l'Assemblée générale pour examen et adoption.

Recommandation 3. Fonctionnement du Tribunal administratif des Nations Unies

a) Il conviendrait de modifier l'article 9 du Statut du Tribunal administratif des Nations Unies de manière à en faire disparaître les restrictions qui limitent actuellement l'autorité du Tribunal. Lorsque celui-ci considère qu'une requête est bien fondée, il devrait avoir le pouvoir discrétionnaire d'ordonner l'annulation de la décision contestée ou l'exécution de l'obligation invoquée. De plus, ce serait à lui seul de fixer, le cas échéant, le montant de l'indemnité à verser.

14. Comme il est précisé au paragraphe 117 du rapport du Corps commun, la recommandation permettrait d'aligner la pratique du Tribunal administratif des Nations Unies sur celle du Tribunal administratif de l'OIT. Toutefois, comme l'a déclaré le Secrétaire général dans son rapport daté du 15 juin 1987 sur la possibilité de créer un tribunal administratif unique (A/42/328, par. 50),

« L'une des différences les plus controversées entre les deux tribunaux concerne les pouvoirs différents dont ils disposent en matière d'exécution. S'ils reconnaissent le bien-fondé d'une requête, les deux tribunaux sont tenus d'ordonner l'annulation de la décision contestée ou l'exécution de l'obligation invoquée (art. VIII

du statut du Tribunal administratif de l'OIT; art. 9, par. 1 du Statut du Tribunal administratif des Nations Unies). Mais, les deux statuts renferment des dispositions sensiblement différentes pour le cas où l'annulation ou l'exécution ne serait pas considérée comme possible ou souhaitable :

a) S'agissant du Tribunal administratif de l'OIT, c'est le Tribunal lui-même qui décide si l'annulation ou l'exécution n'est pas possible ou opportune, auquel cas il accorde au requérant une indemnité (qui n'est pas soumise à une limite spécifique...); cependant, dans le cas extrêmement délicat de la réintégration d'un fonctionnaire, le Tribunal administratif de l'OIT n'a, dans la pratique, que très rarement exigé l'exécution, et seulement dans le cas de fonctionnaires de rang peu élevé, sans laisser à l'organisation défenderesse le choix de verser une indemnité;

b) S'agissant du Tribunal administratif des Nations Unies, c'est le Tribunal qui doit automatiquement fixer, dans son jugement initial, le montant de l'indemnité qui sera versée au requérant (sous réserve d'une limite conditionnelle...), en laissant au Secrétaire général la faculté de décider, dans l'intérêt de l'Organisation des Nations Unies, s'il préfère se conformer à l'ordre d'exécution ou au contraire verser le montant indiqué par le Tribunal; dans la pratique, et en particulier dans les cas de cessation de service, le Secrétaire général choisit presque toujours de verser l'indemnité plutôt que d'accorder la réintégration. »

15. L'application de la recommandation du Corps commun d'inspection, selon laquelle le Tribunal devrait avoir le pouvoir discrétionnaire a) d'ordonner l'exécution de l'obligation invoquée, et b) de fixer le montant de l'indemnité à verser, limiterait gravement l'autorité du Secrétaire général en tant que Chef de l'Administration de l'Organisation. En tout état de cause, une telle question devrait être examinée par l'Assemblée générale puisqu'elle entraînerait une modification du Statut du Tribunal administratif des Nations Unies. À cet égard, il faut rappeler que les propositions présentées dans le rapport susmentionné (A/42/328) n'ont pas été retenues.

b) Il conviendrait de prier instamment les États Membres qui présentent des candidats pour

siéger au Tribunal de s'assurer que les intéressés possèdent les plus hautes qualités professionnelles et ont l'expérience requise, de préférence dans le domaine judiciaire.

16. Il semble que cette proposition fasse l'unanimité.

c) Eu égard à l'engorgement croissant du Tribunal et au retard que prennent les affaires dont il est saisi, son secrétariat devrait recevoir le renfort d'un secrétaire adjoint, ce qui lui permettrait d'assumer ses fonctions plus efficacement et plus rapidement.

17. Toute proposition de ce type devrait être étayée par des données et analyses quantitatives faisant apparaître que le nombre de cas traités par le Tribunal est en augmentation. Le Secrétaire général réexaminerait les besoins du Tribunal à la lumière de ces données et, s'il l'estimait justifié, soumettrait ses propositions à l'Assemblée générale.

Recommandation 4. Commission paritaire de recours et Comité d'éthique professionnelle

a) L'actuel Comité paritaire de discipline devrait être remplacé par un Comité d'éthique professionnelle. Celui-ci aurait des fonctions analogues à celles de son prédécesseur, mais l'accent serait mis sur les aspects moraux plutôt que sur les aspects disciplinaires.

18. Les inspecteurs proposent de remplacer le Comité paritaire de discipline par un comité d'éthique professionnelle, sans indiquer clairement pourquoi ils souhaitent mettre l'accent sur les aspects moraux plutôt que sur les aspects disciplinaires. Aux termes du Statut et du Règlement du personnel, le Comité paritaire de discipline a pour mandat de conseiller le Secrétaire général sur les questions disciplinaires, et non pas éthiques, qui se posent en cas de faute professionnelle. En tout état de cause, c'est en se fondant sur le Statut et le Règlement du personnel que l'on détermine s'il y a eu faute professionnelle. En outre, les inspecteurs ne précisent pas ce qui changerait en termes de règles et de procédures, ni les problèmes spécifiques auxquels on prétend remédier. Le titre de l'organe actuel rend d'ailleurs bien compte de sa composition et de ses fonctions : le terme « paritaire » indique qu'il est composé de représentants tant de l'Administration que du personnel, le terme « discipline » indiquant qu'il donne des avis en matière disciplinaire.

19. Par ailleurs, il se peut que l'application de cette recommandation ait des incidences financières; toutefois, le Corps commun d'inspection n'ayant pas précisé comment le nouveau comité fonctionnerait, il n'est pas possible de les évaluer.

20. Dans le même ordre d'idées, les inspecteurs indiquent, au paragraphe 132 de leur rapport, qu'ils souhaiteraient que le fonctionnement du Comité paritaire de discipline et de la Commission paritaire de recours soit plus transparent. Selon les règles et la pratique en vigueur, les débats de ces organes sont confidentiels. Or, il serait difficile de préserver la confidentialité nécessaire si les rapports de ces organes, ou une partie de ces rapports, devaient être rendus publics. À cet égard, il est clair que la proposition des inspecteurs d'omettre le nom des fonctionnaires intéressés dans les rapports publiés ne constitue pas une garantie de confidentialité suffisante.

b) Les membres nouveaux de la Commission paritaire de recours et du Comité d'éthique professionnelle devraient se voir offrir des cours d'initiation au droit, particulièrement axés sur les conditions d'emploi à l'Organisation, sur les politiques et pratiques administratives de celle-ci et sur la jurisprudence du Tribunal administratif.

21. La formation des membres de la Commission paritaire de recours et du Comité paritaire de discipline incombe à leurs secrétariats respectifs. Elle peut prendre la forme de séminaires à l'intention de tous les membres ou de réunions d'information sur les règles applicables à des cas spécifiques à l'intention de groupes plus restreints. Périodiquement, des séminaires de formation relatifs à l'administration de la justice sont organisés conjointement par le Bureau de la gestion des ressources humaines et d'autres services. Dans certains cas, les membres des organes paritaires sont informés de façon plus exhaustive des règles applicables. Les secrétariats organisent également, à l'intention des nouveaux membres des deux organes, des ateliers au cours desquels les différents services qui s'occupent de l'administration de la justice interne font des exposés. À l'avenir, il est prévu d'organiser des ateliers de formation pratique basés sur des études de cas soigneusement choisies.

c) Il conviendrait de revenir à la pratique consistant à suivre les recommandations unanimes de la Commission paritaire de recours et du Comité d'éthique professionnelle. Cela fe-

rait valoir l'importance de ces organes consultatifs, qui émanent des textes réglementaires de l'Assemblée générale, sans rien retrancher à l'autorité du plus haut fonctionnaire de l'Organisation, le Secrétaire général.

22. Cette recommandation est abordée plus en détail aux paragraphes 123 à 128 du rapport du Corps commun d'inspection. Bien que la Commission paritaire de recours continue de présenter des avis consultatifs au Secrétaire général, celui-ci a pour politique, depuis 1987, d'accepter les rapports des commissions qui ont été adoptés à l'unanimité, sauf si une question importante de droit ou de principe est en jeu (voir A/C.5/42/28). En outre, comme il l'a indiqué dans son rapport (A/C.5/43/25), lorsque le Secrétaire général rejette une recommandation de la Commission, il motive sa décision. Le Tribunal administratif s'est aussi penché sur la question. Dans son jugement No 562, *Al-Jaff* (1992), il a examiné la question de savoir dans quelle mesure le Secrétaire général est lié par les recommandations unanimes de la Commission paritaire de recours. Selon le Tribunal, « le Secrétaire général n'a fait que définir une ligne générale, dont il peut s'écarter, et les règles pertinentes relatives au caractère consultatif des recommandations de la Commission restent donc inchangées ».

23. La politique du Secrétaire général n'a pas changé. Conformément à ce qui précède, les recommandations adoptées à l'unanimité par les organes paritaires continuent d'être rejetées lorsque le Secrétaire général estime que des questions essentielles de droit ou de principe sont en jeu ou que les politiques établies ne sont pas respectées. Dans tous les cas, le Secrétaire général motive pleinement sa décision. Grâce à la formation accrue qu'il est envisagé de donner aux membres de la Commission et du Comité dans les domaines du droit et des politiques de l'Organisation, on compte que les recommandations adoptées à l'unanimité seront mieux étayées et conformes au droit applicable.

d) Le secrétariat de la Commission paritaire de recours devrait faire paraître tous les ans un rapport sur les affaires examinées, avec la statistique générale des résultats.

24. La publication, par la Commission paritaire de recours et le Comité paritaire de discipline, de rapports annuels sur le nombre de cas examinés, avec les statistiques pertinentes, pourrait être utile, étant entendu que l'on tiendrait compte des observations concernant la

confidentialité formulées au paragraphe 20 ci-dessus. Les rapports statistiques permettraient notamment de déterminer les tendances, les besoins de formation et les questions d'orientation.

e) L'idée d'organiser des audiences devant tous les organes de recours de l'Organisation devrait être étudiée davantage, car ce système faciliterait peut-être le règlement des différends et accélérerait le dénouement des affaires.

25. La recommandation doit être examinée plus avant en tenant compte des résultats du projet pilote sur les recours. Selon la procédure actuelle, c'est le Bureau de la gestion des ressources humaines qui défend les décisions des directeurs de programme devant les organes de recours. Dans le rapport du Secrétaire général sur la réforme de la gestion des ressources humaines (A/55/253), il est proposé que les directeurs de programme défendent eux-mêmes leurs décisions devant ces organes, avec l'appui, en ce qui concerne les points de droit, du Groupe du droit administratif du Bureau de la gestion des ressources humaines. Dans la plupart des cas, la position des deux parties est déjà consignée par écrit, et de telles audiences risqueraient de retarder le dénouement des affaires au lieu de l'accélérer. Les audiences sont néanmoins souhaitables lorsque les organes de recours ont besoin d'éclaircissements sur les affaires dont ils sont saisis.

f) Il faudrait recourir davantage aux technologies de l'information, y compris les vidéoconférences, pour faciliter l'accès du personnel en poste sur le terrain aux organes de règlement des différends et aux instances de recours.

26. La recommandation est judicieuse.

Recommandation 5. Juridiction d'appel de degré supérieur

Les inspecteurs pensent qu'il faudrait réactiver la fonction consultative qu'assume la Cour internationale de Justice dans le dispositif des recours internes. Dans l'intervalle, il faudrait favoriser le resserrement des relations de travail entre le Tribunal administratif des Nations Unies et l'autre grande instance juridictionnelle du système qu'est le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail, en vue de rationaliser leurs compétences et leurs juridictions et d'organiser leur jurisprudence.

27. La préoccupation des inspecteurs concernant l'absence de mécanisme d'appel de degré supérieur est bien compréhensible, mais il convient de noter que le Comité des demandes de réformation de jugements du Tribunal administratif, mentionné au paragraphe 64 du rapport du Corps commun d'inspection, n'est pas une instance de recours, même si elle est perçue comme telle par certains. Le Comité peut seulement formuler des demandes d'avis consultatif au sujet des jugements du Tribunal administratif, et les raisons qu'il peut invoquer à cet effet sont très limitées. Aucune disposition ne permet de saisir directement la Cour. Par ailleurs, dans leur rapport, les inspecteurs n'indiquent pas clairement les raisons pour lesquelles il faudrait revenir sur la décision que l'Assemblée générale a prise dans sa résolution 50/54 de ne plus faire appel à la Cour internationale de Justice. Il convient également de noter que l'Assemblée a déjà examiné à maintes reprises les questions soulevées dans la recommandation, notamment l'harmonisation de la pratique du Tribunal administratif des Nations Unies et de celle du Tribunal administratif de l'OIT.

Recommandation 6. Assistance juridique et représentation des fonctionnaires

Pour améliorer l'assistance juridique que reçoivent les fonctionnaires et la manière dont ils sont représentés, les inspecteurs recommandent de renforcer le Bureau du Coordonnateur de la liste des conseils. Il devrait avoir à sa tête un cadre supérieur, doté d'une solide connaissance du droit. En outre, les fonctionnaires qui, à l'heure actuelle, ne peuvent se faire représenter que par un autre fonctionnaire ou par un retraité, devraient pouvoir se faire représenter par des membres du personnel qui ont quitté l'Organisation soit par démission soit pour quelque autre motif.

28. Cette recommandation, par laquelle les inspecteurs proposent de renforcer le Bureau du Coordonnateur de la liste des conseils en nommant un titulaire ayant une formation juridique, vise à remédier à l'inégalité de représentation qui existerait entre l'Administration et les fonctionnaires. Pour ce qui est du grade du poste et des qualifications requises du Coordonnateur, il convient de souligner que c'est au Secrétaire général qu'il incombe de déterminer le montant des ressources nécessaires pour améliorer la représentation des fonctionnaires et l'assistance juridique qui leur est offerte. La proposition concernant la

création d'un tel poste a été examinée en tenant compte de nombreuses considérations, comme les fonctions effectivement exercées par le Coordonnateur et l'opportunité de les étendre à la prestation de conseils juridiques. Cette proposition semble judicieuse; l'Administration a d'ailleurs formulé des propositions dans ce sens dans son rapport sur la réforme de la gestion des ressources humaines.