



Assemblée générale

Distr. générale
31 janvier 2003
Français
Original: anglais

Cinquante-septième session

Points 119 et 123 de l'ordre du jour

Corps commun d'inspection

**Administration de la justice à l'Organisation
des Nations Unies**

Rapport du Corps commun d'inspection sur la réforme de l'administration de la justice dans le système des Nations Unies : options pour la création d'instances supérieures de recours

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre à l'Assemblée générale pour examen ses observations ainsi que celles du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS) sur le rapport du Corps commun d'inspection intitulé « Réforme de l'administration de la justice dans le système des Nations Unies : options pour la création d'instances supérieures de recours (JIU/REP/2002/5) ».



Résumé

Le rapport du Corps commun d'inspection intitulé « Réforme de l'administration de la justice dans le système des Nations Unies : options pour la création d'instances supérieures de recours » fait suite à l'étude entreprise par le Corps commun d'inspection sur cette question en 2000, qui avait pour titre « Administration de la justice à l'Organisation des Nations Unies » (voir A/55/57). En conséquence, le rapport contient certaines recommandations inspirées de celles présentées dans le cadre de ladite étude, qui concernaient expressément la situation à l'Organisation des Nations Unies. Les membres du CCS accueillent avec satisfaction ce rapport qui contribue utilement au processus en cours de réforme de l'administration interne de la justice dans le système des Nations Unies. Ils se félicitent des propositions formulées par les Inspecteurs du CCI qui, pour l'essentiel, développent ou révisent nombre des recommandations figurant dans leur précédent rapport en vue de renforcer les mécanismes de recours du système des Nations Unies.

I. Introduction

1. Le Corps commun d'inspection a établi le présent rapport en application du paragraphe 10 de la partie XI de la résolution 55/258 de l'Assemblée générale dans laquelle l'Assemblée notait que le Corps commun d'inspection comptait continuer d'examiner, en consultation avec toutes les organisations du système des Nations Unies, la nécessité éventuelle de créer une juridiction de plus haut niveau, compte tenu du système juridique des différents États Membres, et priait le Corps commun d'inspection de lui faire rapport à ce sujet à sa cinquante-septième session.

II. Observations générales

2. Les membres du CCS accueillent avec satisfaction le présent rapport qui constitue une récapitulation utile des diverses questions ayant trait à la définition d'options pour la création d'instances supérieures de recours dans le cadre de la réforme de l'administration interne de la justice dans le système des Nations Unies. Ils estiment qu'une telle réforme devrait tenir dûment compte des besoins des organisations du système sans minimiser d'aucune manière l'importance de mécanismes appropriés permettant d'assurer une administration rapide et équitable de la justice. Les membres du CCS font également observer que le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail dessert de nombreuses organisations qui ne font pas partie du système des Nations Unies et que les Inspecteurs du Corps commun d'inspection ne semblent pas avoir tenu compte de ce fait lors de la formulation de leurs recommandations.

III. Observations sur les recommandations du Corps commun d'inspection

Recommandation 1 :

Tout devrait être fait pour garantir l'indépendance de tous les organes et organismes intéressés par l'administration de la justice; dans tous les cas où cela est possible, les organisations du système devraient envisager de créer des bureaux indépendants réunissant tous les organes et organismes chargés de l'administration de la justice, conformément aux recommandations soumises par les inspecteurs pour l'ONU.

3. Les membres du CCS constatent que cette recommandation est pratiquement identique à la recommandation 1 figurant dans le précédent rapport du CCI intitulé « Administration de la justice à l'Organisation des Nations Unies » (A/55/57) qui portait expressément sur la situation de l'Organisation des Nations Unies, et que la réponse du Secrétaire général (voir A/55/57/Add.1, par. 7 à 10) conserve sa validité. S'agissant de la création de « bureaux indépendants réunissant tous les organes et organismes chargés de l'administration de la justice » envisagée dans la recommandation 1, les membres du CCS signalent que, dans les organisations du système autres que l'Organisation des Nations Unies, l'administration de la justice est une tâche à temps partiel, le volume de travail ne justifiant pas la création d'un bureau indépendant et distinct, et que cette formule est jugée efficace et satisfaisante.

Recommandation 2 :

a) Les mécanismes officieux de conciliation, de médiation et de négociation des organisations devraient être renforcés, et il serait souhaitable que toutes les organisations qui ne l'ont pas encore fait créent un poste de médiateur central, indépendant et nommé pour un mandat non renouvelable de cinq ans par le chef de secrétariat de l'organisation après consultation avec les représentants du personnel. Un poste correspondant serait confié dans chacun des principaux lieux d'affectation à une personne ou un groupe qui serait chargé à temps partiel des fonctions de conciliation, de médiation et de négociation officieuses, conformément aux conseils du médiateur central et sous son autorité générale.

b) Le Tribunal administratif de l'OIT et le Tribunal administratif des Nations Unies devraient, conformément à l'exemple donné par le système de règlement des différends dans certains États Membres, pouvoir intervenir officiellement en tant que médiateurs entre les parties, de façon à pouvoir résoudre les différends par la conciliation chaque fois que cela paraît possible, et notamment dans les affaires qui ne soulèvent pas d'importantes questions d'ordre juridique.

4. En ce qui concerne la recommandation 2 a), les membres du CCS prennent note du fait que le Secrétaire général s'est acquitté de l'engagement qu'il avait pris de renforcer les mécanismes de médiation et de conciliation à l'Organisation des Nations Unies en créant le 25 octobre 2002 le Bureau de l'Ombudsman, en application des résolutions 55/258 et 56/253 de l'Assemblée générale. L'Ombudsman a été nommé et une circulaire du Secrétaire général a été publiée sur cette question (ST/SGB/2002/12). De l'avis des membres du CCS, il appartiendrait à l'Ombudsman de décider de l'opportunité de confier un poste correspondant à une personne ou à un groupe chargé des fonctions de conciliation, de médiation et de négociation officieuses sous sa direction et son autorité générales ainsi que des modalités y relatives.

5. Pour ce qui est du mandat de l'Ombudsman, les membres du CCS sont d'avis que le rapport ne fournit pas d'explications suffisantes justifiant l'adoption d'un mandat non renouvelable de cinq ans pour l'Ombudsman qui serait uniformément applicable à toutes les organisations du système des Nations Unies.

6. Quant à la recommandation 2 b), les membres du CCS estiment que conférer au Tribunal administratif des Nations Unies le pouvoir d'« intervenir ... entre les parties » à un différend (par exemple lorsqu'un fonctionnaire fait appel d'une décision administrative prise par l'administration) soulève un certain nombre de problèmes, tels que la nécessité de modifier le statut du Tribunal. À leur avis, il n'y a pas lieu d'ajouter une fonction de médiation au mandat du Tribunal car, une fois que ce dernier est saisi d'une affaire, une décision de sa part constitue le moyen le plus efficace de régler le différend.

7. Les membres du CCS rappellent qu'il existe déjà des moyens et mécanismes satisfaisants pour examiner les recours ou recours potentiels du personnel sans qu'il soit nécessaire de faire appel au Tribunal administratif des Nations Unies. Selon la pratique actuelle, lorsque le Groupe du droit administratif est saisi d'un recours, il doit examiner le dossier et s'efforcer de régler le problème. En deuxième lieu, à tout stade ultérieur du processus de recours (par exemple, pendant son examen par la Commission paritaire de recours et même après l'introduction d'une requête auprès

du Tribunal), les parties ont la possibilité de régler leur différend avant que le Tribunal procède véritablement à son examen. En outre, le Bureau de l'Ombudsman récemment créé est censé aider les fonctionnaires et l'Administration à régler leurs différends sans recourir à des moyens formels de règlement.

Recommandation 3 :

S'agissant de la fusion possible entre le Tribunal administratif de l'OIT et le Tribunal administratif des Nations Unies, les organes délibérants compétents de l'Organisation des Nations Unies et de l'OIT pourraient demander que soient harmonisés les statuts et les règlements de ces tribunaux, en particulier pour ce qui est du choix de leurs membres, de leurs compétences, de l'étendue de leurs pouvoirs et de leurs jurisprudences; un calendrier précis devrait être établi à cette fin par les deux tribunaux, le cas échéant en coopération avec les organisations pour lesquelles ils fonctionnent.

8. Les membres du CCS font observer que la section V du rapport du Secrétaire général intitulé « Administration de la justice au Secrétariat » abordait les questions soulevées dans la recommandation ci-dessus et demeure valable (voir A/56/800, par. 35 à 43).

9. Se référant à la question de l'harmonisation des statuts, règles et pratiques du Tribunal administratif de l'OIT et du Tribunal administratif des Nations Unies, les membres du CCS rappellent que, dans sa décision 44/413 du 22 novembre 1989, l'Assemblée générale a décidé de maintenir le statut actuel du Tribunal administratif des Nations Unies.

Recommandation 4 :

a) Adopter comme principe général la pratique consistant à accepter les recommandations prises à l'unanimité par ces organes, sans pour autant que cela porte atteinte à l'autorité des chefs de secrétariat des organisations dans l'exercice de leurs responsabilités administratives.

b) Publier chaque année un rapport récapitulant le nombre et la nature des affaires soumises aux commissions paritaires de recours, comités paritaires de discipline et autres organes consultatifs du même ordre, ainsi que le résultat chiffré des décisions prises par lesdits organes, sans néanmoins porter atteinte au caractère confidentiel de leurs travaux.

c) Donner toute l'attention voulue à la question de la tenue d'audiences orales devant tous ces organes lorsqu'un débat peut aider au règlement du différend et le rendre plus rapide.

10. Pour ce qui est de la recommandation 4 a), les membres du CCS rappellent qu'à l'ONU, le Secrétaire général a pour politique, depuis 1987, d'accepter les recommandations adoptées à l'unanimité par la Commission paritaire de recours, sauf dans les cas où un point de droit ou un principe important est en jeu. Ainsi, ces recommandations unanimes ne sont pas acceptées lorsque le Secrétaire général estime qu'il existe des motifs impérieux de ne pas les approuver, notamment une question de droit ou de principe ou une dérogation à la pratique établie. En pareil cas, les motifs de leur non-acceptation sont exposés en détail. Dans les organisations autres que l'Organisation des Nations Unies, les chefs de secrétariat ne sont généralement pas favorables à la proposition du Corps commun d'inspection tendant à ce que les recommandations unanimes des organes de recours soient acceptées automatiquement.

11. En ce qui concerne la recommandation 4 b), le Secrétaire général a indiqué au paragraphe 22 a) du document A/56/800 que des statistiques seraient communiquées, ce qui permettrait de suivre les tendances dans le domaine de l'administration de la justice et, à l'issue de consultations avec le personnel, il a été convenu que la Commission paritaire de recours et le Comité paritaire de discipline établiraient ces statistiques. En outre, il a été publié le 19 avril 2002 la circulaire ST/IC/2002/25, dans laquelle tous les fonctionnaires ont été informés de la pratique du Secrétaire général concernant les affaires disciplinaires et qui contenait une récapitulation des affaires qui avaient conduit à la prise d'une ou de plusieurs mesures disciplinaires. On craint qu'il ne soit difficile de maintenir un caractère strictement confidentiel à ces affaires même s'il en est rendu compte de manière succincte.

12. Les membres du CCS font observer, dans le contexte de la recommandation 4 c) adressée aux chefs de secrétariat, qu'en vertu des principes de droit établis, il appartient à chaque organe de recours de décider lui-même, sans ingérence extérieure, s'il convient de tenir une audience orale pour examiner convenablement une affaire, compte tenu des faits de l'espèce et de toutes les autres circonstances pertinentes. Des audiences sont systématiquement tenues lors des procédures disciplinaires engagées devant le Comité paritaire de discipline et la Commission paritaire de recours lorsqu'une suspension de la décision est demandée.

Recommandation 5 :

L'Assemblée générale pourrait demander à la Sixième Commission de se pencher sur l'utilité qu'aurait la création d'un organe qui serait spécialement chargé de réexaminer les jugements des deux tribunaux existants ou d'un éventuel tribunal unique (voir recommandation 3 ci-dessus). Cet organe observerait les principes suivants :

a) Il serait composé d'un président désigné par le Président de la Cour internationale de Justice et de deux membres désignés, l'un par les présidents du Tribunal administratif de l'OIT et du Tribunal administratif des Nations Unies et l'autre par les organes délibérants de l'Organisation internationale du Travail et de l'Organisation des Nations Unies. Les personnes proposées à cette fin seraient des juristes éminents et jouissant d'une réputation internationale. La durée de leur mandat ne dépasserait pas celle des membres des tribunaux. Les requêtes reçues par le nouvel organe feraient l'objet d'un examen préalable, de façon à ce que l'organe lui-même ne soit pas surchargé de requêtes dénuées de fondement.

b) Les demandes de réexamen des jugements des deux tribunaux pourraient avoir cinq motifs : premièrement, l'excès de juridiction ou de compétence du tribunal saisi; deuxièmement, le fait que le tribunal n'a pas exercé la juridiction qui lui appartient; troisièmement, le fait que le tribunal a fait une erreur sur une question de droit relative aux dispositions de la Charte des Nations Unies; quatrièmement, le fait que le tribunal a commis une erreur grave de procédure ayant entraîné un déni de justice; et cinquièmement, le fait que le tribunal s'est écarté abusivement de sa jurisprudence.

c) Les décisions et les conclusions de cet organe auraient force obligatoire pour les chefs de secrétariat des organisations et pour les tribunaux. L'organe n'aurait pas pour tâche de rouvrir la procédure mais seulement de réexaminer, le cas échéant, le jugement d'un tribunal, de façon que celui-ci puisse ensuite confirmer ou modifier ce jugement à la lumière des décisions et des conclusions de l'organe.

13. Les membres du CCS notent que la recommandation ci-dessus développe la notion « d'instance supérieure de recours » définie dans la recommandation 5 du précédent rapport du CCI sur l'administration de la justice à l'Organisation des Nations Unies (A/55/57). Les observations du Secrétaire général à cet égard (voir A/55/57/Add.1, par. 27) demeurent valables. Dans ce contexte, les membres du CCS rappellent en outre que, sur la recommandation des conseillers juridiques du système des Nations Unies, le CCS avait décidé en 2001 de ne pas poursuivre l'idée d'introduire un mécanisme de recours intermédiaire.

14. Les membres du CCS constatent que le rapport du CCI à l'étude contient une proposition plus détaillée et révisée recommandant à l'Assemblée générale de demander à la Sixième Commission de se pencher sur l'utilité qu'aurait la création d'un organe qui serait spécialement chargé de réexaminer les jugements des tribunaux administratifs des Nations Unies et de l'OIT (ou d'un éventuel tribunal unique). Ils constatent que dans sa nouvelle proposition, le CCI recommande d'ajouter un nouveau motif permettant de contester un jugement des tribunaux, le fait que le tribunal s'est écarté abusivement de sa jurisprudence. Ils doutent sérieusement du bien-fondé de ce nouveau motif qui, à leur avis, supposerait l'adhésion à un principe de justice conférant à des décisions antérieures force automatiquement obligatoire dans des affaires ultérieures et risquerait d'empêcher les tribunaux de s'écarter ou de paraître s'écarter de leur jurisprudence lorsqu'un tel écart pourrait être justifié par diverses raisons légitimes.

15. Les membres du CCS notent que dans la recommandation 5 c), les Inspecteurs estiment que les décisions de l'organe « auraient force obligatoire pour les chefs de secrétariat des organisations et pour les tribunaux » et stipulent en même temps que l'organe « n'aurait pas pour tâche de rouvrir la procédure, mais seulement de réexaminer, le cas échéant, le jugement d'un tribunal, de façon que celui-ci puisse ensuite confirmer ou modifier ce jugement à la lumière des décisions et conclusions de l'organe ». Les membres du CCS font observer que ces dispositions paraissent contradictoires et appellent des éclaircissements, indépendamment de la question de la création d'un mécanisme de recours intermédiaire.

16. En conclusion, les membres du CCS rappellent que l'Assemblée générale a donné son avis sur cette question dans le préambule de sa résolution 50/54, intitulée « Examen de la procédure prévue à l'article 11 du statut du Tribunal administratif des Nations Unies » lorsqu'elle a noté entre autres que « la procédure prévue à l'article 11 du statut du Tribunal administratif des Nations Unies ne s'est pas révélée constituer un élément constructif ou utile dans le règlement des différends entre les fonctionnaires et l'Organisation ». L'Assemblée a donc aboli cette procédure et modifié le statut en conséquence.

Recommandation 6 :

Les chefs de secrétariat des organisations pourraient s'assurer de la collaboration des associations du personnel pour créer un système général d'assurance juridique couvrant les frais encourus par les fonctionnaires en matière de conseils et de représentation, étant entendu que les organisations n'apporteraient leur contribution à de tels systèmes que jusqu'au moment où ceux-ci seraient autofinancés.

17. Les membres du CCS estiment qu'il faudrait procéder à une analyse plus approfondie des incidences et de la viabilité financière du système général d'assurance juridique envisagé avant que cette recommandation puisse être examinée en vue de la prise d'une décision.
