



**Nations Unies**

**Examen des mécanismes internes  
de recours précontentieux ouverts au  
personnel des entités des Nations Unies**

**Rapport du Corps commun d'inspection**

**Établi par Gönke Roscher et Jesús S. Miranda Hita**





# **Examen des mécanismes internes de recours précontentieux ouverts au personnel des entités des Nations Unies**

**Rapport du Corps commun d'inspection**

**Établi par Gönke Roscher et Jesús S. Miranda Hita**



**Nations Unies • Genève, 2023**

**Équipe chargée de l'examen**

Gönke Roscher, Inspectrice, et Jesús S. Miranda Hita, Inspecteur

Szilvia Petkov, Spécialiste de l'inspection et de l'évaluation

Vicki Mitchell, Assistante de recherche

Fernanda Benini, Rita Chelangat, Sabina D'Andrea, Alessandro Marinaro, Marlene Merker,  
Larissa Schulte Brochterbeck, Minghan Sun et Maximilian Wahl, stagiaires

*Résumé analytique***Examen des mécanismes internes de recours précontentieux ouverts au personnel des entités des Nations Unies****I. Introduction et objectifs**

Le fonctionnement des mécanismes internes de recours précontentieux ouverts au personnel des entités des Nations Unies n'avait pas encore été soumis à l'examen des fonctions de surveillance internes ou externes. Comme le Corps commun d'inspection (CCI) ne s'était jusqu'à présent penché que sur la possibilité de créer une instance supérieure aux tribunaux existants<sup>a</sup> et sur l'administration de la justice à l'Organisation des Nations Unies (ONU)<sup>b</sup>, il n'y avait pas encore eu, à ce jour, d'état des lieux complet des mécanismes de recours internes à caractère formel, ni d'analyse comparative, à l'échelle du système, de leurs caractéristiques respectives. C'est la première fois que le CCI recense les divers mécanismes de recours internes par lesquels le personnel des entités des Nations Unies peut, avant de recourir aux tribunaux externes, contester formellement des décisions administratives prises en matière d'emploi. Aucun mécanisme informel de règlement des différends ne relève par conséquent de la portée de la présente étude.

La présente étude a pour objectif de comparer les points forts et les points faibles des modèles auxquels répondent les mécanismes de recours interne à caractère formel adoptés par le système, ainsi que de relever les bonnes pratiques en la matière et, le cas échéant, les gains d'efficacité et de cohésion qui pourraient être réalisés par l'accommodation des mécanismes et des procédures en place. Ayant dégagé leurs constatations, les Inspecteurs ont formulé des recommandations visant à améliorer les mécanismes internes de recours dans l'ensemble des entités des Nations Unies. Leur étude s'inscrit ainsi dans le prolongement de l'état des lieux du système juridictionnel du régime commun des Nations Unies que le Secrétaire général de l'ONU s'est récemment employé à dresser<sup>c</sup>.

Les mécanismes internes de recours précontentieux s'entendent de façon générale de la phase préliminaire du processus formel de résolution des différends d'ordre professionnel, cette étape devant obligatoirement être franchie avant qu'un ou une membre du personnel ne puisse porter la décision de son employeur devant un tribunal administratif externe. Selon les règles des entités des Nations Unies, l'épuisement de cette voie de recours constitue généralement une condition procédurale préalable à toute action judiciaire dans le cadre d'un différend relatif à l'emploi.

Les organisations internationales jouissant habituellement de l'immunité juridictionnelle, leurs contentieux juridiques échappent au ressort des juridictions nationales. Il en est ainsi des différends entre leurs administrations et leurs fonctionnaires. Il revient par conséquent aux organisations de combler cette lacune en se dotant de mécanismes internes permettant à leur personnel d'introduire des recours utiles. La jurisprudence des tribunaux internationaux confirme d'ailleurs qu'il ne faut pas voir dans ce fait une simple faculté des organisations concernées, mais une exigence faite à chacune d'entre elles. Les mécanismes de recours précontentieux sont donc un élément fondamental du système de justice interne des organisations internationales. Il est fait abondamment écho à ce principe dans la jurisprudence bien établie des tribunaux administratifs concernés, lesquels n'ont eu de cesse de réaffirmer leur rôle de protection des droits des fonctionnaires internationaux à tous les stades des différends qui les opposaient à leurs administrations.

<sup>a</sup> JIU/REP/2002/5.

<sup>b</sup> JIU/REP/2000/1 et JIU/REP/86/8.

<sup>c</sup> A/75/690 et A/77/222.

Jusqu'en 2009, toutes les entités participantes du CCI suivaient globalement le même modèle de mécanisme interne de recours précontentieux, à savoir la formule de l'examen par les pairs. La réforme du système de justice interne de 2009 a transformé la façon dont les différends d'ordre professionnel sont traités au Secrétariat de l'ONU<sup>d</sup>, dans ses départements et bureaux, et dans les fonds et programmes des Nations Unies qui sont régis par le Statut et le Règlement du personnel de l'ONU. La transition vers un contrôle hiérarchique professionnalisé susceptible de recours devant deux degrés de juridiction fait partie des principaux changements de la réforme. Cette conception nouvelle visait à rendre l'administration de la justice interne plus indépendante, efficace et transparente dans une partie du système.

Deux principaux modèles de justice interne coexistent aujourd'hui dans le système des Nations Unies, celui entièrement professionnalisé du système judiciaire à double degré de juridiction n'étant en règle générale pas suivi hors le Secrétariat de l'ONU, ses départements et bureaux, et les fonds et programmes des Nations Unies. La plupart des entités des Nations Unies, et plus particulièrement les institutions spécialisées, continuent en effet d'utiliser des variantes de l'examen par les pairs abandonné par le Secrétariat de l'ONU en 2009, notamment selon des formules partiellement professionnalisées ou hybrides qui, tout en étant très proches de processus judiciaires, conservent un élément de participation du personnel.

Parmi les points importants soulevés dans l'étude, sans qu'il n'y soit question de l'éventuelle supériorité d'un modèle par rapport à l'autre, figure la question de savoir si les modèles auxquels répondent les mécanismes internes de recours actuellement en vigueur dans les entités des Nations Unies ouvrent au personnel concerné des voies d'action qui, assorties de recours utiles et de garanties procédurales, sont susceptibles d'assurer le bon règlement des différends d'ordre professionnel, conformément à ce que sont convenus les organes délibérants ou directeurs des entités participantes du CCI dans leurs cadres réglementaires respectifs.

Les constatations dégagées et les recommandations formulées dans le cadre de la présente étude visent à informer les organes délibérants, organes directeurs et chefs de secrétariat des entités des Nations Unies de la configuration et du fonctionnement des mécanismes internes de recours ouverts au personnel des entités des Nations Unies, et à relever les bonnes pratiques susceptibles d'aider ces entités à valider et, si besoin est, à revoir et à mettre à jour leurs cadres et pratiques en la matière.

## II. Principales constatations

Il ressort de la présente étude que le système des Nations Unies connaît deux catégories différentes, quoique aussi valables l'une que l'autre, de mécanismes internes de recours à caractère formel. Une partie du système, à savoir le Secrétariat de l'ONU et des entités telles que le Centre du commerce international (ITC), la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC), le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) et le Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat), ainsi que les fonds et programmes des Nations Unies, ont mis sur pied une formule intégralement professionnalisée de traitement des recours par des fonctionnaires juristes et des juges. Dans l'autre partie du système, la plupart des institutions spécialisées, telles que l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), l'Organisation internationale du Travail (OIT) et l'Organisation mondiale de la Santé (OMS), soumettent les recours, en premier ressort, à l'examen par les pairs, à charge pour lesdits pairs d'adresser ensuite des recommandations aux chefs de secrétariat compétents quant à la résolution des différends. L'uniformité relative qui caractérise à cet égard les entités rattachées au Secrétariat de l'ONU, ses départements et bureaux, et les fonds et programmes des Nations Unies, contraste de façon marquée avec la grande diversité des cadres réglementaires auxquels répondent les institutions où la formule de l'examen par les pairs reste d'application.

<sup>d</sup> Voir ST/SGB/2015/3 pour la composition du Secrétariat de l'ONU.

Nonobstant ce paysage varié, l'étude fait ressortir que, de façon générale, les deux systèmes remplissent bien leur fonction en ce sens qu'ils ouvrent des voies de recours suffisantes sans présenter de lacunes significatives. L'un comme l'autre présentent des avantages et des inconvénients, et gagneraient à ce que certains aspects de leurs fonctionnements soient améliorés.

**L'étude a permis de dégager les constatations suivantes :**

- **L'incidence des exigences juridictionnelles sur la configuration des mécanismes internes de recours.** Les statuts des tribunaux habilités à exercer leur compétence sur les entités des Nations Unies imposent certaines exigences aux mécanismes préalables et à la façon dont le personnel de ces entités peut se prévaloir d'une procédure judiciaire. Cela présuppose que les mécanismes précontentieux eux-mêmes répondent aux exigences posées par les statuts des tribunaux susceptibles d'être saisis.
- **La répartition des entités des Nations Unies selon deux systèmes juridictionnels.** Exception faite de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA), qui dispose de son propre tribunal du contentieux administratif compétent au premier degré, toutes les entités participantes du CCI adhèrent à l'un ou l'autre des deux systèmes de tribunaux utilisés par les entités des Nations Unies, à savoir : a) le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail ; et b) le système judiciaire à double degré de juridiction constitué par le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies et le Tribunal d'appel des Nations Unies.
- **L'utilisation du contrôle hiérarchique au Secrétariat de l'ONU, dans ses départements et bureaux, et dans les fonds et programmes des Nations Unies dotés d'une administration distincte (à l'exception du Programme alimentaire mondial).** Dans ces entités, la première mesure à prendre est un contrôle hiérarchique qui est effectué par la partie responsable de la décision contestée ou en son nom, et qui précède l'examen judiciaire à deux degrés.
- **Le renforcement du principe de responsabilité applicable au personnel d'encadrement.** Le contrôle hiérarchique devait contribuer à mettre à l'épreuve le bien-fondé du comportement des dirigeants et la conformité de ce comportement au statut et au règlement de l'entité. Il ressort de la présente étude que l'enjeu plus large de la responsabilité hiérarchique, tel que le concevait le Secrétaire général à l'amorce du processus de réforme, s'est fait moins perceptible au fil du temps, même si l'objectif d'engager la responsabilité des directions pour les décisions qu'elles prennent reste d'actualité. Le contrôle hiérarchique a deux rôles importants : d'une part, il donne à l'administration l'occasion de s'interroger à brève échéance sur le bien-fondé de ses décisions, d'en corriger en interne les erreurs ou les irrégularités, et d'éviter ainsi que les différends ne tombent sous le coup du contentieux ; d'autre part, il tend à renforcer l'application du principe de responsabilité dans la prise de décisions.
- **La professionnalisation intégrale de la fonction de contrôle hiérarchique.** Dans la pratique, le contrôle hiérarchique est entièrement administré par des juristes, à tous les stades du processus, même lorsqu'il s'agit d'assistance juridique ou de représentation du personnel. Au Secrétariat de l'ONU, la fonction est assurée de façon centrale par le Groupe du contrôle hiérarchique, et dans les fonds et programmes par les bureaux des affaires juridiques (sauf au PAM qui applique le Statut et le Règlement du personnel de la FAO).
- **L'évaluation globalement favorable du contrôle hiérarchique.** Le délai de réponse plus clair, fiable et court dont disposent les administrations est considéré comme une réalisation notable, mais le fait que ce temps soit différent selon que le contrôle est demandé au siège ou hors siège est considéré comme inadapté. Il ressort de la présente étude qu'un délai de réponse unifié de 45 jours, au lieu de 30, servirait l'efficacité de la procédure en maintenant un juste équilibre entre un traitement réaliste et raisonnable et un délai suffisamment court.

- **Le pourcentage élevé de demandes rejetées pour vice de procédure.** L'étude a mis en lumière le fait qu'un nombre important de demandes étaient déclarées irrecevables en ce qu'elles ne répondaient pas aux exigences procédurales de base pour être examinées au fond. Les statistiques officielles relatives à la recevabilité des demandes de contrôle hiérarchique ne sont pas systématiquement communiquées, alors qu'elles donnent de précieuses indications sur les éléments de procédures qui pourraient entraver l'accès à la justice et, partant, appeler un plus ample examen. La collecte systématique et la communication régulière de ces données sont indispensables à l'amélioration de l'administration de la justice dans les entités des Nations Unies.
- **L'utilisation de l'examen par les pairs dans la plupart des institutions spécialisées.** Dans les entités où le stade initial du recours interne n'est pas un contrôle hiérarchique mais un examen administratif, la seconde phase de la procédure est également un processus interne. Celui-ci prend la forme d'un examen par un « organe paritaire collégial » composé de membres du personnel – les pairs – désignés conjointement par la direction et le personnel de l'entité. L'examen par les pairs, qui a normalement vocation consultative, aboutit à une recommandation plutôt qu'à une décision, un jugement ou un arrêt.
- **L'examen par les pairs équivalent du premier degré de juridiction.** Dans le contexte des mécanismes internes de recours, selon leur acception ordinaire, l'examen par les pairs est l'équivalent administratif (c'est-à-dire non judiciaire) du premier degré de juridiction constitué par le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies dans le système à double degré de juridiction. Il n'est pas confié à des juges ou des juristes, mais à des personnes sans formation juridique. La participation du personnel en est un aspect primordial et bien établi dès les premières dispositions réglementaires prises en la matière. La plupart des entités qui utilisent aujourd'hui l'examen par les pairs sont catégoriques quant à ses avantages et à leur intention d'en conserver le principe.
- **L'évolution de l'examen par les pairs.** Alors que les faiblesses de l'examen par les pairs se faisaient plus évidentes au fil du temps, certaines entités soucieuses d'en améliorer les aspects critiqués y ont progressivement apporté des modifications. Aussi le système des Nations Unies compte-t-il aujourd'hui trois formules d'examen par les pairs. La formule « traditionnelle », entièrement interne, à vocation consultative auprès de la ou du chef de secrétariat, ne subsiste plus que dans une poignée d'entités : l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI), l'Organisation mondiale du tourisme (OMT) et l'Union internationale des télécommunications (UIT). Sept entités ont recours à une variante plus avancée, semi-professionnalisée, de l'examen par les pairs : la FAO – y compris le PAM –, l'OIT, l'OMS – y compris le Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida (ONUSIDA) –, l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) et l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI). Ces entités ont procédé à une professionnalisation partielle de leurs mécanismes, sans pour autant en éliminer complètement la composante non professionnelle que constitue la participation du personnel. La troisième formule de l'examen, qualifiée d'« hybride » aux fins de la présente étude, est utilisée par les entités suivantes : l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), l'Organisation maritime internationale (OMI) et l'Union postale universelle (UPU). Ces entités ont remplacé l'organe paritaire collégial de l'examen par les pairs par une instance quasi judiciaire. Celle-ci rend des décisions définitives, apparentées à des jugements, qui sont contraignantes pour la ou le chef de secrétariat et directement susceptibles d'appel devant une instance de second degré par la ou le membre du personnel ou l'administration concerné(e).
- **Les trois principales difficultés de la formule traditionnelle de l'examen par les pairs.** L'examen par les pairs dans sa forme traditionnelle présente les trois grandes difficultés suivantes : a) la durée de sa procédure et les retards qui en résultent ; b) le risque élevé de conflits d'intérêts étant donné la composition entièrement interne de l'organe d'examen, surtout dans les entités de plus petite taille ; et c) la nature non professionnelle du processus, étant donné qu'aucune qualification particulière n'est

normalement requise des membres de l'organe d'examen et qu'il ne leur est pas nécessairement fourni d'orientations quant au droit ou à la procédure. La formation pourrait être un moyen de compenser, dans une certaine mesure, l'absence de soutien juridique, mais elle n'est assurée que de façon très limitée dans les entités et à l'intention des organes d'examen qui font l'objet de la présente étude.

- **La formule semi-professionnalisée (consultative) de l'examen par les pairs.** La professionnalisation de l'organe d'examen se traduit par le fait que sa présidence ou son secrétariat sont assurés par une personne externe ayant une formation de juriste, les autres membres étant issus du personnel, sans égard à leur profil professionnel. La tendance à la professionnalisation de l'examen par les pairs dans de nombreuses institutions spécialisées peut être attribuée à la prise de conscience du fait qu'un processus fondé exclusivement sur la bonne volonté et le dévouement de bénévoles (issus du personnel) ne saurait durablement rendre la justice qu'en attendent celles et ceux qui y recourent. D'où l'instauration jugée indispensable d'une présidence ou d'un secrétariat assurés par un ou une juriste.
- **Les pouvoirs de décision de l'examen par les pairs de type hybride.** La caractéristique qui distingue l'examen par les pairs de type hybride des autres formules d'examen collégial réside dans le fait que l'organe d'examen a le pouvoir de rendre des décisions qui s'imposent à la ou au chef de secrétariat de l'entité. Les trois entités qui ont opté pour cette formule ont également procédé à une professionnalisation poussée de la procédure. La nécessité d'adapter celle-ci était devenue pressante en raison de la jurisprudence établie à dater de 2019 par la seule instance judiciaire de ces entités, le Tribunal d'appel des Nations Unies.
- **Les cas particuliers.** De part et d'autre de la démarcation entre les deux grands modèles de justice interne du système des Nations Unies, il y a des entités dont les mécanismes internes de recours fonctionnent différemment des modèles établis. L'UNRWA est un exemple de ces cas particuliers en ce qu'il n'a pas fait siennes toutes les « options » du nouveau modèle à double degré de juridiction, retenant la seule compétence du Tribunal d'appel des Nations Unies, à l'exclusion de celle du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies. Il s'est doté de son propre système de justice interne, a créé son propre Tribunal du contentieux, a mis sur pied son propre Bureau juridique d'aide au personnel et a adopté une procédure d'« examen des décisions » (en lieu et place de celle du contrôle hiérarchique) qui s'apparente plus à la procédure d'examen administratif adoptée par la plupart des institutions spécialisées. L'Organisation météorologique mondiale (OMM) est la seule institution spécialisée à avoir souscrit à toutes les « options » du système interne d'administration de la justice. Elle a adopté l'entièreté du système judiciaire des Nations Unies à deux degrés de juridiction, à savoir le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies en tant que juridiction de première instance et le Tribunal d'appel des Nations Unies en tant que juridiction d'appel. À cette fin, elle a renoncé à l'examen par les pairs en faveur du contrôle hiérarchique, pour lequel elle fait appel aux services du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF). L'OMM est également la seule institution spécialisée dont le personnel a accès aux services du Bureau de l'aide juridique au personnel du Secrétariat de l'ONU et du Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies. L'OMI se singularise également par le fait qu'elle est la seule entité participante du CCI dotée d'un processus à quatre phases : le « dialogue », le contrôle hiérarchique, l'examen par les pairs de type hybride et le réexamen devant le Tribunal d'appel des Nations Unies.
- **Les mécanismes de recours spécialisés.** La majorité des entités des Nations Unies disposent également de mécanismes de recours spécialisés permettant de contester les documents d'évaluation et de notation, qui ne sont pas considérés comme des décisions administratives. D'autres mécanismes de recours spécialisés existent dans la plupart des entités en matière de reclassements de postes, de constatations médicales, de mesures disciplinaires et de demandes de pensions, ainsi que pour les contestations de décisions relatives à l'absence de représailles présumées au regard des politiques de protection des personnes qui dénoncent des manquements.

- **Les questions de capacités et de performance, notamment de productivité.** Sur la base des informations fournies par les entités examinées quant au nombre estimé de cas soumis, traités et pendants (retard accumulé) dans le cadre de leurs mécanismes internes de recours (généraux et spécialisés), et sur les effectifs affectés à temps plein ou partiel aux fonctions concernées, l'étude avait pour objectif de dresser le bilan des ressources et des résultats de ces mécanismes dans les entités participantes du CCI. Il a ainsi été constaté que la plupart de ces fonctions étaient confiées à des fonctionnaires de classe P-4 (28,4 %) et P-3 (23,2 %) dont la majorité (70,9 %) s'y consacraient à temps partiel. Considérées dans leur ensemble, les entités examinées affectaient en moyenne, pour chaque tranche de 1 000 membres du personnel, un demi-temps plein d'un fonctionnaire de classe P-4 aux tâches requises par les procédures de recours, à un coût annuel moyen de 482 318 dollars des États-Unis par entité. Au regard de l'indicateur conçu spécialement pour la présente étude, la productivité moyenne d'un ou d'une fonctionnaire de classe P-4 ou de niveau équivalent était de 23,5 cas traités par an, le coût moyen en personnel de chaque cas traité s'élevant à 8 545 dollars des États-Unis. Les entités jugées les plus « productives » sur cette base de calcul étaient le Secrétariat de l'ONU, l'UNICEF, la FAO (y compris le PAM pour la phase de l'examen par les pairs) et le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP).
- **La gestion des demandes.** Sur la base du nombre moyen annuel de demandes reçues et traitées par les mécanismes de recours généraux et spécialisés des entités participantes, il a été constaté dans le cadre de la présente étude que la grande majorité des entités traitaient moins de 30 demandes en moyenne par an, que 10 d'entre elles ne recevaient pas plus de huit demandes en moyenne par an, et que l'ONU et l'UNRWA en traitaient respectivement au moins 700 et 150 en moyenne par an. Le suivi de la gestion des demandes dans les entités s'est avéré inégal et, dans bon nombre d'entre elles, d'une fiabilité limitée, surtout pour ce qui avait trait au temps moyen de traitement, le relevé des durées de traitement n'étant pas systématique, et à la procédure d'examen par les pairs, pour laquelle la collecte des données et la communication de l'information n'étaient qu'exceptionnelles. L'analyse a montré, dans la mesure où les données disponibles concernant la gestion des demandes étaient utiles à cette fin, que la durée de la procédure d'examen par les pairs tendait à être plus de cinq fois supérieure à celle du traitement des recours selon la formule de l'examen administratif.
- **Les services de conseils et de représentation juridiques.** Il est important pour le bon fonctionnement des mécanismes internes de recours que les membres du personnel puissent obtenir des conseils juridiques avant d'entreprendre formellement leurs employeurs sur une question contestée, et que leurs droits et intérêts puissent être efficacement défendus lorsqu'ils en réfèrent formellement aux mécanismes internes de recours. Dans le cas du personnel des Nations Unies, la représentation juridique, pour autant qu'elle soit autorisée, est disponible dans des mesures très variables selon les entités. Deux démarches principales existent dans le système en matière de services de conseils et de représentation juridiques : a) les conseils et la représentation proposés gratuitement par le Bureau de l'aide juridique au personnel du Secrétariat de l'ONU, de ses départements et bureaux, et des fonds et programmes des Nations Unies, et par le Bureau juridique d'aide au personnel de l'UNRWA ; et b) le soutien juridique, hétéroclite et diversement limité, proposé au personnel des institutions spécialisées. Dans l'ensemble, le soutien juridique mis à la disposition du personnel des Nations Unies apparaît donc comme inégal et perfectible.
- **Le Bureau de l'aide juridique au personnel est une nouvelle source, unique en son genre, de soutien juridique indépendant.** Le Bureau de l'aide juridique au personnel (tout comme le Bureau juridique d'aide au personnel de l'UNRWA) est unique en son genre en ce qu'il n'existe pas, dans le paysage des organisations internationales, de mécanisme comparable ayant pour mission de fournir une aide juridique abordable aux membres du personnel qui en ont besoin dans le cadre de différends d'ordre professionnel. Le Bureau de l'aide juridique au personnel exerce son mandat en toute indépendance fonctionnelle et opérationnelle. Composé d'avocats ayant une connaissance et une expérience spécialisées du droit administratif

des Nations Unies, il fournit une assistance juridique gratuite aux fonctionnaires du système des Nations Unies depuis 2009. Il constitue un modèle dont d'autres organisations gagneraient à s'inspirer, même s'il peine à suivre le rythme des demandes d'assistance qui lui sont adressées.

- **Le Bureau juridique d'aide au personnel.** Le Bureau est censé fournir au personnel de l'UNRWA des services gratuits de conseils et de représentation juridiques à l'instar du Bureau de l'aide juridique. Il reste malheureusement entravé par l'insuffisance des ressources mises à sa disposition et dépourvu d'une politique ou d'un texte définissant sa mission et d'autres aspects de son fonctionnement.
- **Les dispositions de soutien juridique à l'intention du personnel des institutions spécialisées.** Le soutien juridique mis à la disposition du personnel des institutions spécialisées est comparativement limité. Les deux tiers de ces institutions imposent des restrictions expresses à la possibilité pour le personnel de se faire représenter dans le cadre d'un recours interne. La liberté d'obtenir une représentation juridique de son choix n'existe que dans une petite poignée d'institutions spécialisées. Faute de mettre un soutien juridique institutionnalisé à la disposition des membres de leur personnel qui forment des recours internes, la plupart des institutions spécialisées comptent sur l'aide, y compris financière, que peuvent leur fournir les organes représentatifs du personnel. Cette assistance varie grandement et ne saurait être considérée comme suffisante. Il y a longtemps que des modifications auraient dû être apportées aux cadres réglementaires des entités qui continuent de priver leurs fonctionnaires de la faculté de choisir un défenseur ou une défenseuse librement et sans restriction.
- **Les aspects systémiques des mécanismes internes de recours.** Il n'existe pas à l'heure actuelle, à l'échelle du système, de mécanisme formel interentités consacré à l'administration de la justice en tant que telle, ni de mécanisme qui concerne spécifiquement la justice en phase précontentieuse, qu'il s'agisse des recours internes à caractère général ou spécialisé, et quelle que soit la matière considérée. Certains aspects des processus internes de recours, en particulier pour ce qui concerne les mécanismes spécialisés, sont du ressort du Réseau ressources humaines et d'équipes spéciales sous la responsabilité du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS). D'autres aspects peuvent être examinés dans le cadre des réseaux informels de conseillères et de conseillers juridiques des entités des Nations Unies, lesquels se réunissent annuellement pour échanger des informations, des données d'expérience et des pratiques relatives à des questions juridiques d'intérêt commun. Au vu de l'existence de plusieurs véhicules, informels certes, de consultation, d'échange et de débat concernant les questions de justice interne, il n'est nul besoin, dans l'immédiat, de mettre en place un mécanisme interentités formel consacré aux recours précontentieux en tant que tels.
- **Les possibilités d'harmonisation à l'échelle du système.** Il serait avantageux pour l'ensemble du système des Nations Unies que soient créées des occasions plus nombreuses d'échanges multifonctionnels entre entités. De telles occasions seraient particulièrement utiles aux petites entités moins dotées en ressources, de même qu'à celles qui n'ont qu'un accès limité aux communautés de pratique, dès lors qu'elles sont basées dans des lieux d'affectation où d'autres entités n'ont ni siège ni présence.

### III. Conclusions et recommandations

- Nombreuses sont les entités des Nations Unies qui, soucieuses de mettre à niveau leur système interne d'administration de la justice, y ont apporté d'importantes modifications au cours de ces dix dernières années, en particulier s'agissant de la configuration et du fonctionnement des mécanismes internes de recours. Il y a cependant encore matière à amélioration pour ce qui est de l'accès des fonctionnaires à la justice interne des entités des Nations Unies, ainsi que de la coopération et de l'harmonisation entre ces entités.

- Le présent rapport contient sept recommandations formelles pour suite à donner, dont cinq s'adressent aux chefs de secrétariat et deux aux organes délibérants ou directeurs des entités.
- Les recommandations formelles sont complétées par 25 recommandations informelles. Matérialisées en gras dans le texte du présent rapport et listées ci-dessous, elles constituent des propositions supplémentaires à l'intention des organes délibérants, des organes directeurs et des chefs de secrétariat des entités. Elles tendent à renforcer encore les mécanismes internes de recours. Elles sont à lire au regard des constatations de l'étude pour chaque entité.

## **A. Recommandations formelles**

### **Recommandation 1**

**Les chefs de secrétariat des entités des Nations Unies qui ne l'ont pas encore fait devraient, d'ici à la fin de 2025, harmoniser les délais dans lesquels leurs administrations sont tenues de répondre aux demandes de contrôle hiérarchique ou d'examen administratif afin qu'ils se situent entre 45 jours civils au moins et 60 jours civils au plus, que la demande ait été formée par un ou une fonctionnaire en poste au siège ou hors siège, ou soumettre telle harmonisation à la décision de leurs organes délibérants ou directeurs.**

### **Recommandation 2**

**Les chefs de secrétariat des entités des Nations Unies qui ne l'ont pas encore fait devraient, d'ici à la fin de 2025, inclure dans leurs cadres réglementaires une disposition qui permette de suspendre l'exécution des décisions contestées en phase précontentieuse, d'office ou à la demande de la partie requérante, lorsqu'une décision apparaît de prime abord irrégulière, en cas d'urgence particulière ou lorsque l'exécution de la décision causerait un préjudice irréparable, ou soumettre l'inclusion de telle disposition à la décision de leurs organes délibérants ou directeurs.**

### **Recommandation 3**

**Les chefs de secrétariat des entités des Nations Unies devraient, s'il y a lieu et d'ici à la fin de 2025, établir les descriptifs des fonctions de présidence et de secrétariat de leurs organes d'examen par les pairs, ou des instruments similaires, à l'effet de fixer les qualifications requises des titulaires de ces charges, compétences juridiques incluses, leurs responsabilités et leurs rattachements hiérarchiques, et de mettre ainsi en place les garanties structurelles nécessaires à leur indépendance et à leur impartialité.**

### **Recommandation 4**

**Les organes délibérants et directeurs des entités des Nations Unies devraient demander aux chefs de secrétariat qui ne l'ont pas encore fait d'entreprendre un examen approfondi des cadres réglementaires et des pratiques en vigueur au sein de leur entité, ce qui concerne les mécanismes internes de recours à caractère spécialisé, pour s'assurer qu'ils restent utiles et efficaces dans le cadre plus large des mécanismes internes de recours, et afin d'éliminer notamment, pour une meilleure efficacité des procédures, les voies de recours qui feraient double emploi ou seraient ambiguës, et de leur faire rapport à ce sujet au plus tard en 2025.**

### **Recommandation 5**

**Les organes délibérants et directeurs des entités des Nations Unies devraient demander aux chefs de secrétariat qui ne l'ont pas encore fait de leur faire rapport annuellement, à partir de 2025, sur le fonctionnement de leurs mécanismes internes de**

recours à caractère formel, y compris les mécanismes spécialisés. Les rapports devraient donner des précisions, ventilées selon les types de procédures, sur le nombre, la matière et l'issue des recours, en incluant des informations sur les cas déclarés irrecevables, les caractéristiques démographiques des demandeurs et demandeuses, et la confirmation ou la révision des décisions contestées.

#### Recommandation 6

Les chefs de secrétariat des entités des Nations Unies qui ne l'ont pas encore fait devraient, d'ici à la fin de 2025, revoir les règles de procédure applicables aux mécanismes internes de recours à caractère formel en ce qui concerne les délais de réponse imposés aux administrations à différents stades de la procédure de recours, et préciser les conditions auxquelles ces délais peuvent être prorogés, de sorte à contenir les retards en la matière et à réduire l'incertitude juridique et renforcer l'application du principe de responsabilité.

#### Recommandation 7

Les chefs de secrétariat des entités des Nations Unies qui ne l'ont pas encore fait devraient, d'ici à la fin de 2025, adapter les cadres réglementaires de leurs entités à l'effet d'en éliminer toute restriction à la représentation juridique de leur personnel dans les procédures de justice interne, de sorte à permettre aux fonctionnaires de choisir librement et sans restriction leur défenseur ou défenseuse.

## B. Recommandations informelles

- Les Inspecteurs proposent que les entités examinent leurs cadres réglementaires à l'effet de préciser dans quels cas les recours internes à caractère formel doivent être épuisés avant qu'une requête ne puisse être déclarée recevable par le tribunal compétent, et qu'elles indiquent concrètement, dans chacune de leurs décisions administratives écrites, les voies de recours dont dispose la ou le fonctionnaire concerné(e) qui souhaiterait la contester (par. 55).
- Les Inspecteurs proposent que soit envisagée, au sein de la fonction des ressources humaines des entités qui appellent un investissement particulier en raison notamment de la taille de leur personnel et de la probabilité des recours, la création d'une fonction spécialement chargée de veiller à l'impartialité de l'examen des décisions contestées (par. 77).
- Les Inspecteurs proposent qu'aux fins de l'examen administratif, la ou le responsable hiérarchique qui a pris la décision contestée reste identifiable dans l'intérêt de l'application du principe de responsabilité (par. 80).
- Les Inspecteurs proposent que des formations juridiques soient régulièrement organisées à l'intention des spécialistes des ressources humaines qui interviennent sur le fond dans les procédures internes de recours (par. 81).
- Les Inspecteurs proposent que les dispositions prises par l'Assemblée générale dans sa résolution 61/261 ainsi que les mesures d'engagement de la responsabilité des cadres présentées par le Secrétaire général dans son rapport sur l'administration de la justice à l'ONU<sup>e</sup> soient prises en compte aux fins de l'établissement des contrats des cadres supérieurs, de sorte à respecter les finalités du contrôle hiérarchique telles que les a approuvées l'Assemblée générale, et à renforcer l'application des principes de responsabilité et d'intégrité dans le système (par. 89).

<sup>e</sup> A/68/346.

- Les Inspecteurs proposent que les exceptions coutumières aux exigences procédurales régissant la recevabilité des recours internes soient soit codifiées, soit abandonnées (par. 130).
- Les Inspecteurs proposent que l'OMT étudie la possibilité de confier les fonctions associées aux recours à des services extérieurs, idéalement à ceux d'une entité des Nations Unies dont le dispositif précontentieux est similaire (par. 162).
- Les Inspecteurs proposent que l'AIEA revoie prioritairement la configuration et le fonctionnement de sa Commission paritaire de recours (par. 166).
- Les Inspecteurs proposent que l'ONUDI crée des voies informelles de résolution accélérée des différends d'ordre professionnel et de désescalade des conflits (par. 168).
- Les Inspecteurs proposent que l'ONUDI s'emploie à remédier dès que possible aux défaillances relevées dans la gestion de son processus d'examen par les pairs, en vue d'améliorer l'administration interne de la justice dans l'Organisation (par. 169).
- Les Inspecteurs proposent que la conseillère ou le conseiller juridique de l'entité ait la charge de porter à la connaissance de la ou du chef de secrétariat de l'ONUDI la recommandation de l'organe d'examen par les pairs à ce stade de la procédure (par. 171).
- Les Inspecteurs proposent que l'ONUDI procède dès que possible à une révision de ses processus d'examen par les pairs à caractère spécialisé, en vue de les rationaliser et, dans la mesure du possible, de les aligner sur les modalités habituelles de recours formels (par. 172).
- Les Inspecteurs proposent qu'à titre prioritaire, pour assurer un strict minimum de professionnalisation et, idéalement, en tant que mesure intérimaire tendant vers une formule semi-professionnelle, les membres des organes d'examen par les pairs reçoivent une préparation initiale et des formations périodiques, dispensées de préférence par des juristes. Ils proposent également que des mesures soient prises pour veiller au renouvellement ou remplacement réguliers des membres des organes d'examen par les pairs, ainsi qu'à une rotation suffisante entre elles et eux dans le cadre de leur affectation aux différents cas soumis à l'examen (par. 178).
- Compte tenu des constatations dégagées dans le cadre de la présente étude, les Inspecteurs proposent que les entités qui comptent l'examen par les pairs parmi leurs mécanismes établis de recours interne étudient la possibilité de professionnaliser les organes chargés de cet examen (par. 196).
- Pour que son processus interne de recours puisse rendre la justice compétente et cohérente qu'en attendent les fonctionnaires, les Inspecteurs proposent que l'UIT prenne des dispositions pour que des compétences juridiques soient requises de la présidence ou du secrétariat de son organe d'examen par les pairs (par. 197).
- Les Inspecteurs proposent que soit mis un terme à la pratique de la FAO de nommer des représentantes ou représentants de ses États membres au Comité de recours, et que l'Organisation envisage d'apporter des modifications aux fonctions de président ou de présidente du Comité, ainsi qu'à celles de ses présidents ou présidentes suppléants, afin d'éviter tout conflit d'intérêts entre le rôle de surveillance de l'organe directeur et la direction exécutive de l'entité (par. 199).
- Les Inspecteurs soutiennent et relaient la proposition d'établir un tel groupe [groupe de révision administrative et d'intervention dans les différends], car ils sont d'avis que cela renforcerait l'administration interne de la justice à l'Office [UNRWA] (par. 224).

- Les Inspecteurs proposent qu'afin d'améliorer la viabilité et la responsabilité du Comité de justice interne de l'UNRWA, il soit remédié aux lacunes relevées dans le cadre de la présente étude quant aux responsabilités de cet organe (par. 225).
- Les Inspecteurs proposent que soit posée à l'échelle du système la question de savoir s'il serait réaliste et opportun d'exiger qu'il y ait, préalablement à l'ouverture de toute procédure formelle et conformément au principe du faible seuil d'exigence, une tentative de résolution informelle des contestations visant des décisions administratives (par. 236).
- Les Inspecteurs proposent que l'OMI envisage de revoir la nécessité de maintenir le contrôle hiérarchique dans son mécanisme interne de recours (par. 238).
- Les Inspecteurs sont d'avis que l'absence totale de voie formelle de recours permettant de contester au fond les documents d'évaluation et de notation des fonctionnaires [comme c'est le cas à la FAO, l'OMI, l'OMT et l'UPU] est une lacune de la réglementation, et propose par conséquent que soit instauré un tel recours (par. 259).
- Les Inspecteurs proposent que cette approche [la possibilité de résoudre un désaccord portant sur un document d'évaluation et de notation de façon informelle avant d'engager la procédure formelle d'objection] soit instaurée partout comme moyen d'éviter que les différends de ce type ne tombent sous le coup d'une procédure formelle. Ils proposent également que l'accès à la phase formelle de recours soit autorisé dès après la première tentative échouée de résolution informelle, car toute étape obligatoire supplémentaire constituerait une charge excessive et une entrave inutile à la justice (par. 265).
- Les Inspecteurs encouragent les entités qui continuent de soumettre les recours contre des mesures disciplinaires à un examen administratif ou à un mécanisme équivalent de revoir leur dispositif dans le sens d'une rationalisation des procédures de recours, et d'envisager de donner aux fonctionnaires la possibilité de sauter cette étape, s'ils le souhaitent, dans l'intérêt d'une procédure diligente et du droit à un recours efficace (par. 275).
- Les Inspecteurs proposent que les entités qui maintiennent l'examen par les pairs en matière disciplinaire choisissent soit de maintenir l'intervention de l'organe d'examen avant que ne soit imposée la mesure disciplinaire, soit de la maintenir dans le cadre de leur mécanisme habituel de traitement des recours en interne une fois que la mesure a fait l'objet d'un recours, pour éviter les doubles emplois et réduire les retards qu'entraînerait pour le processus de recours son maintien dans les deux cas (par. 286).
- Les Inspecteurs insistent sur la nécessité d'appliquer la recommandation 2 contenue dans le rapport du CCI sur son examen des politiques et pratiques relatives à la dénonciation des abus dans les entités des Nations Unies<sup>f</sup>, et proposent que les entités qui ne l'ont pas encore fait renvoient, dès que possible, leurs politiques dans ce sens. Ils proposent également que les entités concernées concluent des accords avec les bureaux de la déontologie d'autres entités des Nations Unies pour la prestation de services de deuxième examen de faits dénoncés pour lesquels une présomption de représailles n'a pas été établie (par. 304).

<sup>f</sup> JIU/REP/2018/4.



## Table des matières

	<i>Page</i>
Résumé analytique .....	iii
Abréviations .....	xvii
Index des entités .....	xix
I. Introduction .....	1
A. Contexte .....	1
B. Objet .....	3
C. Portée et limites .....	3
D. Méthodologie .....	4
E. Termes clefs et définitions .....	6
II. Cadres réglementaires .....	7
A. Dispositions de justice interne .....	7
B. Exigences imposées aux recours internes par les tribunaux .....	9
III. Fonctionnement des mécanismes internes de recours à caractère général .....	14
A. Examen administratif .....	16
B. Contrôle hiérarchique .....	19
C. Examen par les pairs en tant que mécanisme de première instance .....	33
D. Cas particuliers .....	50
IV. Mécanismes de recours spécialisés .....	55
A. Mécanismes internes de recours à caractère spécialisé .....	55
B. Objections aux documents d'évaluation et de notation .....	57
C. Classement des postes .....	60
D. Constatations médicales .....	61
E. Mesures disciplinaires .....	61
F. Recours relatifs aux pensions .....	64
G. Décisions concluant à l'absence de présomption de représailles .....	65
V. Capacités et performance .....	67
A. Capacités .....	67
B. Productivité .....	69
C. Gestion des procédures .....	71
VI. Conseils et représentation juridiques .....	75
A. Bureau de l'aide juridique au personnel du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies .....	77
B. Bureau juridique d'aide au personnel de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient .....	81
C. Soutien juridique au personnel des institutions spécialisées .....	82
D. Comblent le fossé .....	85
VII. Aspects systémiques des mécanismes internes de recours .....	87
VIII. Conclusions et voie à suivre .....	90

## Annexes

I.	Configuration des mécanismes internes de recours à caractère formel (et général).....	91
II.	Cadre de réglementation et dispositions institutionnelles applicables aux mécanismes internes de recours à caractère formel et général .....	94
III.	Mécanismes de recours spécialisés .....	98
A.	Vue d'ensemble des mécanismes de recours spécialisés ouverts au personnel des entités des Nations Unies.....	98
B.	Objections aux documents d'évaluation et de notation.....	100
C.	Reclassements de postes .....	104
D.	Constatations médicales.....	107
E.	Mesures disciplinaires .....	111
IV.	Profils et statuts administratifs des présidentes et présidents des organes d'examen par les pairs (mécanismes internes de recours à caractère général).....	114
V.	Incidence sur les mécanismes internes de recours de la décision d'une entité de renoncer à la compétence d'un tribunal pour reconnaître celle d'un autre.....	116
VI.	Vue d'ensemble des mesures que les entités participantes sont appelées à prendre conformément aux recommandations du Corps commun d'inspection.....	121

## Abréviations

AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
BSCI	Bureau des services de contrôle interne
CCI	Corps commun d'inspection
CCS	Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FICSA	Fédération des associations de fonctionnaires internationaux
FIDA	Fonds international de développement agricole
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
ITC	Centre du commerce international
OACI	Organisation de l'aviation civile internationale
OIT	Organisation internationale du Travail et Bureau international du Travail
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMI	Organisation maritime internationale
OMM	Organisation météorologique mondiale
OMPI	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
OMS	Organisation mondiale de la Santé
OMT	Organisation mondiale du tourisme
ONU-Femmes	Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes
ONU-Habitat	Programme des Nations Unies pour les établissements humains
ONUDC	Office des Nations Unies contre la drogue et le crime
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
ONUG	Office des Nations Unies à Genève
ONUN	Office des Nations Unies à Nairobi
ONUSIDA	Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida
ONUV	Office des Nations Unies à Vienne
PAM	Programme alimentaire mondial
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
TANU	Tribunal d'appel des Nations Unies
TAOIT	Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail
TCNU	Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies
TCUNRWA	Tribunal du contentieux administratif de l'UNRWA
UIT	Union internationale des télécommunications
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNOPS	Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets

UNRWA	Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient
UPU	Union postale universelle

## Index des entités

<i>Entité</i>	<i>Numéro de paragraphe</i>
Secrétariat de l'ONU	8, 9, 12, 15, 34, 35, 36, 42, 45, 48, 60, 62, 66, 70, 83, 90, 92, 97, 99, 100, 101, 102, 103, 308, 309, 321, 322
CNUCED	12, 35, 36, 45, 60, 69, 97, 102, 253, 269, 308, 323, 338, 343
FNUAP	35, 36, 45, 60, 93, 251, 265, 266, 269, 308, 316, 338, 343
HCR	35, 36, 45, 60, 93, 129, 146, 253, 266, 269, 308, 323, 338, 343
ONU-Femmes	35, 36, 45, 60, 93, 146, 253, 255, 266, 269, 308, 338, 343
ONU-Habitat	12, 35, 36, 45, 60, 62, 97, 253, 269, 308, 338, 343
ONUDC	12, 35, 36, 45, 60, 69, 77, 97, 103, 147, 253, 269, 308, 323, 338, 343, 372
PAM	36, 38, 39, 40, 41, 45, 46, 48, 60, 62, 68, 106, 109, 113, 155, 158, 168, 182, 183, 195, 253, 262, 266, 267, 271, 274, 289, 297, 308, 316, 335, 337, 338, 343, 363, 366, 373
PNUD	35, 36, 45, 60, 93, 253, 255, 263, 264, 266, 268, 308, 338, 343
PNUE	12, 35, 36, 45, 60, 97, 253, 269, 308, 323, 338, 343
UNICEF	35, 36, 45, 60, 69, 77, 90, 93, 94, 95, 129, 146, 228, 229, 251, 256, 265, 266, 269, 308, 316, 338, 343, 396
UNOPS	36, 45, 60, 69, 77, 93, 94, 95, 256, 266, 269, 308, 338, 343
UNRWA	37, 45, 48, 50, 56, 60, 106, 113, 117, 207, 218, 219, 220, 221, 222, 224, 225, 226, 253, 266, 274, 308, 322, 323, 337, 338, 339, 343, 360, 361
ITC	12, 35, 36, 45, 60, 69, 97, 102, 253, 269, 282, 308, 323, 338, 343
ONUSIDA	15, 41, 45, 46, 60, 62, 72, 77, 106, 113, 155, 158, 183, 195, 253, 261, 265, 273, 283, 289, 299, 308, 329, 338, 343, 363, 367, 371, 376
AIEA	12, 15, 45, 60, 62, 72, 106, 113, 157, 158, 159, 163, 164, 166, 169, 180, 181, 183, 184, 185, 195, 263, 264, 265, 269, 273, 276, 284, 285, 308, 329, 338, 343, 364, 365, 366, 371, 374
FAO	38, 39, 40, 45, 60, 68, 106, 109, 113, 157, 158, 177, 182, 183, 184, 185, 195, 198, 199, 246, 252, 253, 258, 259, 267, 271, 274, 289, 300, 308, 316, 338, 343, 366, 372
OACI	45, 48, 60, 62, 65, 68, 106, 113, 157, 158, 180, 182, 183, 184, 185, 189, 195, 204, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 214, 215, 217, 218, 239, 253, 255, 270, 274, 300, 308, 323, 329, 338, 346, 359, 366, 395
OIT	7, 42, 45, 46, 50, 52, 58, 59, 60, 64, 72, 106, 113, 117, 118, 140, 152, 157, 158, 163, 170, 177, 183, 184, 195, 203, 207, 210, 239, 243, 252, 270, 271, 273, 276, 282, 284, 285, 300, 308, 319, 329, 330, 335, 338, 343, 366, 368, 373, 389, 395
OMI	45, 48, 60, 62, 65, 106, 113, 157, 158, 180, 182, 183, 186, 187, 189, 195, 204, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 216, 217, 218, 232, 233, 234, 235, 236, 237, 238, 239, 246, 252, 253, 258, 259, 273, 276, 281, 299, 308, 329, 338, 343, 346, 359, 367, 372, 395
OMM	45, 48, 60, 62, 66, 90, 94, 106, 113, 136, 204, 207, 210, 227, 228, 229, 230, 239, 253, 267, 273, 308, 337, 338, 343, 346, 363
OMPI	45, 60, 68, 71, 106, 113, 118, 156, 157, 158, 176, 177, 183, 184, 195, 239, 240, 246, 252, 261, 267, 270, 273, 300, 308, 320, 329, 338, 343, 367, 371, 396
OMS	41, 45, 49, 60, 69, 72, 77, 106, 113, 156, 157, 158, 177, 183, 184, 195, 252, 253, 261, 267, 271, 273, 276, 283, 299, 308, 319, 329, 338, 343, 363, 367, 372, 376, 396
OMT	45, 60, 72, 73, 106, 113, 158, 159, 160, 161, 162, 177, 183, 186, 195, 243, 246, 252, 258, 259, 267, 270, 274, 276, 279, 295, 300, 308, 338, 343, 364, 365, 366, 373
ONUDI	45, 60, 72, 106, 113, 118, 158, 159, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 183, 186, 187, 195, 239, 251, 253, 267, 271, 273, 276, 278, 294, 299, 300, 308, 329, 338, 343, 364, 365, 366
UIT	45, 60, 71, 73, 106, 113, 158, 159, 177, 181, 183, 186, 195, 197, 246, 252, 269, 273, 276, 280, 299, 308, 338, 343, 364, 365, 366, 372
UNESCO	45, 60, 73, 106, 113, 156, 158, 177, 183, 186, 195, 253, 267, 270, 274, 299, 308, 338, 343, 366, 373
UPU	45, 48, 60, 62, 66, 106, 113, 158, 180, 182, 183, 186, 195, 204, 207, 208, 209, 210, 213, 216, 246, 252, 258, 259, 267, 270, 274, 276, 282, 289, 293, 300, 308, 329, 338, 343, 346, 359, 367, 373, 395



## I. Introduction

1. **L'examen à l'échelle du système des mécanismes de recours précontentieux à caractère formel.** Le Corps commun d'inspection (CCI) avait inclus dans son programme pour 2021 un « Examen des mécanismes internes de recours préalable à la saisine du tribunal à la disposition des fonctionnaires des entités des Nations Unies »<sup>1</sup>. Cet examen s'inscrit dans un des quatre domaines thématiques d'intervention formulés dans le cadre stratégique du Corps commun pour la période 2020-2029<sup>2</sup>, ainsi que dans la logique d'un groupe de rapports qu'il a consacrés aux questions d'intégrité et de responsabilité. Il vient également compléter le travail que le CCI consacre à diverses questions d'administration de la justice dans l'ensemble du système des Nations Unies<sup>3</sup>.

2. **Le fonctionnement des mécanismes de recours précontentieux n'est pas au centre des préoccupations des fonctions de surveillance internes et externes.** Il n'y a pas eu, à ce jour, d'état des lieux complet des mécanismes de recours précontentieux des entités des Nations Unies, ni d'analyse comparative, à l'échelle du système, de leurs caractéristiques respectives. C'est la première fois que le CCI recense les divers mécanismes de recours par lesquels le personnel des entités des Nations Unies peut contester de façon formelle et en interne les décisions administratives qui le concernent. Au regard des règles de procédure, il est habituellement obligatoire de former un tel recours avant d'être en droit de demander un examen judiciaire indépendant.

3. **Les objectifs de l'examen.** La présente étude a pour objectif de comparer les points forts et les points faibles des modèles auxquels répondent les mécanismes internes de recours à caractère formel utilisés dans l'ensemble du système, afin de relever les bonnes pratiques et, le cas échéant, les gains d'efficacité et de rentabilité qui pourraient être réalisés par l'accommodation des configurations et des procédures existantes. Après avoir dégagé leurs constatations, les Inspecteurs formuleront des recommandations visant à améliorer les mécanismes de recours et à renforcer la coopération et la cohérence en la matière dans l'ensemble du système.

4. **Une contribution aux efforts de réforme et aux discussions consacrés à la justice interne.** Le présent rapport vient à point alors que le Secrétaire général poursuit son étude de la configuration juridictionnelle du régime commun des Nations Unies<sup>4</sup>. Le CCI mise sur cette dynamique dans l'espoir que ses constatations renforceront les efforts ainsi déployés dans le domaine de la justice, y compris les initiatives de réforme à long terme.

### A. Contexte

5. **Le fait de mettre des voies de recours appropriées à la disposition du personnel n'est pas un choix, mais une obligation.** Comme la plupart des organisations internationales jouissent de l'immunité juridictionnelle, leurs contentieux juridiques échappent, en règle générale, au ressort des juridictions nationales<sup>5</sup>. Il s'ensuit que les différends qui opposent

<sup>1</sup> A/75/34, annexe V.

<sup>2</sup> Les fonctions et les systèmes des entités en matière d'application du principe de responsabilité et de contrôle, et les fonctions relatives à l'administration de la justice et à la déontologie et l'intégrité (A/74/34, annexe I, par. 9 a) ; voir également par. 9 b) et d)).

<sup>3</sup> Concernant l'administration de justice, voir JIU/REP/86/8, JIU/REP/2000/1, JIU/REP/2002/5 et JIU/REP/2004/3 ; concernant la fonction d'enquête, voir JIU/REP/2020/1 ; concernant les politiques relatives à la dénonciation des abus, voir JIU/REP/2018/4 ; concernant les services d'ombudsman, voir JIU/REP/2015/6 ; concernant les dispositifs d'application du principe de responsabilité, voir JIU/REP/2011/5 ; concernant les relations entre le personnel et l'administration, voir JIU/REP/2011/10 et JIU/REP/2012/1 ; concernant les conflits d'intérêts, voir JIU/REP/2017/9. Certains examens portant sur la gestion et l'administration d'institutions individuelles ont également abordé la question de l'administration de la justice : voir JIU/REP/2014/2 (OMPI), JIU/REP/2017/1 (ONUDI), JIU/REP/2017/4 (UPU) et JIU/REP/2021/1 (OMM).

<sup>4</sup> Voir A/75/690 ; également résolution 74/255 B de l'Assemblée générale.

<sup>5</sup> De telles immunités sont habituellement accordées en vertu d'accords constitutifs, notamment de traités bilatéraux tels les accords avec les pays hôtes, de traités multilatéraux sur les privilèges

leurs administrations et leurs fonctionnaires ne sont en général pas tranchés par ces juridictions, mais qu'elles doivent elles-mêmes mettre des moyens de recours utiles à la disposition de leurs fonctionnaires qui s'estiment lésés. La jurisprudence des juridictions internationales confirme d'ailleurs qu'il ne faut pas voir dans ce fait une simple faculté laissée aux organisations concernées, mais bien une exigence qui s'impose à elles.

6. **La justice interne est un élément essentiel de l'efficacité institutionnelle.** Dans un avis consultatif du 13 juillet 1954, la Cour internationale de justice a estimé, entre autres, qu'un tribunal était essentiel pour assurer le bon fonctionnement du Secrétariat et pour donner effet à la considération dominante qu'est la nécessité d'assurer les plus hautes qualités de travail, de compétence et d'intégrité<sup>6</sup>. L'Assemblée générale est restée fidèle à cet avis lorsqu'elle a établi le nouveau système de justice interne en 2009, ayant considéré qu'un système d'administration de la justice transparent, impartial et efficace était indispensable si l'on voulait donner aux fonctionnaires de l'ONU la garantie qu'ils seraient traités de manière juste et équitable, et qu'un tel système était important si l'on voulait que la réforme de la gestion des ressources humaines dans l'Organisation soit couronnée de succès<sup>7</sup>. De fait, un système de justice interne qui fonctionne bien contribue notamment à assurer aux organisations internationales la crédibilité et l'efficacité sans lesquelles elles ne sauraient exécuter correctement leurs mandats.

7. **Le recours interne est un droit à la fois distinct et complémentaire du droit à un recours juridictionnel.** Les mécanismes internes de recours précontentieux sont un élément central du système de justice interne des organisations internationales. C'est un principe réaffirmé de longue date dans la jurisprudence du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail (OIT), lequel n'a eu de cesse d'insister sur le rôle que jouaient ces mécanismes dans la protection des droits des fonctionnaires internationaux à tous les stades des différends d'ordre professionnel. Dans un récent jugement, ce tribunal, renvoyant à une jurisprudence bien établie, a dit que le droit d'exercer un recours interne constituait une garantie reconnue aux fonctionnaires des organisations internationales, qui s'ajoutait à celle offerte par le droit à un recours juridictionnel. Il a également déclaré que l'existence d'une procédure de recours interne permettait à l'organisation de combler une lacune ou de rectifier une erreur et, si cela s'avérait justifié, de modifier sa position avant de prendre sa décision finale<sup>8</sup>.

8. **Deux modèles coexistent dans le système depuis la réforme de la justice interne de 2009.** Pour une partie du système des Nations Unies, la réforme de la justice interne de 2009 a transformé la manière dont sont traités les différends d'ordre professionnel. Elle a marqué, pour le Secrétariat de l'ONU<sup>9</sup> et les entités qui appliquent son statut et son règlement du personnel<sup>10</sup>, le début d'une ère nouvelle dans l'administration de la justice. Parmi les principaux changements opérés par la réforme figurait l'abandon du mécanisme interne de recours comportant un examen administratif suivi d'un examen par les pairs confié à des comités, en faveur d'une fonction de contrôle hiérarchique professionnalisée dont les décisions sont rendues par des juristes et peuvent être contestées devant un organe (judiciaire) neutre de première instance.

---

et immunités, dont la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies et la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées, et de législations nationales, parmi lesquelles l'*International Organisations Act* du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et l'*International Organizations Immunities Act* des États-Unis d'Amérique.

<sup>6</sup> *Effet de jugements du Tribunal administratif des Nations Unies accordant indemnité*, Avis consultatif du 13 juillet 1954, C.I.J. Recueil 1954, p. 57.

<sup>7</sup> Résolution 59/283 de l'Assemblée générale, préambule.

<sup>8</sup> Tribunal administratif de l'OIT, *P. c. OIT*, Jugement n° 4313, 24 juillet 2020, 3<sup>e</sup> considérant.

<sup>9</sup> Voir ST/SGB/2015/3 pour la composition du Secrétariat de l'ONU.

<sup>10</sup> Parmi les entités participantes du CCI, les suivantes étaient dans ce cas en juillet 2021 : la CNUCED, le FNUAP, le HCR, l'ONUUDC, ONU-Femmes, ONU-Habitat, le PNUD, le PNUE, l'UNICEF et l'UNOPS.

9. Ce changement de modèle avait pour but d'accroître l'indépendance, l'impartialité et la transparence du système<sup>11</sup>. La question de savoir s'il a répondu à ces attentes et dans quelle mesure les nouveaux organes représentent un progrès par rapport à l'ancienne configuration sera examinée dans la présente étude, compte tenu en particulier du fait que le nouveau modèle n'est pas utilisé en dehors du Secrétariat de l'ONU, et que la plupart des entités des Nations Unies, à commencer par les institutions spécialisées, continuent d'utiliser des variantes du modèle d'examen par les pairs auquel le Secrétariat de l'ONU a renoncé en 2009. Ce qui explique la coexistence de deux modèles dans le système des Nations Unies.

## B. Objet

10. **La qualité des modèles sur lesquels sont conçus les mécanismes internes de recours actuellement en vigueur.** La principale question que soulève la présente étude est celle de savoir si les modèles sur lesquels sont conçus les mécanismes internes de recours actuellement en vigueur dans l'ensemble du système des Nations Unies permettent d'exercer des recours efficaces, offrent les garanties voulues quant à la régularité des procédures et donnent l'assurance qu'ils conduisent à la réalisation des objectifs qui leur ont été assignés par les organes délibérants et directeurs dans les cadres réglementaires applicables, compte tenu de paramètres tels que l'équité, l'intégrité, la transparence, l'impartialité, l'efficacité et l'efficience.

11. La présente étude a pour objet de définir les fondements d'un mécanisme interne d'appel qui réponde aux besoins des entités des Nations Unies, cherchant en cela à renforcer l'efficience, l'efficacité et la cohérence des mécanismes, à sauvegarder le droit des fonctionnaires à une procédure équitable et à relever les domaines qui appellent une plus grande coordination et coopération à l'échelle du système.

## C. Portée et limites

12. **Une étude à l'échelle du système portant sur les recours internes à caractère général et spécialisé.** Entreprise à l'échelle du système, la présente étude a porté sur toutes les entités participantes des Nations Unies, à savoir le Secrétariat de l'ONU, les fonds et programmes des Nations Unies, d'autres entités des Nations Unies, les institutions spécialisées et l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA). Quatre entités participantes du CCI – la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC), le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) et le Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat) – n'ont pas pleinement participé à l'étude, car elles utilisent les mécanismes de recours interne du Secrétariat de l'ONU. Elles ne sont donc pas examinées en détail dans le présent rapport. Dans une lettre adressée à la présidence du CCI concernant le plan de travail du Corps commun pour 2021, la Directrice exécutive du Centre du commerce international (ITC) a indiqué ceux des examens auxquels l'ITC participerait pleinement et ceux qu'il observerait simplement, étant donné que le Centre appliquait le statut et le règlement du Secrétariat pour ce qui concernait notamment les mécanismes internes de recours ouverts à son personnel. C'est la raison pour laquelle l'ITC ne figure pas dans le présent rapport.

13. **Limites.** Étant donné le calendrier de la présente étude, réalisée en grande partie pendant la pandémie de maladie à coronavirus 19 (COVID-19), la collecte de données a accusé des retards et la première série d'entretiens a dû être réalisée exclusivement par voie de vidéoconférence, ce qui peut avoir rendu moins accessibles une partie des interlocuteurs et des interlocutrices, et entamé la disposition de certaines et certains à faire part d'informations sensibles éventuellement obtenues à la faveur d'interactions personnelles avec des tiers.

<sup>11</sup> Résolution 61/261 de l'Assemblée générale, préambule ; voir aussi résolutions 59/283, 62/228 et 63/253 de l'Assemblée générale, et A/61/205.

14. **Tous les mécanismes internes de recours qui présentaient un intérêt ont été examinés.** Tous les types de mécanismes internes de recours précontentieux et de procédures de recours spécialisées en vigueur dans les entités du CCI ont été examinés. Il a été procédé pour ce faire à une analyse comparative de leurs configurations, modes de fonctionnement et dossiers, aux fins d'en déterminer les principaux avantages et inconvénients, et de relever les bonnes pratiques mises en œuvre dans des entités individuelles et dans l'ensemble du système.

15. **Il a été tenu compte des particularités des entités des Nations Unies tenant à leurs mandats et structures institutionnelles, aux règles et principes de droit international qui s'appliquent à elles, et à leurs valeurs fondamentales.** Aux fins de la présente étude et dans le souci d'en faciliter la consultation par les entités participantes et les États Membres, après que les mandats, tailles et financements des différentes entités ont été prises en compte, une distinction a été établie entre le Secrétariat de l'ONU, ses départements et bureaux, et les fonds et programmes des Nations Unies, d'une part, et les institutions spécialisées, l'AIEA et d'autres entités, tel le Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida (ONUSIDA), d'autre part. Lorsque les recommandations formulées ne valent pas de même pour toutes les entités ayant pris part à l'examen, ce fait a été clairement signalé.

16. **L'examen judiciaire, la résolution informelle des différends et la situation des personnels n'ayant pas la qualité de fonctionnaire ne sont pas concernés par l'étude.** Étant donné la grande complexité que présentent à eux seuls les mécanismes internes de recours précontentieux, l'étude ne porte pas sur les aspects suivants de la justice interne : l'examen judiciaire des contentieux d'ordre professionnel et le fonctionnement des procédures y relatives (aux derniers degrés de l'administration formelle de la justice)<sup>12</sup>, les mécanismes informels de résolution des différends, tels la médiation, l'accompagnement professionnel, le soutien psychosocial, la conciliation et l'intervention hiérarchique<sup>13</sup>, et les possibilités de recours ouvertes au personnel n'ayant pas la qualité de fonctionnaire, comme les consultants, vacataires, stagiaires et autres affiliés, qui diffèrent généralement, en des aspects importants, des mécanismes mis à la disposition des fonctionnaires<sup>14</sup>.

## D. Méthodologie

17. **La démarche.** L'étude s'est réalisée en deux volets : a) une analyse de la configuration des mécanismes internes de recours précontentieux tels qu'ils se présentent depuis la réforme, en 2009, du système d'administration de la justice des entités des Nations Unies ; et b) une analyse de la situation telle qu'elle se présente en 2021-2022 au regard de critères tels que l'objectivité, les garanties de procédure régulière, les compétences, l'accessibilité, la transparence, la confidentialité, l'efficacité et l'efficience.

18. **Les garanties éthiques.** L'attention voulue a été accordée à la protection de la confidentialité des parties prenantes qui ont répondu au questionnaire institutionnel et pris part aux entretiens, ainsi qu'à l'indépendance professionnelle des Inspecteurs. Ceux-ci ne sont affiliés ni parties prenantes à aucune entité, et n'ont aucun intérêt financier ni autre dans la matière objet du présent rapport ; ils ont agi en l'absence de toute intervention et en toute indépendance des entités participantes ou d'une entité gouvernementale ou non gouvernementale, quelle qu'elle soit.

<sup>12</sup> Voir, en particulier, A/75/690, où sont examinés, entre autres, les efforts déployés par le passé pour résoudre les difficultés créées par la coexistence de deux systèmes juridictionnels sous le régime commun des Nations Unies, et présentées les perspectives possibles à cet égard.

<sup>13</sup> Voir JIU/REP/2015/6.

<sup>14</sup> En règle générale, certains personnels non fonctionnaires ont accès à des parties du processus de justice interne (ils peuvent, par exemple, signaler des fautes ou, à titre exceptionnel, porter certaines affaires devant les tribunaux) ; cela étant, pour la plupart des griefs contractuels, le recours normal est l'arbitrage, avec des variations supplémentaires selon les cadres réglementaires des entités des Nations Unies.

19. **Le calendrier et la méthodologie.** L'étude, réalisée à l'échelle du système de juillet 2021 à décembre 2022, a porté sur 27 entités participantes du CCI. Sa méthodologie a été conçue et appliquée conformément aux normes et procédures de travail du CCI<sup>15</sup>. Les Inspecteurs ont mis en œuvre une combinaison de moyens d'étude, notamment de méthodes qualitatives et quantitatives de collecte et d'analyse des données, et ont mis à profit de nombreuses sources :

- Une vaste étude documentaire et une analyse approfondie des politiques et procédures portant sur les mécanismes internes de recours (tels que les statuts et règlements du personnel des entités participantes du CCI, les rapports présentés aux organes délibérants et directeurs des entités participantes, en particulier les rapports du Secrétaire général de l'ONU à l'Assemblée générale sur l'administration de la justice, les décisions des organes délibérants et directeurs, et divers rapports, instructions et autres textes administratifs présentant un intérêt particulier), ainsi qu'une analyse détaillée des données provenant des documents et informations reçus ;
- Un questionnaire institutionnel adressé à 27 entités participantes du CCI ;
- Des entretiens de suivi (basés sur les résultats de l'étude documentaire et l'analyse des réponses au questionnaire institutionnel) menés avec les entités participantes du CCI (en présentiel et en distanciel) ;
- Des entretiens avec d'autres acteurs de l'administration de la justice.

20. **Les sources des données.** Les données utilisées provenaient, entre autres, des réponses au questionnaire institutionnel, des notes d'entretiens, de certaines décisions, de documents relatifs aux organes délibérants et directeurs, et des informations supplémentaires fournies par les entités participantes du CCI. Les données ont fait l'objet d'une analyse quantitative et qualitative, les informations obtenues ont été triangulées et validées.

21. **Les entretiens basés sur le questionnaire institutionnel.** Vingt-sept entités participantes du CCI ont répondu au questionnaire institutionnel et à d'autres demandes d'information. En outre, 140 personnes représentant 23 entités participantes du CCI ont participé aux entretiens de l'étude. Des entretiens en présentiel ont pu se tenir avec des fonctionnaires en poste à Amman, New York, Rome et Vienne ; dans tous les autres cas, ils ont eu lieu par voie de vidéoconférence en raison des restrictions imposées par suite de la pandémie de COVID-19.

22. Dans chaque entité, des membres du personnel des fonctions et services suivants ont pris part aux entretiens : le bureau exécutif ou service administratif ; les affaires juridiques ; la gestion des ressources humaines (dont les unités chargées des questions de conduite ou de discipline) ; l'aide juridique aux fonctionnaires (ou les organes équivalents fournissant des conseils juridiques) et les services de conseil et de représentation destinés à épauler les fonctionnaires dans les procédures de recours ; les secrétaires des organes d'examen administratif et des organes chargés d'examiner les recours spécialisés ; les greffes des tribunaux compétents ; les représentants du personnel.

23. Des demandes et communications de suivi ont été adressées à 13 entités participantes du CCI. Les informations et opinions provenant des réponses au questionnaire et des entretiens ont été traitées avec le respect de la confidentialité que l'on connaît au CCI.

24. **Le présent rapport contient sept recommandations formelles, dont deux s'adressent aux organes délibérants et directeurs et cinq aux chefs de secrétariat des entités participantes du CCI.** La bonne et prompt application des recommandations destinées aux chefs de secrétariat serait grandement facilitée si elle bénéficiait du soutien déclaré des organes délibérants et directeurs, et faisait l'objet de leur suivi à des fins de vérification. Aux recommandations formelles s'ajoutent 25 recommandations informelles qui, matérialisées en caractères gras dans le texte, sont des propositions d'améliorations supplémentaires.

<sup>15</sup> Voir A/51/34, annexe I ; A/68/34, annexe VII.

25. **L'examen collégial et le contrôle de qualité.** Le projet de rapport établi sur la base de l'étude documentaire, du questionnaire et des entretiens a été soumis, aux fins de l'assurance qualité, conformément à l'article 11 2) du Statut du Corps commun d'inspection, à un examen par les pairs visant à recueillir les observations de tous les Inspecteurs et de toutes les Inspectrices et d'en soumettre ainsi les recommandations au jugement collectif du Corps commun. Le rapport révisé a ensuite été communiqué aux entités examinées de sorte qu'elles puissent en corriger les erreurs de fait et en commenter les constatations. La version finale du rapport incorpore les observations reçues.

26. **Les mesures de suivi.** Pour faciliter l'exploitation du rapport, l'application de ses recommandations et le suivi de cette application, il est indiqué dans l'annexe VI s'il est soumis aux organes délibérants et directeurs et aux chefs de secrétariat pour suite à donner ou pour information.

27. **Remerciements.** Les Inspecteurs souhaitent exprimer leur sincère gratitude à toutes les représentantes et tous les représentants des entités des Nations Unies et des autres organes et entités qui ont concouru à l'établissement du présent rapport, en particulier celles et ceux qui ont pris part aux entretiens, ont répondu au questionnaire et aux autres demandes d'informations, et se sont montrés si généreux avec leurs connaissances et compétences.

## E. Termes clefs et définitions

28. Il est fait usage, aux fins de la présente étude, des termes clefs présentés ci-dessous.

29. **Mécanisme interne d'appel :** toute procédure interne de recours à caractère formel ouverte aux fonctionnaires qui entendent soulever un grief d'ordre professionnel.

30. **Organe d'examen par les pairs :** organe interne de recours normalement composé de membres du personnel – les pairs – nommés pour constituer conjointement une instance supplémentaire d'examen de questions d'ordre professionnel. Traditionnellement, l'organe d'examen par les pairs conseille soit la ou le chef de secrétariat de l'entité, soit un haut responsable ou une haute responsable de l'entité agissant par délégation de pouvoir, au moyen de recommandations (quant aux mesures à prendre ou à l'opportunité de confirmer ou d'infirmier une décision, par exemple).

31. **Procédure de recours spécialisée :** mécanisme interne de recours à caractère formel ouvert aux fonctionnaires qui entendent soulever certaines questions d'ordre professionnel pour lesquelles les procédures diffèrent des recours généraux (en ce qu'elles doivent être portées devant un organe spécialisé ou technique, par exemple). L'issue d'un recours spécialisé peut à son tour être contestée selon le mécanisme de recours général ou constituer la dernière étape obligatoire avant l'examen judiciaire (lorsque le différend porte sur l'évaluation et la notation, les mesures disciplinaires ou les avis des comités médicaux, par exemple).

32. **Procédure de recours générale :** mécanisme interne de recours à caractère formel qui ne relève pas des recours spécialisés. Ordinairement, le recours interne à caractère général consiste en un contrôle hiérarchique, un examen administratif ou un processus équivalent, et comporte une ou plusieurs phases ; il constitue un passage obligatoire avant la saisine d'un tribunal du contentieux administratif.

## II. Cadres réglementaires

### A. Dispositions de justice interne

33. **Les facteurs constitutionnels et juridictionnels affectant le cadre réglementaire de l'entité.** Le statut et le règlement du personnel d'une entité posent le cadre général dans lequel vont s'inscrire les mécanismes internes de recours. Les règles et procédures qui vont en résulter dépendront de deux facteurs principaux découlant du contexte réglementaire plus large de l'entité : sa « constitution » et le tribunal du contentieux administratif compétent pour en juger les litiges.

34. **Le statut juridique de l'entité.** C'est la « constitution » de l'entité, c'est-à-dire son instrument fondateur, qui détermine si elle se classe parmi les entités du Secrétariat de l'ONU et ses fonds et programmes dotés d'une administration distincte, ou parmi les institutions spécialisées du système des Nations Unies. La constitution détermine par conséquent aussi la configuration du système de justice interne de l'entité. Le Secrétariat de l'ONU, ses départements et bureaux, et les fonds et programmes des Nations Unies dotés d'une administration distincte sont régis, au plus haut niveau, par la Charte des Nations Unies, et leurs fonctionnaires par le Statut et le Règlement du personnel, l'un adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies et l'autre pris par le Secrétaire général. Quant aux institutions spécialisées, elles sont établies par des traités ou des accords intergouvernementaux distincts, et leur personnel régi par leur propre statut et règlement.

35. **La dualité entre l'uniformité et la diversité des configurations de justice interne.** Les affaires professionnelles des fonctionnaires du Secrétariat de l'ONU, de ses départements et bureaux, et des fonds et programmes des Nations Unies dotés d'une administration distincte, et plus particulièrement du Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS), de la CNUCED, de l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU-Femmes), du FNUAP, du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), d'ONU-Habitat, de l'ONU-DC, du PNUE, du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et de l'UNICEF, ainsi que de l'ITC, relèvent d'un cadre réglementaire relativement uniforme, surtout en ce qui concerne les mécanismes internes de recours à caractère général (par opposition à leurs mécanismes de recours spécialisés). D'autre part, les cadres réglementaires auxquels sont soumis les fonctionnaires des institutions spécialisées et de l'AIEA sont plus variés, chaque institution suivant ses propres statut et règlement du personnel et ses propres politiques des ressources humaines, bien que d'un point de vue conceptuel, leurs systèmes de justice interne présentent des points communs non négligeables.

36. **La dualité entre les entités affiliées au Secrétariat de l'ONU et les fonds et programmes des Nations Unies.** Certaines entités sont tout à fait en phase avec le cadre réglementaire du Secrétariat de l'ONU dont elles appliquent, sans adaptations particulières, non seulement les Statut et Règlement du personnel, mais aussi les textes administratifs généraux. Parmi les entités participantes du CCI, la CNUCED, ONU-Habitat et le PNUE font partie de ce groupe. L'ONU-DC (office du Secrétariat de l'ONU) et l'ITC (organisme conjoint de l'ONU et de l'OMC) appliquent également le cadre général des ressources humaines de l'ONU, moyennant certaines variations adoptées en vertu des pouvoirs qui leur sont délégués. Les fonds et programmes des Nations Unies (à l'exception du PAM) appliquent aussi le Statut et le Règlement du personnel du Secrétariat de l'ONU, de même que certains de ses textes administratifs (principalement les circulaires du Secrétaire général qui les concernent expressément, aux termes de leurs chapeaux), non sans avoir adopté par ailleurs leurs propres instructions internes relatives aux politiques de ressources humaines, notamment en matière de justice interne. Il s'agit du FNUAP, du HCR, d'ONU-Femmes, du PNUD, de l'UNICEF et de l'UNOPS.

37. **L'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient.** L'UNRWA fait figure d'exception à plusieurs égards. Selon son instrument constitutif, la résolution 302 (IV) de l'Assemblée générale du 8 décembre 1949, le personnel est nommé « conformément à des dispositions générales arrêtées de concert avec le Secrétaire général, ces dispositions comprenant notamment ceux des articles du règlement

et du statut du personnel de l'Organisation des Nations Unies que le Directeur [de l'UNRWA] et le Secrétaire général estimeront applicables », ce qui place l'Office sous un régime réglementaire distinct et sous la responsabilité générale de l'Assemblée générale. Aussi a-t-il adopté ses propres statuts et règlements du personnel – le Statut et le Règlement du personnel recruté sur le plan international, d'une part, et le Statut et le Règlement du personnel recruté sur le plan régional, d'autre part – et dispose-t-il, depuis 2007, de son propre tribunal de première instance – le Tribunal du contentieux administratif de l'UNRWA. L'Office a donc deux catégories de personnel : le personnel recruté sur le plan régional, constituant la grande majorité de ses fonctionnaires (soit 28 144 au 1<sup>er</sup> janvier 2022) et le personnel recruté sur le plan international, constitué de quelques fonctionnaires (soit 192 au 1<sup>er</sup> janvier 2022). Ces deux catégories ont le droit de contester les décisions administratives de l'Office devant son propre tribunal du contentieux administratif d'abord, et devant le Tribunal d'appel des Nations Unies ensuite. L'UNRWA est la seule entité des Nations Unies dont des fonctionnaires (recrutés sur le plan régional) sont aussi des bénéficiaires de son aide humanitaire et de son aide au développement.

38. **Le Programme alimentaire mondial.** Le PAM est une autre exception parmi les fonds et programmes des Nations Unies. Conformément à son instrument fondateur, ce programme autonome, qui relève à la fois de l'ONU et de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), applique le Statut et le Règlement du personnel de la FAO, qui est une institution spécialisée. Cela étant, pour certaines matières relatives aux ressources humaines, le PAM a exercé son pouvoir d'adopter des « règles spéciales » qui ne s'appliquent qu'à lui (équivalentes, dans la hiérarchie des dispositions, au Règlement du personnel de la FAO) en accord avec le Secrétaire général de l'ONU et le Directeur général de la FAO. Il a également adopté plusieurs textes administratifs, dont un portant sur certains aspects de l'administration de la justice interne.

39. **Le caractère unique des mécanismes de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture et du Programme alimentaire mondial.** Les mécanismes en place à la FAO et au PAM sont uniques sur plusieurs points : le cadre réglementaire, la décision finale en matière de recours internes et les personnes habilitées à présider l'organe d'examen par les pairs. Le PAM n'applique pas seulement le Statut et le Règlement du personnel de la FAO, il utilise également son Comité de recours en tant que mécanisme de première instance pour les recours généraux. Alors que l'étape de l'examen administratif est du ressort des chefs de secrétariat respectifs de la FAO et du PAM, sous l'autorité desquels la décision contestée a été prise, les recours sont tranchés en dernier ressort par le Directeur ou la Directrice général(e) de la FAO sur recommandation du Comité de recours de la FAO (pour les fonctionnaires du PAM comme pour ceux de la FAO), à cela près que les décisions finales portant sur des recours formés par les fonctionnaires du PAM sont prises par le Directeur ou la Directrice général(e) de la FAO après consultation du Directeur exécutif ou de la Directrice exécutive du PAM. Outre ces particularités, le Comité de recours de la FAO est présidé par une personne externe (et non par un ou une membre du personnel). La tradition veut que la présidence soit exercée à titre personnel par un représentant ou une représentante d'un État membre de la FAO, nommé(e) par le Conseil de l'Organisation. Cette pratique est de rigueur depuis 1948 et est unique en son genre parmi les entités objet de la présente étude.

40. Au cours de l'étude, des préoccupations ont été exprimées quant au pouvoir du Directeur général de la FAO de prendre les décisions finales sur les recours formés par les fonctionnaires du PAM. Vu la croissance considérable qu'a connue le Programme depuis sa création il y a de cela plus de soixante ans, en matière d'effectifs, d'opérations comme de budget, les Inspecteurs se demandent si la configuration actuelle reste valable ou si elle doit être aménagée.

41. **Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida.** À la façon du PAM, pour des raisons historiques liées à sa création sous la forme d'un programme commun et coparrainé du système des Nations Unies, l'ONUSIDA applique le Statut et le Règlement du personnel de l'une de ses entités parrainantes, l'Organisation mondiale de la Santé (OMS), elle-même institution spécialisée. L'ONUSIDA utilise en outre les mécanismes internes de recours à caractère général de l'OMS, moyennant certaines adaptations codifiées séparément (dans la terminologie utilisée par le Programme commun) pour rendre compte, selon les besoins, de certaines particularités institutionnelles.

42. **Les institutions spécialisées présentent une grande diversité de situations, y compris certaines particularités individuelles.** À la différence de l'uniformité relative qui caractérise le Secrétariat de l'ONU, ses départements et bureaux, et les fonds et programmes des Nations Unies, les cadres réglementaires des institutions spécialisées présentent une diversité considérable à laquelle peuvent encore venir se greffer, pour certaines institutions, certaines particularités individuelles. Une de ces particularités est propre à l'OIT<sup>16</sup>, la seule entité des Nations Unies à s'être dotée d'une structure tripartite. La négociation collective est en effet un principe fondamental des relations entre son personnel et son administration. Plusieurs conventions collectives ont conduit à l'adoption de règles qui ont été incluses dans le Statut du personnel du Bureau international du Travail par son Conseil d'administration. Les conventions collectives touchant à la justice interne ont contribué à façonner des éléments importants des mécanismes internes de recours du Bureau, et comptent donc aussi parmi les sources du droit applicable.

43. **Les instruments réglementaires relatifs aux mécanismes de recours spécialisés.** Fortes du large pouvoir de réglementation reconnu aux chefs de secrétariat par les organes délibérants et directeurs, certaines entités ont usé de cette latitude pour mettre en place divers mécanismes de recours spécialisés dans certaines matières (les différends relatifs à la performance du personnel, aux reclassements de postes ou aux constatations médicales).

## B. Exigences imposées aux recours internes par les tribunaux

44. **Les exigences statutaires.** Le deuxième facteur qui détermine le type de mécanisme interne utilisé par une entité des Nations Unies tient au tribunal du contentieux administratif compétent pour trancher ses litiges. De fait, les statuts des tribunaux imposent certaines conditions aux mécanismes internes de recours et aux modalités selon lesquelles les fonctionnaires peuvent recourir au processus judiciaire. Il doit être satisfait à ces exigences dans chaque cas avant que le tribunal du ressort ne puisse valablement en être saisi et le trancher et donc avant que la ou le fonctionnaire ne puisse se porter en justice. Cela présuppose que les mécanismes de recours précontentieux eux-mêmes soient compatibles et en conformité avec les exigences posées par les statuts des tribunaux compétents. C'est pourquoi il importe que le cadre réglementaire général d'une entité prenne en compte le ressort dont celle-ci dépend et les exigences qui en résultent pour ses mécanismes de recours précontentieux.

45. **Les deux principaux systèmes juridictionnels du système des Nations Unies.** À la seule exception de l'UNRWA, qui a son propre Tribunal du contentieux administratif (TCUNRWA), les entités des Nations Unies adhèrent à l'un ou l'autre des deux systèmes juridictionnels à leur disposition, à savoir le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail (TAOIT), d'une part, et le système à double degré de juridiction constitué par le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies (TCNU) et le Tribunal d'appel des Nations Unies (TANU), d'autre part (voir fig. I).

Figure I

### Compétences respectives des tribunaux administratifs

Entités participantes du CCI		TCNU	TANU	TAOIT
Secrétariat de l'ONU, ses départements et bureaux	Secrétariat de l'ONU, CNUCED, ONUDC, ONU-Habitat, PNUE	x	x	
	FNUAP, HCR, ONU-Femmes, PNUD, UNICEF, UNOPS	x	x	
	UNRWA	TCUNRWA	x	
Fonds et programmes	PAM			x

<sup>16</sup> Le Centre international de formation de l'OIT n'a pas été inclus dans la présente étude.

Entités participantes du CCI		TCNU	TANU	TAOIT
Autres entités	ITC	x	x	
	ONUSIDA			x
Institutions spécialisées et AIEA	FAO, OIT, OMPI, OMS, OMT, ONUDI UNESCO, UIT, AIEA			x
	OACI, OMI, UPU		x	
	OMM	x	x	

Source : CCI.

#### 46. Le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail.

Le Tribunal administratif de l'OIT exerce sa compétence sur la plupart des institutions spécialisées ainsi que sur d'autres organisations internationales (sans être nécessairement intergouvernementales)<sup>17</sup> qui ont accepté d'être liées par son Statut. Au 1<sup>er</sup> novembre 2022, 11 entités participantes du CCI (neuf institutions spécialisées, le PAM<sup>18</sup> et l'ONUSIDA<sup>19</sup>) relevaient ainsi de la compétence du Tribunal administratif de l'OIT, celui-ci constituant dès lors l'unique instance judiciaire devant laquelle pouvaient être portés leurs litiges d'ordre professionnel.

#### 47. Le système de justice à double degré de juridiction constitué par le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies et le Tribunal d'appel des Nations Unies.

Le système judiciaire à double degré de juridiction constitué par le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, en tant que juridiction de première instance, et le Tribunal d'appel des Nations Unies, en tant que juridiction d'appel. Ces deux tribunaux ont pris la relève du Tribunal administratif des Nations Unies, supprimé le 31 décembre 2009, par suite de la décision de l'Assemblée générale des Nations Unies d'instaurer à sa place un système à double degré de juridiction<sup>20</sup>.

48. Opérationnels depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2009, les deux tribunaux sont les instances habilitées à connaître des litiges à caractère professionnel du Secrétariat de l'ONU, de ses départements et bureaux, et des fonds et programmes des Nations Unies, exception faite du PAM et de l'UNRWA. Ce dernier dispose de son propre Tribunal du contentieux administratif de première instance et s'en remet au Tribunal d'appel des Nations Unies en deuxième instance. Parmi les entités participantes du CCI, quatre institutions spécialisées, à savoir l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), l'Organisation maritime internationale (OMI), l'Union postale universelle (UPU) et l'Organisation météorologique mondiale (OMM), reconnaissent la compétence du Tribunal d'appel des Nations Unies en tant que juridiction de degré supérieur, l'OMM reconnaissant également la compétence de première instance du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies.

### 1. La recevabilité

49. **Les conditions de recevabilité.** Il ressort de la présente étude que la recevabilité est l'une des caractéristiques qui différencie les tribunaux et influe sur la capacité des fonctionnaires de mener à bien leurs recours. Les éléments qui déterminent si la ou le fonctionnaire est recevable en son action devant le tribunal compétent comprennent généralement la qualité de justiciable (les personnes ou catégories de personnel qui ont accès

<sup>17</sup> Statut du Tribunal administratif de l'OIT, art. II 5) et annexe.

<sup>18</sup> Le contentieux du PAM ressortit au Tribunal administratif de l'OIT dès lors que le Programme applique le Statut et le Règlement du personnel de la FAO ainsi que ses mécanismes internes de recours.

<sup>19</sup> Le contentieux de l'ONUSIDA ressortit au Tribunal administratif de l'OIT dès lors que le Programme applique le Statut et le Règlement du personnel de l'OMS ainsi que ses mécanismes internes de recours.

<sup>20</sup> Voir résolutions 61/261, 62/228 et 63/253 de l'Assemblée générale.

au tribunal), le délai prescrit (la période pendant laquelle une requête peut être introduite), les questions susceptibles de recours (les différends dont le tribunal peut connaître) et d'autres considérations générales, notamment de procédure, comme l'épuisement de tous les recours internes disponibles, le fait qu'une instance externe ait également été saisie ou l'existence de dispositions pertinentes (normalement sous forme d'accord ou de texte faisant foi de l'organe directeur de l'entité) renvoyant le différend au tribunal concerné. Les conditions de recevabilité sont similaires, sans être identiques, pour tous les tribunaux du système des Nations Unies<sup>21</sup>.

## 2. En quoi consiste une question susceptible de recours ?

50. **La condition de la « décision administrative ».** Les tribunaux se différencient également par la définition que leurs statuts respectifs retiennent de leur compétence générale. Le Tribunal administratif de l'OIT est compétent pour connaître de requêtes invoquant l'inobservation, soit quant au fond, soit quant à la forme, des stipulations du contrat d'engagement des fonctionnaires et des dispositions applicables du Statut du personnel, les fonctionnaires en question étant ceux du Bureau international du Travail et des autres organisations internationales satisfaisant aux critères définis à l'annexe du Statut du Tribunal<sup>22</sup>. Les tribunaux de première instance des Nations Unies – le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies et le Tribunal du contentieux administratif de l'UNRWA – sont compétents pour connaître de requêtes tendant à contester « une décision administrative en invoquant l'inobservation [des] conditions d'emploi ou [du] contrat de travail »<sup>23</sup>. Les Statuts des tribunaux des Nations Unies ne donnent toutefois pas de définition de ce qui constitue une décision ou une question administrative susceptible de recours, et le Statut du Tribunal administratif de l'OIT se borne à dire que la décision doit avoir acquis un caractère définitif à l'issue du processus interne de recours avant que le tribunal ne puisse valablement être saisi d'une requête la contestant<sup>24</sup>.

51. Bien que la jurisprudence de tous les tribunaux soit bien établie et dans une large mesure cohérente pour ce qui est de savoir en quoi consiste une question susceptible de recours<sup>25</sup>, les Inspecteurs ont constaté que certains recours échouaient, y compris au stade du contentieux, parce que l'existence d'une décision administrative expresse, sujette à contestation, n'avait pas pu être établie.

## 3. L'épuisement des recours internes

52. **Le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail.** La disponibilité et la nature des mécanismes internes de recours sont directement concernés par le fait que tous les recours internes doivent avoir été épuisés avant qu'il ne puisse y avoir saisine d'un tribunal. Ce principe est inscrit dans les statuts de tous les tribunaux, même s'il y est formulé à chaque fois de façon différente, ce qui peut malencontreusement être source d'incertitude quant aux règles de procédure à suivre pour introduire un recours. Le Statut du

<sup>21</sup> Bien que le Tribunal administratif de l'OIT ne publie pas de statistiques sur l'issue des affaires qui lui sont soumises, le CCI a pu constater, à l'examen des jugements publiés sur le site Web de la juridiction, qu'en moyenne, sur les affaires concernant des entités du CCI réglées entre 2018 et 2021, seulement 19 % avaient été rejetées pour irrecevabilité, faute notamment de porter sur une question susceptible de recours, alors que 30 % avaient été rejetées pour la même raison et pendant la même période par le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies (voir A/77/156, p. 11, fig. III, et les chiffres fournis sous le titre « Issue des affaires tranchées » dans A/76/99, A/75/162, A/74/172, A/73/217, etc.), et 31 % par le Tribunal du Contentieux administratif de l'UNRWA (voir Tribunal du contentieux administratif de l'UNRWA, *Activity Report – 2021*, p. 6, graphique 7). Les problèmes de recevabilité semblent par conséquent plus prononcés pour les entités relevant de la compétence des tribunaux des Nations Unies.

<sup>22</sup> Statut du Tribunal administratif de l'OIT, art. II 1) et 5).

<sup>23</sup> Statut du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, art. 2 1) a) ; *Statute of the UNRWA Dispute Tribunal*, art. 2 1) a).

<sup>24</sup> Statut du Tribunal administratif de l'OIT, art. VII 1).

<sup>25</sup> Voir, par exemple, Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, *Andronov, Judgment No. 1157*, 30 janvier 2004 ; Tribunal d'appel des Nations Unies, *Andati-Amwayi, Judgment No. 2010-UNAT-058* ; Tribunal administratif de l'OIT, *Affaire Iverus, Jugement n° 533*, 18 novembre 1982, 3<sup>e</sup> considérant.

Tribunal administratif de l'OIT ne définit ni ne prescrit le type de procédure interne préalable auquel le requérant ou la requérante doit se soumettre, disposant simplement qu'il ou elle ne sera recevable en son action qu'après avoir « épuisé tous moyens de recours mis à sa disposition par le Statut du personnel »<sup>26</sup>. Cette formulation est certes flexible, en ce qu'elle autorise la mise en œuvre de mécanismes internes divers, mais elle en revanche sans équivoque quant au fait que la procédure exige l'épuisement de ces mécanismes, quelle qu'en soit la forme, avant de passer au contentieux.

53. **Les tribunaux des Nations Unies.** Aux termes du Statut du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, « [l]e requérant a préalablement demandé le contrôle hiérarchique de la décision administrative contestée dans les cas où ce contrôle est requis »<sup>27</sup>. Il n'est de prescription plus générale de l'épuisement des recours internes ni dans le Statut du Tribunal du contentieux administratif, ni dans celui du Tribunal d'appel. En principe, la mention d'un recours interne particulier ne devrait pas poser problème, car le libellé s'entend de façon globale, comme se rapportant à toutes les questions et procédures qui n'en sont pas expressément exclues.

54. La présente étude n'en a pas moins mis en évidence des domaines où cette disposition apparemment sans ambiguïté peut être source d'insécurité juridique. Comme il ressort de la jurisprudence du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies<sup>28</sup>, certains aspects de matières généralement exemptes de contrôle hiérarchique (telles les questions de compensation qui sont normalement tranchées moyennant l'avis d'un organe technique) peuvent néanmoins demeurer sujets à contrôle hiérarchique. Dans ces cas, le requérant ou la requérante peut voir sa contestation rejetée si l'obligation d'épuiser les recours internes ne lui est pas apparue et qu'il ou elle n'y a dès lors pas satisfait.

55. Pour les non-spécialistes en particulier, les contours de ces dispositions ne sont pas toujours évidents, ce qui peut amener des contestations à être rejetées en raison du manque de clarté du cadre réglementaire. Parce que tout semble clair et simple de prime abord, la ou le fonctionnaire risque de ne pas même se rendre compte que des conseils juridiques pourraient lui être précieux en la matière. Compte tenu de ces constatations, **les Inspecteurs proposent que les entités examinent leurs cadres réglementaires à l'effet de préciser dans quels cas les recours internes à caractère formel doivent être épuisés avant qu'une requête ne puisse être déclarée recevable par le tribunal compétent, et qu'elles indiquent concrètement, dans chacune de leurs décisions administratives écrites, les voies de recours dont dispose la ou le fonctionnaire concerné(e) qui souhaiterait la contester.**

56. **L'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient.** Le Statut du Tribunal du contentieux administratif de l'UNRWA conditionne la recevabilité des requêtes à la soumission préalable de la décision administrative à la procédure de « *decision review* »<sup>29</sup>, c'est-à-dire à un « examen des décisions » équivalent au contrôle hiérarchique. Il n'est pas prévu d'exceptions à cet examen préalable obligatoire des décisions dans le Statut et le Règlement du personnel de l'Office. Même lorsqu'il s'agit de questions disciplinaires ou de décisions prises sur avis par des organes consultatifs compétents, une contestation doit toujours être soumise à la procédure d'« examen des décisions » avant d'être portée devant le tribunal. Cette façon de procéder évite les ambiguïtés quant à la procédure prescrite, dès lors que tout objet de contestation doit suivre le même parcours.

#### 4. Une instance du premier degré neutre

57. **Une condition préalable à la saisine du Tribunal d'appel des Nations Unies.** La compétence du Tribunal d'appel des Nations Unies, en tant qu'instance du deuxième degré, est limitée à un nombre restreint de moyens d'appel. Les griefs dont connaît cette juridiction sont tirés du fait que des erreurs auraient été commises en première instance quant

<sup>26</sup> Statut du Tribunal administratif de l'OIT, art. VII 1).

<sup>27</sup> Statut du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, art. 8 1) c).

<sup>28</sup> Voir, par exemple, Tribunal d'appel des Nations Unies, *James, Judgment No. 2015-UNAT-600* ; *Dahan, Judgment No. 2018-UNAT-861* ; *Kollie, Judgment No. 2021-UNAT-1138*.

<sup>29</sup> *Statute of the UNRWA Dispute Tribunal*, art. 8 1) c).

au droit, aux faits ou à la procédure, ou du fait que l'organe de première instance aurait outrepassé ou omis d'exercer sa compétence<sup>30</sup>. Ces restrictions soumettent l'organe chargé de l'examen au degré inférieur à des exigences plus élevées. De fait, le Tribunal d'appel des Nations Unies a été conçu pour n'examiner que les décisions d'un mécanisme de première instance qui soit équivalent à la procédure judiciaire du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, la juridiction de première instance originelle pour laquelle il agit en tant qu'instance supérieure, conformément à la réforme de la justice interne adoptée par l'Assemblée générale en 2009. Le Statut du Tribunal d'appel des Nations Unies contient en outre une disposition qui l'habilite à agir en tant que juridiction d'appel pour une institution, organisation ou entité qui n'utilise pas le TCNU, mais qui « aurait institué une instance du premier degré statuant sur dossier par voie de décisions écrites et motivées »<sup>31</sup>.

**58. Le Statut du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail ne prévoit pas de condition comparable.** Il n'existe pas de condition comparable dans le Statut du Tribunal administratif de l'OIT. La compétence de cette juridiction s'étend traditionnellement à un groupe non homogène d'organisations, depuis qu'elle a ouvert son Statut à d'autres organisations internationales, intergouvernementales ou non<sup>32</sup>. Étant la seule instance judiciaire statuant sur le contentieux des organisations qui reconnaissent sa compétence, le Tribunal est aussi moins restrictif dans son examen des procédures préalables. Son Statut ne contient pas d'exigences relatives à une instance du premier degré. Si les conditions habituelles relatives à l'objectivité, la régularité de la procédure et d'autres garanties juridiques sont d'application devant lui comme devant les autres tribunaux administratifs, et si ces principes ont constamment fondé sa jurisprudence, l'exercice de sa compétence n'est pas conditionné par l'existence d'une instance du premier degré neutre au sens précis du Statut du Tribunal d'appel des Nations Unies.

**59. Le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail reconnaît la contribution essentielle de l'examen par les pairs.** Le Tribunal administratif de l'OIT reconnaît dans sa jurisprudence la contribution essentielle des organes d'examen par les pairs en tant que quasi-instances judiciaires du premier degré lui permettant de statuer à son tour en tant que quasi-tribunal d'appel. Ainsi a-t-il déclaré que « la procédure de recours interne est appelée à jouer un rôle fondamental dans la résolution des litiges, eu égard tant aux garanties d'objectivité résultant de la composition des organes de recours qu'à leur connaissance intime du fonctionnement de l'organisation ». Il a aussi dit que l'une des justifications essentielles du caractère obligatoire de telle procédure était « de permettre au Tribunal, s'il a en définitive à connaître effectivement de l'affaire, de disposer d'un dossier nourri des constatations de fait et des éléments d'information ou d'appréciation issus des travaux des instances de recours et, en particulier, de l'organe paritaire intervenant généralement en la matière »<sup>33</sup>.

<sup>30</sup> Statut du Tribunal d'appel des Nations Unies, art. 2 1).

<sup>31</sup> Ibid., art. 2 10).

<sup>32</sup> Statut du Tribunal administratif de l'OIT, art. II 5) et annexe.

<sup>33</sup> Tribunal administratif de l'OIT, *P. c. OIT*, Jugement n° 4313, 22 juin 2020, 3<sup>e</sup> considérant ; voir également *G. (n° 2) c. UPU*, Jugement n° 3732, 27 octobre 2016, 2<sup>e</sup> considérant.

### III. Fonctionnement des mécanismes internes de recours à caractère général

60. **Les deux modèles de mécanismes internes de recours.** Deux modèles de mécanismes internes de recours à caractère général coexistent dans le système des Nations Unies : celui du Secrétariat de l'ONU, de ses départements et bureaux, et des fonds et programmes des Nations Unies administrés séparément (exception faite du PAM), d'une part, et celui des institutions spécialisées, d'autre part. Les deux modèles font appel à un processus à trois phases se répartissant entre l'examen administratif interne et l'examen judiciaire externe, quoique distribuées différemment selon les entités. La majorité des institutions spécialisées administrent deux phases internes, tandis que les autres entités des Nations Unies recourent à un examen judiciaire indépendant dès après la première phase interne. Bien qu'en règle générale, les entités suivent l'un ou l'autre modèle pour configurer leurs mécanismes internes de recours, il existe des exceptions et des variations de part et d'autre, qui sont examinées plus en détail ci-dessous.

Figure II

#### Configuration des mécanismes formels de recours à caractère général dans les entités participantes du CCI

Interne (procédure administrative)	Deux phases administratives		Une phase administrative		
	Première phase Examen administratif (14)	Deuxième phase Examen par les pairs (14)	Contrôle hiérarchique (14)		
	AIEA, FAO, OACI, OIT, OMPI, OMS, OMT, ONUDI, ONUSIDA, PAM, UIT, UNESCO, UNRWA, UPU	AIEA, FAO, OACI, OIT, OMI, OMPI, OMS, OMT, ONUDI, ONUSIDA, PAM, UIT, UNESCO, UPU	Secrétariat de l'ONU, CNUCED, ONU-Habitat, ONUDC, PNUE, ITC, FNUAP, HCR, OMM, ONU-FEMMES, PNUD, UNICEF, UNOPS, OMI		
Externe (procédure judiciaire)	Un degré de juridiction		Deux degrés de juridiction		
	TAOIT (11)	TANU (3)	Première instance		Deuxième instance
	AIEA, FAO, OIT, OMPI, OMS, OMT, ONUDI, ONUSIDA, PAM, UIT, UNESCO	OACI, OMI, UPU	TCUNRWA (1)	TCNU (13)	TANU (14)
		UNRWA	Secrétariat de l'ONU, CNUCED, ONUDC, ONU-Habitat, PNUE ITC, FNUAP, HCR, OMM, ONU-FEMMES, PNUD, UNICEF, UNOPS	Secrétariat de l'ONU, CNUCED, ONUDC, ONU-Habitat, PNUE ITC, FNUAP, HCR, OMM, ONU-FEMMES, PNUD, UNICEF, UNOPS, UNRWA	

Source : CCI.

61. **Le réexamen interne en tant que première phase du mécanisme de recours.** Dans toutes les entités participantes du CCI (voir fig. II), la première phase du mécanisme de recours est une demande aux fins de réexamen d'une décision administrative, adressée par un ou une membre du personnel à l'administration de l'entité qui l'emploie. Ayant réexaminé la décision, l'administration peut l'infirmer, la modifier, envisager à son sujet des moyens de résolution à caractère informel, ou constater qu'elle a été prise en conformité avec le statut et le règlement applicables et, partant, la confirmer.

62. **Le contrôle hiérarchique au Secrétariat de l'ONU, dans ses départements et bureaux, et dans les fonds et programmes des Nations Unies administrés séparément (exception faite du Programme alimentaire mondial).** Dans ces entités, la première

mesure prise par la partie qui a pris la décision contestée est le contrôle hiérarchique. Dans la plupart des institutions spécialisées (exception faite de l'OACI, de l'OMI, de l'OMM et de l'UPU) et à l'AIEA, ainsi qu'à l'ONUSIDA et au PAM, la première phase du mécanisme de recours est un examen administratif. Tant le contrôle hiérarchique que l'examen administratif sont des phases obligatoires sans lesquelles il n'est généralement pas permis de porter la question devant un organe d'examen par les pairs ou une instance judiciaire externe. Dans toutes les entités objet de l'étude, cette première phase est d'ordre administratif, qu'elle soit menée par des spécialistes du droit ou de l'administration.

**63. Le contrôle hiérarchique suivi d'un examen judiciaire à double degré de juridiction.** Dans les entités où les décisions administratives sont sujettes au contrôle hiérarchique, les fonctionnaires qui ne sont pas satisfaits de l'issue de cette procédure peuvent poursuivre leur recours en le portant directement devant le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, un tribunal administratif de première instance composé de juges qualifiés. S'ils ne sont pas satisfaits de la décision rendue par le Tribunal du contentieux administratif, ils peuvent encore en saisir la juridiction de deuxième instance et de dernier ressort, le Tribunal d'appel des Nations Unies. Ces deux tribunaux sont des organes indépendants externes aux entités des Nations Unies qui ensemble forment le système de recours judiciaire à deux degrés de juridiction instauré par la réforme intégrale du système d'administration de la justice réalisée en 2009.

**64. L'examen par les pairs effectué après l'examen administratif et avant l'examen judiciaire à un degré de juridiction dans la plupart des institutions spécialisées, au Programme alimentaire mondial et au Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida.** Dans les entités où la première phase du mécanisme de recours est un examen administratif et non un contrôle hiérarchique, la deuxième phase, également interne à l'entité, prend normalement la forme d'un examen par les pairs confié à un organe paritaire composé de membres du personnel – les pairs de la requérante ou du requérant – qui sont désignés conjointement par la direction et le personnel. Il s'agit d'un processus d'ordre consultatif qui débouche sur une recommandation et non sur une décision ou un jugement. Une fois achevée la procédure d'examen par les pairs et prise la décision définitive de la ou du chef de secrétariat de l'entité concernée sur recommandation de l'organe d'examen par les pairs, la ou le membre du personnel peut passer à la troisième et dernière phase du mécanisme, si nécessaire, et demander un examen judiciaire externe à un seul degré de juridiction, devant un tribunal du contentieux administratif (pour la plupart des entités susmentionnées, il s'agit du Tribunal administratif de l'OIT).

**65. L'Organisation de l'aviation civile internationale et l'Organisation maritime internationale.** L'OACI a choisi de reconnaître le Statut du Tribunal d'appel des Nations Unies dès la création de celui-ci. Pour ce qui est de son mécanisme interne de recours précontentieux, toutefois, l'Organisation a opté pour l'examen administratif suivi de l'examen par les pairs, et s'est dotée à cette fin d'une Commission de recours. Cette configuration vaut aussi pour l'OMI, qui a de même reconnu la compétence du Tribunal d'appel des Nations Unies dès la création de celui-ci, et qui confie également son précontentieux à une Commission de recours. Au moment de la présente étude, les deux organisations revoyaient la configuration administrative et institutionnelle de leurs mécanismes internes de recours afin de les mettre en conformité avec de récents jugements du Tribunal d'appel des Nations Unies exigeant des entités qu'elles mettent en place la procédure judiciaire de première instance à caractère neutre qui permettra au Tribunal de déclarer recevables les recours de leur personnel.

**66. L'Organisation météorologique mondiale et l'Union postale universelle.** L'OMM a décidé de reconnaître le Statut du Tribunal d'appel des Nations Unies en 2017. Cette décision appelait une révision en profondeur de son mécanisme interne de recours afin de l'aligner sur les dispositions statutaires du Tribunal. C'est dans cette perspective que l'Organisation a décidé, en 2020, de reconnaître également le Statut du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies et de mettre en place un contrôle hiérarchique en tant que première phase de son mécanisme de recours. L'OMM adhère donc ainsi au système judiciaire à deux degrés de juridiction adopté par le Secrétariat de l'ONU et la majorité des fonds et programmes des Nations Unies. En 2020, l'UPU a aussi pris le parti de reconnaître le Statut du Tribunal d'appel des Nations Unies, avec effet en mai 2021.

En février 2022, l'Union a achevé la reconfiguration administrative et institutionnelle de son mécanisme interne de recours précontentieux que nécessitait son adhésion au Tribunal.

67. **Un mécanisme à trois phases combinant examens administratifs internes et examens judiciaires externes.** La configuration générale des mécanismes de recours peut se décrire sommairement comme étant une procédure à trois phases combinant soit une phase administrative interne et deux examens judiciaires externes, soit deux phases administratives internes, dont un examen par les pairs confié à un organe paritaire collégial, et un examen judiciaire externe devant un tribunal du contentieux administratif. Les particularités de ces composantes sont décrites ci-dessous.

## A. Examen administratif

### 1. Dispositif et pouvoirs

68. **Les départements des ressources humaines ont généralement la charge des examens administratifs.** Dans 10 des 14 entités participantes du CCI qui pratiquent l'examen administratif en tant que première phase de leurs mécanismes de recours généraux, cette phase est administrée par le département des ressources humaines<sup>34</sup>, représentant la ou le chef de secrétariat de l'entité concernée, au nom de laquelle ou duquel les décisions sont prises par délégation de pouvoir, avec ou sans l'intervention du bureau des affaires juridiques à titre purement consultatif. Les entités dans lesquelles cette phase du mécanisme était administrée par le bureau des affaires juridiques étaient des exceptions ; au moment de la présente étude, il s'agissait de la FAO, de l'OACI, de l'OMPI et du PAM.

69. **Les équipes de spécialistes des politiques ou du droit administratif au sein des départements des ressources humaines.** L'OMS et l'ONUSIDA ont chacune créé un groupe de spécialistes du droit administratif qui ont pour tâche de procéder aux examens administratifs (et de défendre l'administration dans l'examen par les pairs qui suit). Le Bureau du Conseiller juridique de l'OMS représente ensuite les chefs de secrétariat des deux entités dans le cadre de la phase contentieuse. Des équipes similaires de spécialistes du droit ou des politiques font partie des départements des ressources humaines de l'UNICEF (Policy, Employee Relations, Compensation and Social Benefits Section – politiques, relations avec le personnel, compensation et avantages sociaux), de l'UNOPS (Policy and Compliance Unit – politiques et conformité), de l'Office des Nations Unies à Vienne, comprenant l'ONU DC (Legal and Policy Team, Operational and Advisory Support Unit – politiques et questions juridiques, services consultatifs et appui aux opérations), qui agit en tant que prestataire de services pour les entités du Secrétariat présentes à Vienne, et de l'Office des Nations Unies à Genève (Section des avis juridiques et stratégiques), qui agit en tant que prestataire de services pour les mécanismes internes de recours de la CNUCED, de l'ITC et d'autres entités présentes à Genève.

70. Au Secrétariat de l'ONU et dans les fonds et programmes des Nations Unies, cependant, les équipes juridiques ne se chargent pas elles-mêmes des examens administratifs et des contrôles hiérarchiques, mais conseillent en amont les responsables qui ont à prendre des décisions et concourent ensuite à formuler les contributions de l'administration aux réponses formelles et spécifiques que les services spécialisés ont à faire aux demandes de contrôle hiérarchique.

71. **Les configurations particulières adoptées par l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle et l'Union internationale des télécommunications.** À l'OMPI, toutes les responsabilités juridiques relatives au personnel sont regroupées sous la fonction juridique. En 2022, la Section des politiques et du droit du Département de la gestion des ressources humaines a été supprimée, et ses responsabilités juridiques, dont celle des procédures d'objection et des conflits et plaintes relatifs au lieu de travail, ont été transférées au Bureau du Conseiller juridique. L'Organisation mettait ainsi la dernière main à la réforme en profondeur de ses mécanismes internes de recours qu'elle avait entamée en 2014. L'UIT a suivi la même démarche : en novembre 2021, la fonction juridique y a repris l'administration des recours qui avait jusqu'alors été du ressort de la fonction des ressources humaines.

<sup>34</sup> AIEA, OIT, OMS, OMT, ONUDI, UIT, UNESCO, UNRWA, UPU et ONUSIDA.

72. **Des configurations qui reflètent la nature administrative des mécanismes internes de recours.** La distribution des responsabilités en matière de recours a tendance à se déplacer de fonction des ressources humaines vers celle des affaires juridiques dans les phases ultérieures des recours, au plus tard lorsque ceux-ci atteignent la sphère judiciaire et sont normalement versés au contentieux. Dans 6 des 10 institutions spécialisées (AIEA, OIT, OMS, OMT, ONUDI et ONUSIDA), la fonction des ressources humaines se charge de l'examen administratif et défend la décision de l'administration dans le cadre de l'examen par les pairs. Les bureaux juridiques de ces institutions ne sont saisis des recours qu'une fois achevés les deux examens internes. Ils conseillent alors les chefs de secrétariat quant aux décisions définitives à prendre au regard des recommandations formulées par les organes d'examen par les pairs. À l'ONUSIDA, le groupe des politiques et des affaires juridiques en matière de ressources humaines (Human Resources Policy and Legal Unit) du Département de la gestion des ressources humaines est chargé de représenter le Programme dans le cadre de l'examen par les pairs et de conseiller ensuite la ou le chef de secrétariat quant à la décision définitive à prendre compte tenu des recommandations formulées par l'organe d'examen par les pairs.

73. Il a été constaté dans le cadre de la présente étude que les rapports hiérarchiques étaient flous à l'OMT, à l'image de l'étroite collaboration qui y existait entre de très petites équipes fonctionnant avec des ressources limitées. De même, à l'UIT, c'est la ou le juriste de la fonction des ressources humaines qui traite les questions de recours internes au nom de l'Union et qui accompagne la procédure de recours du début à la fin, à tous les stades de la phase interne administrative et de la phase externe judiciaire. À l'UNESCO, la charge de défendre l'administration dans le cadre de l'examen par les pairs est récemment passée de la fonction des ressources humaines à celle des affaires juridiques, l'examen administratif restant quant à lui du ressort des ressources humaines.

## 2. Points forts et points faibles

74. **Les raisons pour lesquelles l'examen administratif est confié à la fonction des ressources humaines.** Les entités ont expliqué au CCI que la première raison pour laquelle l'administration de l'examen administratif était confiée à la fonction des ressources humaines était que de nombreuses décisions contestées portaient sur des questions de personnel également administrées par cette fonction, comme c'est le cas des questions liées aux avantages et aux prestations ou à d'autres processus connexes. D'où il suit que toute erreur pouvait être corrigée dans les meilleurs délais et que, comme le différend était traité par la source de la décision contestée, son aggravation et, en dernier ressort, son versement au contentieux, pouvaient être évités. La deuxième raison était que les responsables tout comme les membres du personnel étaient clients de la fonction des ressources humaines. Cette formule avait donc été jugée propice à la résolution rapide des différends, la fonction des ressources humaines étant apparemment bien placée pour gérer les différends professionnels, forte de sa maîtrise du cadre réglementaire, des pratiques administratives et de la culture des entités.

75. Il a également été relevé que les premières étapes du recours servaient avant tout à établir les faits et à vérifier que les procédures en vigueur avaient bien été suivies, choses qui normalement ne nécessitaient pas de compétences juridiques particulières. Certaines entités estimaient qu'une intervention plus en amont de la fonction juridique rendrait le processus trop formel, plus litigieux et donc moins abordable, alors qu'il devrait être mû par la recherche de solutions. Elles pensaient également que la probabilité d'une résolution rapide à l'amiable s'en trouverait réduite.

76. **L'objectivité nécessaire pour justifier l'examen administratif.** Bien que les configurations décrites et les raisonnements fournis par les entités participantes du CCI soient généralement convaincants, les Inspecteurs estiment que les dispositifs décrits présentent certains risques qui devraient être soigneusement pris en considération et atténués. Le fait que le réexamen de la décision incombe à la partie même qui l'a prise présente un grand risque de parti pris inhérent en faveur de sa défense plutôt que de l'examen critique de son fondement et du raisonnement qui la sous-tend. La probabilité d'arriver à une conclusion différente dans ces circonstances est limitée, à moins que des garanties d'objectivité supplémentaires ne soient mises en place et en application.

77. **L'impartialité et la légalité.** Compte tenu des constatations dégagées dans le cadre de la présente étude, les Inspecteurs sont d'avis qu'aucun effort ne doit être épargné pour veiller à ce que les fonctionnaires qui ont pris part à l'élaboration d'une décision contestée ne soient pas les examinateurs – ou tout au moins ne soient pas les seuls examinateurs – chargés par la suite de juger de son bien-fondé. **Les Inspecteurs proposent que soit envisagée, au sein de la fonction des ressources humaines des entités qui appellent un investissement particulier en raison notamment de la taille de leur personnel et de la probabilité des recours, la création d'un effectif spécialement chargé d'assurer l'impartialité de l'examen des décisions contestées.** De telles bonnes pratiques existent dans plusieurs entités, à savoir l'Office des Nations Unies à Genève, l'Office des Nations Unies à Vienne y compris l'ONUDC, l'OMS, l'ONUSIDA, l'UNICEF et l'UNOPS.

78. **La fonction des ressources humaines par rapport aux responsables hiérarchiques en tant que sources des décisions.** Certaines catégories de décisions administratives qui sont fréquemment contestées sont prises par les responsables hiérarchiques, notamment la résiliation du contrat d'un ou d'une fonctionnaire (cessation de service), le refus d'autoriser un congé (prestations et avantages) ou la sélection d'un candidat pour une vacance de poste (sélection du personnel). Dans de telles circonstances, il pourrait être avantageux de confier à la fonction des ressources humaines, plutôt qu'à une autre, telle la fonction juridique, la responsabilité principale d'examiner le bien-fondé des décisions dans le cadre de l'examen administratif. À cet égard, deux considérations importantes s'imposent.

79. **Le partage et la juste distribution des responsabilités.** En premier lieu, la responsabilité d'une décision administrative est toujours partagée entre le responsable hiérarchique qui la prend et le service chargé de la contrôler au nom de l'entité. Le point de vue et le raisonnement adoptés par le responsable qui a pris la décision doivent être constatés et inclus dans l'argumentation présentée à la partie qui la conteste. Cela permet à l'intéressé(e) de défendre ses intérêts en pleine connaissance du raisonnement qui a donné lieu à la décision, et met l'accent sur la responsabilité individuelle qu'engage le fait de prendre une décision au nom d'une entité qui devra ensuite la défendre.

80. Les Inspecteurs sont d'avis que lorsqu'une contestation est tranchée dans le cadre d'un examen administratif, la ou le responsable hiérarchique à l'origine de la décision contestée doit être identifiable, de sorte que les responsabilités puissent être correctement distribuées. La fonction chargée de l'examen administratif joue ainsi un véritable rôle de gardienne, prête à admettre les erreurs au nom de l'administration et à accorder de justes réparations s'il y a lieu, au lieu d'être amenée à défendre coûte que coûte la décision attaquée et à exercer la délégation de pouvoir conjointement avec la ou le responsable hiérarchique. À cet égard, **les Inspecteurs proposent qu'aux fins de l'examen administratif, la ou le responsable hiérarchique qui a pris la décision contestée reste identifiable dans l'intérêt de l'application du principe de responsabilité.**

81. **Les avantages d'une formation juridique.** En second lieu, l'examen hiérarchique emporte nécessairement un certain degré d'analyse juridique, étant donné que les décisions prises dans un contexte administratif ne doivent pas seulement satisfaire à des exigences et considérations opérationnelles, mais aussi se fonder sur les règles en vigueur, c'est-à-dire être conformes aux cadres réglementaires. **Les Inspecteurs proposent que des formations juridiques soient régulièrement organisées à l'intention des spécialistes des ressources humaines qui interviennent sur le fond des procédures internes de recours.**

82. **L'examen administratif sert de précieux objectifs.** Les constatations dégagées dans le cadre de la présente étude confirment l'utilité d'une phase d'examen qui soit interne à l'entité et qui permette d'examiner et, le cas échéant, de modifier des décisions administratives avant que ne s'engagent des procédures formelles plus complexes – et coûteuses. Les Inspecteurs reconnaissent le mérite d'une procédure d'examen administratif qui intègre ces objectifs. Cela étant, l'efficacité de la démarche dépend de plusieurs facteurs inégalement représentés dans les cadres réglementaires des entités participantes du CCI.

83. **Une certaine évolution dans la procédure d'examen administratif depuis la réforme de 2009.** Plusieurs entités participantes du CCI ont indiqué qu'il fallait prendre garde à ne pas confondre l'examen administratif et l'examen par les pairs tels qu'ils existent aujourd'hui avec les mécanismes qui étaient en place au Secrétariat de l'ONU avant que le

système d'administration de la justice ne soit réformé en 2009. À l'examen des procédures actuellement en vigueur dans l'ensemble du système des Nations Unies, les Inspecteurs ont effectivement relevé que la plupart des institutions spécialisées avaient considérablement amélioré certains aspects de leurs dispositifs de justice interne et qu'il en résultait un examen différencié des décisions et, partant, des issues plus nuancées.

## B. Contrôle hiérarchique

84. **Une appréciation globalement positive du contrôle hiérarchique.** La plupart des parties prenantes interrogées dans le cadre de la présente étude estimaient que la professionnalisation des mécanismes internes de recours, y compris le contrôle hiérarchique en tant que première étape du processus, avait contribué à rendre l'administration de la justice interne plus transparente, plus rationnelle et plus efficace dans les entités qui avaient adopté un système judiciaire à deux degrés de juridiction à la suite de la réforme de 2009. La plupart des parties prenantes convenaient de même que le système fonctionnait bien dans son ensemble, sans difficulté majeure dans son fonctionnement ni différences importantes d'accessibilité selon que les justiciables étaient en poste aux sièges ou dans les bureaux extérieurs, et que le cadre réglementaire applicable n'avait pas présenté de déficiences ni de lacunes flagrantes au fil du temps, si ce n'était dans certaines constellations interentités dont il sera question plus en détail ailleurs. Si la grande majorité des sections et groupes qui avaient un rôle à jour dans le processus de contrôle hiérarchique partageaient ces opinions, d'autres points de vue ont été exprimés non seulement par des représentantes ou des représentants du personnel, mais aussi par des membres des structures administratives des entités.

### 1. Objet du contrôle hiérarchique

85. **Le contrôle hiérarchique instauré par la réforme de la justice interne de 2009.** Bien que le groupe chargé de la refonte de l'administration de la justice à l'ONU ait expressément recommandé l'élimination complète de l'examen administratif, sans proposer de mécanisme comparable en remplacement, et recommandé vivement que le traitement des recours formés par le personnel soit entièrement confié à des arbitres externes ayant une formation juridique, pour le moins dans les entités appliquant le Règlement et le Statut du personnel de l'ONU<sup>35</sup>, le Secrétaire général s'est déclaré en faveur du remplacement de l'examen administratif par une fonction de contrôle hiérarchique, comme recommandé par le Comité de coordination entre l'Administration et le personnel<sup>36</sup>, avec comme double objectif : a) de donner à l'Administration « l'occasion de réviser rapidement une décision contestée, de déterminer si des erreurs ont été commises ou si des irrégularités se sont produites et d'y remédier avant que le système de justice ne soit saisi » ; et b) de mettre « un outil de gestion essentiel à la disposition des chefs de secrétariat pour tenir les gestionnaires responsables de leurs décisions, y compris dans les cas où une décision inopportune a été prise ».

86. De l'avis des Inspecteurs, cette application du principe de responsabilité n'était pas qu'une simple aspiration, mais une obligation. C'est dans cet esprit que le Secrétaire général a approuvé la recommandation du Comité de coordination entre l'Administration et le personnel concernant la « la responsabilisation des gestionnaires »<sup>37</sup> et proposé des mesures propres à « garantir que les responsables répondent de leurs actes », qui seront approuvées par l'Assemblée générale<sup>38</sup>. Le Secrétaire général a ensuite été chargé de prendre des mesures concrètes pour donner effet au principe de responsabilité à la suite de telle ou telle demande de contrôle hiérarchique ou de tel ou tel jugement<sup>39</sup>.

87. En fait, au-delà du simple examen d'une question juridique et administrative (telle que le donnait à entendre l'expression « examen administratif »), le contrôle hiérarchique se voulait un moyen d'apprécier, si besoin était, le bien-fondé du comportement des responsables et la conformité au statut et au règlement. L'administration, en tant qu'entité

<sup>35</sup> À savoir la CNUCED, le FNUAP, le HCR, l'ITC, l'ONUDC, ONU-Femmes, ONU-Habitat, le PNUD, le PNUE, l'UNICEF et l'UNOPS.

<sup>36</sup> A/61/758, par. 29.

<sup>37</sup> Ibid., par. 31.

<sup>38</sup> Résolution 61/261 de l'Assemblée générale, par. 27.

<sup>39</sup> De telles mesures sont énoncées dans A/68/346, par. 156.

abstraite, de même que les responsables considérés individuellement allaient devoir rendre des comptes plus rapidement, plus concrètement et aussi plus discrètement. Les entités seraient ainsi pleinement à même de prendre sur elles les manquements individuels et systémiques de leur personnel d'encadrement, sans avoir à en faire étalage dans le cadre de procédures judiciaires.

88. Nonobstant ce qui précède, la présente étude a fait apparaître que la dimension supplémentaire de la responsabilité des cadres, telle que l'avait envisagée le Secrétaire général au début du processus de réforme, était à présent moins perceptible dans certains textes et faits associés à la gestion de la fonction de contrôle hiérarchique<sup>40</sup>. À titre d'exemple, alors que le Secrétaire général avait annoncé, en 2010, que la responsabilité de répondre aux demandes d'observations sur les contrôles hiérarchiques était incluse dans les contrats de mission des hautes et hauts fonctionnaires qu'il passait avec les chefs de départements et de bureaux<sup>41</sup>, il n'était plus fait mention dans les contrats d'aujourd'hui de contrôle hiérarchique, de procédures de justice interne (au-delà de celles relatives aux fautes professionnelles), ni de l'application du principe de responsabilité aux décisions portant sur des questions administratives (et non pas seulement sur des questions programmatiques).

89. Considérant que ce sont là des mesures valables, en particulier celles qui concernent les termes des contrats, **les Inspecteurs proposent que les dispositions prises par l'Assemblée générale dans sa résolution 61/261 ainsi que les mesures d'engagement de la responsabilité des cadres présentées par le Secrétaire général dans son rapport sur l'administration de la justice à l'ONU<sup>42</sup> soient prises en compte aux fins de l'établissement des contrats des cadres supérieurs, de sorte à respecter les finalités du contrôle hiérarchique telles que les a approuvées l'Assemblée générale, et à renforcer l'application des principes de responsabilité et d'intégrité dans le système.**

## 2. Configuration et compétences

90. **Le contrôle hiérarchique prescrit par l'Assemblée générale.** Depuis 2009, le contrôle hiérarchique est le premier échelon de la procédure interne de recours à caractère général pour le personnel du Secrétariat de l'ONU et des fonds et programmes des Nations Unies. Depuis 2020, l'OMM fait également appel à cette première étape dans sa procédure interne, mais en confie l'administration à l'UNICEF. L'inclusion du contrôle hiérarchique dans le cadre réglementaire des entités qui appliquent le Statut et le Règlement du personnel de l'ONU a été prescrite par l'Assemblée générale. Ces entités n'ont pas la latitude d'y renoncer ou de le remplacer par un procédé ou un format différent.

91. **Les types de recours pour lesquels le contrôle hiérarchique s'impose en tant que première étape.** À l'exception de deux catégories de décisions administratives, toute décision reprochant le non-respect du contrat d'emploi d'un ou d'une fonctionnaire doit être soumise au contrôle hiérarchique avant de pouvoir être portée devant la juridiction externe de première instance compétente, à savoir le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies. Les deux catégories de décisions exemptes de contrôle hiérarchique sont les décisions administratives prises sur avis d'un organe technique<sup>43</sup>, normalement dans le contexte d'un mécanisme de recours spécialisé, et les décisions par lesquelles des mesures disciplinaires ou non disciplinaires sont imposées à un ou une membre du personnel à l'issue d'une instance disciplinaire. Dans ces derniers cas, la ou le fonctionnaire peut introduire un recours directement auprès du Tribunal du contentieux administratif sans demander de contrôle hiérarchique.

<sup>40</sup> A/61/758, par. 31 ; A/65/373, par. 6 ; A/68/346, par. 23 ; A/74/172, par. 9.

<sup>41</sup> A/65/373, par. 150.

<sup>42</sup> A/68/346.

<sup>43</sup> ST/AI/2018/7, par. 2. Les organes techniques sont : a) les commissions médicales ou les médecins indépendants dûment autorisés à examiner des décisions ou recommandations médicales, y compris les demandes de réexamen visées à l'article 5.1 de l'appendice D du Règlement du personnel ; et b) les comités de recours en matière de classement.

92. **La professionnalisation, élément distinctif.** Bien que cette caractéristique ne figurât ni dans la proposition originelle visant à l'instaurer<sup>44</sup>, ni dans les observations formulées à ce sujet par le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires<sup>45</sup>, ni dans les conditions auxquelles l'Assemblée générale a approuvé son instauration<sup>46</sup>, le contrôle hiérarchique tel qu'il est pratiqué aujourd'hui s'est totalement professionnalisé. À tous ses stades, il est entièrement administré par des juristes, même lorsqu'il s'agit de l'aide et de la représentation juridiques du personnel dans le cadre des procédures. Cette professionnalisation intégrale du mécanisme interne de recours à caractère général en vigueur au Secrétariat de l'ONU et dans les fonds et programmes des Nations Unies est un des éléments qui distingue le contrôle hiérarchique de l'examen administratif qu'il est venu remplacer.

93. **Le contrôle hiérarchique administré par la fonction juridique dans certains fonds et programmes.** Contrairement à l'examen administratif qui relève principalement de la fonction des ressources humaines dans les entités où il est pratiqué, le contrôle hiérarchique est du ressort des services juridiques dans les entités suivantes : le FNUAP, le HCR, ONU-Femmes, le PNUD et l'UNOPS. Tel n'est pas le cas à l'UNICEF, qui confie cette responsabilité à un groupe autonome spécialisé en droit administratif, ne relevant ni des services juridiques, ni de la gestion des ressources humaines. Dans quatre des entités susmentionnées, les membres des services juridiques s'acquittent des contrôles hiérarchiques parmi d'autres tâches couvrant un large éventail de questions juridiques institutionnelles. Le traitement des questions de droit administratif (le droit constitué du statut et du règlement du personnel et des procédures régissant les mécanismes de résolution des différends professionnels) fait normalement partie des attributions des services juridiques des fonds et programmes. Dans toutes les entités susmentionnées, ce sont les mêmes équipes juridiques qui représentent le Secrétaire général de l'ONU (au nom de leurs chefs de secrétariat respectifs) devant le Tribunal du contentieux administratif.

94. **Les groupes spécialisés en droit et politiques administratifs de certains fonds et programmes.** L'UNOPS, l'une des cinq entités dans lesquelles le contrôle hiérarchique est du ressort des services juridiques, a créé au sein de son bureau juridique un groupe du droit administratif qui a pour vocation de traiter les demandes de contrôle hiérarchique introduites par le personnel. À l'UNICEF, en revanche, comme indiqué plus haut, le contrôle hiérarchique ne fait pas du tout partie des attributions du bureau juridique. Le Groupe du droit administratif, qui relevait auparavant de la fonction des ressources humaines, se trouve à présent dans le Bureau du Directeur exécutif, résultat d'un examen externe et indépendant de certains aspects de l'administration de la justice interne du Fonds réalisé en 2019. L'UNICEF administre également les contrôles hiérarchiques de l'OMM, en application d'un accord d'externalisation.

95. L'UNICEF et l'UNOPS disposent en outre, au sein de leurs fonctions des ressources humaines, de groupes spécialisés dont les membres, juridiquement formés, conseillent les responsables quant à la bonne application du Statut et du Règlement et des politiques de ressources humaines applicables au stade de la prise de décisions, délestant ainsi les services juridiques de responsabilités de conseil qui pourraient créer des conflits d'intérêts par la suite.

96. **La bonne pratique de la séparation des responsabilités entre décideurs et examinateurs.** De l'avis des inspecteurs, les configurations ci-dessus permettent de séparer les responsabilités des fonctionnaires qui sont appelés à prendre des décisions de celles des fonctionnaires qui sont appelés à examiner ces décisions, même lorsqu'il s'agit des fonctions de conseil. De fait, les bureaux qui conseillent les responsables quant aux aspects juridiques des décisions à prendre ne sont pas ceux qui seront chargés de l'examen impartial des mêmes décisions si elles sont soumises à un contrôle hiérarchique. Cette façon de séparer et de distribuer les tâches peut donc être retenue comme une bonne pratique.

<sup>44</sup> A/61/758, par. 29 et 30.

<sup>45</sup> A/61/815, par. 34 et 36 à 40 ; également A/62/7/Add.7, par. 34 et 35.

<sup>46</sup> Résolution 61/261 de l'Assemblée générale, par. 25 à 27 ; résolution 62/228 de l'Assemblée générale, par. 50 à 56.

97. **La centralisation assurée par le Groupe du contrôle hiérarchique du Secrétariat de l'ONU.** Un cloisonnement similaire des configurations vaut pour les entités constitutives du Secrétariat de l'ONU qui sont régies par ses Statut et Règlement du personnel. Le contrôle hiérarchique pour ces entités, parmi lesquelles la CNUCED, l'ONUDC, ONU-Habitat, le PNUE, ainsi que l'ITC, est réalisé par le Groupe du contrôle hiérarchique du Département de la gestion au Siège de l'Organisation à New York. À l'issue de l'examen, le Groupe adresse une recommandation au Secrétaire général adjoint ou à la Secrétaire générale adjointe chargé(e) du Département des stratégies et politiques de gestion et de la conformité, qui décide alors si la décision contestée doit être maintenue, infirmée, modifiée ou faire l'objet d'une autre mesure. Il s'agit donc d'un processus entièrement centralisé qui s'applique à toutes les entités, quels que soient la ou le chef de secrétariat sous l'autorité de laquelle ou duquel la décision contestée a été prise, peu importe le lieu d'affectation de la ou du fonctionnaire à l'origine de la contestation.

98. **La séparation fonctionnelle et physique complète du Groupe du contrôle hiérarchique.** Selon une description qui en a été faite récemment, la fonction de contrôle hiérarchique consiste, « pour le juriste préposé, étranger à la prise de la décision en cause, à la réexaminer en toute objectivité »<sup>47</sup>. À l'image de cette description, le Groupe du contrôle hiérarchique n'est soumis à l'autorité ni des services juridiques ni des ressources humaines. Il rend directement et exclusivement compte au Secrétaire général adjoint ou à la Secrétaire générale adjointe chargé(e) du Département des stratégies et politiques de gestion et de la conformité. Il est aussi physiquement séparé d'autres composantes du Secrétariat, ses locaux se trouvant dans un immeuble distinct. Cette caractéristique est généralement considérée comme un avantage pour la fonction et sa crédibilité.

99. **La séparation des responsabilités liées aux recours à tous les stades de la procédure.** L'intervention du Groupe du contrôle hiérarchique prend fin dès que la ou le fonctionnaire porte son recours contre la décision originelle devant le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies. Le dossier est alors confié aux équipes juridiques qui défendent l'administration au contentieux<sup>48</sup>. Aucune des équipes juridiques ne rend compte au Bureau des affaires juridiques, seul habilité à défendre le Secrétaire général au second degré de juridiction, ultime stade de la procédure qui se déroule devant le Tribunal d'appel des Nations Unies (cela vaut également pour les fonds et programmes). Le Bureau exerce une surveillance stratégique et joue un rôle consultatif auprès de toutes les entités du Secrétariat de l'ONU, en particulier dans les affaires d'intérêt général qui affectent les fonctionnaires de plus d'une entité. La séparation des responsabilités relatives aux appels est ainsi assurée à chaque étape. Les Inspecteurs voient en cette séparation une bonne pratique.

100. **La contribution des services concernés dans chaque entité.** Le Groupe du contrôle hiérarchique compte sur l'appui des services administratifs compétents des entités où ont été prises les décisions contestées, afin d'établir les faits et de recueillir, aux fins du contrôle, les arguments des responsables à l'origine de ces décisions. Dans le cas des entités du Secrétariat de l'ONU dont les activités sont concentrées au Siège, c'est le bureau exécutif<sup>49</sup> qui joue le rôle d'intermédiaire, dans celui des missions de terrain, y compris les opérations de maintien de la paix et les missions politiques spéciales, c'est le bureau administratif d'appui à la mission qui joue ce rôle, et dans les autres bureaux hors siège, ce sont les services des ressources humaines compétents.

101. **Des groupes spéciaux fournissent un appui à temps plein dans certains lieux.** Dans certains lieux et bureaux, le rôle d'intermédiaire est joué par des groupes spécialisés constitués de juristes à temps plein. À l'Office des Nations Unies à Genève et à l'Office des Nations Unies à Vienne, par exemple, des groupes juridiques au sein de la fonction des ressources humaines fournissent des services de justice interne à un certain nombre d'entités du Secrétariat de l'ONU. Ils formulent ou aident à formuler les réponses des responsables aux demandes de contrôle hiérarchique introduites par les membres du personnel qu'ils

<sup>47</sup> A/74/172, annexe I, par. 8.

<sup>48</sup> A/76/99, titre II.F.1, note 3, où sont répertoriés les bureaux, sections et groupes qui représentent le Secrétaire général et défendent l'administration dans les procédures devant le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies.

<sup>49</sup> ST/SGB/2015/3, sect. 7.

servent. Ces groupes ont pour seule tâche de fournir des éléments de réponse de la part des responsables hiérarchiques qui ont pris les décisions contestées ; leur rôle dans l'administration de la procédure de contrôle hiérarchique est distinct de celui des examinateurs, qui est quant à lui entièrement centralisé et exclusivement rattaché au Siège.

102. **Des exceptions au principe de séparation complète à l'Office des Nations Unies à Genève.** La plupart des recours portés devant le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies sont traités de façon centrale par une équipe ou un groupe spécialisé au sein de la fonction des ressources humaines du Siège de l'ONU à New York, qui normalement n'intervient en aucune façon dans la procédure de contrôle hiérarchique. L'équipe juridique de l'Office des Nations Unies à Genève<sup>50</sup> fait exception à cet égard, car elle intervient dans les mécanismes de recours à la fois au stade du contrôle hiérarchique (où elle contribue à la soumission de réponses) et au stade de la procédure devant le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies (où elle agit en tant que partie défenderesse au nom du Secrétaire général). La représentation du Secrétaire général est un service que l'Office des Nations Unies à Genève fournit moyennant recouvrement total des coûts. Il est facturé à l'heure et remboursé selon les mémorandums d'accord passés à cet effet avec chaque client. Le service est utilisé par la CNUCED, l'ITC, d'autres entités basées à Genève, certaines entités du Secrétariat basées à Bonn et la Cour internationale de Justice<sup>51</sup>.

103. En outre, l'équipe juridique de Genève agit en tant que partie défenderesse, au nom du Secrétaire général, pour l'Office des Nations Unies à Vienne, comprenant l'ONU DC, mais seulement dans le cadre des procédures devant le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, en application d'un arrangement spécial formellement reconnu par l'Assemblée générale<sup>52</sup> et donc budgétisé plutôt que tarifé séparément. Quant à l'appui dans le cadre du contrôle hiérarchique, il est fourni par une équipe spécialisée de l'Office des Nations Unies à Vienne, comprenant l'ONU DC, qui agit également au nom d'autres bureaux du Secrétariat de l'ONU dont la plupart sont basés à Vienne<sup>53</sup>. Comme ces fonctions

<sup>50</sup> Au sein de la Section des avis juridiques et stratégiques du Service de la gestion des ressources humaines de l'Office des Nations Unies à Genève.

<sup>51</sup> En tant que prestataire de services aux entités du Secrétariat de l'ONU ainsi qu'aux fonds et programmes des Nations Unies, le Service de la gestion des ressources humaines (et sa Section des avis juridiques et stratégiques) de l'Office des Nations Unies à Genève appuie les entités suivantes en matière de contrôle hiérarchique et de justice interne : l'Office des Nations Unies à Genève, la CNUCED, l'ITC, le CCI, le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, le Bureau des Nations Unies pour la réduction des risques de catastrophes, la Commission économique pour l'Europe, l'Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement, l'Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social, ainsi que les secrétariats du Mécanisme international, impartial et indépendant chargé de faciliter les enquêtes sur les violations les plus graves du droit international commises en République arabe syrienne depuis mars 2011 et d'aider à juger les personnes qui en sont responsables, du Mécanisme d'enquête indépendant pour le Myanmar, et de l'Envoyé spécial du Secrétaire général pour la Syrie. Elle soutient également les bureaux, fonds et programmes suivants en ce qui concerne leur personnel basé à Genève seulement : le Bureau de la coordination des affaires humanitaires, le Bureau des services de contrôle interne, le Bureau des affaires de désarmement de l'Organisation des Nations Unies et la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies. Enfin, elle fournit ses services à la Cour internationale de Justice (La Haye) et aux secrétariats de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification et la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (Bonn, Allemagne), de l'École des cadres du système des Nations Unies (Turin, Italie) et de la Banque de technologies pour les pays les moins avancés (Gebze, Türkiye).

<sup>52</sup> Résolution 66/237 de l'Assemblée générale, par. 23 ; résolution A/67/265 de l'Assemblée générale, par. 120.

<sup>53</sup> L'équipe des politiques et des questions juridiques (Legal and Policy Team) du Groupe des services consultatifs et de l'appui aux opérations, au sein du Service de la gestion des ressources humaines de l'Office des Nations Unies à Vienne. Le Directeur ou la Directrice général(e) de l'ONUV exerce également les fonctions de Directeur exécutif ou de Directrice exécutive de l'ONU DC. Les deux entités se partagent la Division de la gestion. Au sein de celle-ci, le Service de la gestion des ressources humaines agit en tant que prestataire de services aux entités du Secrétariat de l'ONU qui sont basées à Vienne, y compris l'ONU DC. Le Groupe des services consultatifs et de l'appui aux opérations de l'Office des Nations Unies à Vienne, comprenant l'ONU DC, appuie les entités suivantes en matière de contrôle hiérarchique et de justice interne, sans dispositions particulières de recouvrement des coûts : l'Office des Nations Unies à Vienne, l'ONU DC, la Division du droit

ne prennent part qu'à la défense de leurs administrations respectives, et restent dans le même « camp » du différend tout au long de la procédure de recours, les Inspecteurs n'ont constaté aucun conflit d'intérêts dans ces dispositions.

### 3. Les délais

104. **Ce qui distingue le contrôle hiérarchique de l'examen administratif.** Outre la « professionnalisation » qui caractérise la fonction de contrôle hiérarchique, les changements les plus marquants qui ont été apportés au traitement des recours internes par rapport à la situation d'avant 2009 sont le resserrement des délais de résolution, l'exigence d'une réponse motivée, la faculté de demander la suspension des effets ou de l'exécution de la décision contestée pendant que s'effectue le contrôle hiérarchique (le « sursis à exécution »), et surtout, l'accès à l'aide et à la représentation juridiques fournies par la ressource spécialisée qu'est le Bureau de l'assistance juridique au personnel, et ce, sans frais pour la ou le membre du personnel, quelle que soit la phase de la procédure, y compris avant et après le contrôle hiérarchique.

105. **Le resserrement des délais et l'exigence d'une réponse motivée.** La réponse à la demande de contrôle hiérarchique est expressément prescrite depuis qu'a été posé le cadre réglementaire de 2009. La réponse prescrite doit être communiquée par écrit et rendre compte du processus suivi ; autrement dit, les raisons qui ont conduit à la conclusion doivent être données. Les délais de réponse sont assez serrés, soit 30 jours pour le personnel en poste à New York et 45 jours pour les autres, et ils sont strictement appliqués par les tribunaux. La seule exception qui puisse légalement justifier une demande de prorogation des délais de réponse est la poursuite d'une démarche de résolution à l'amiable de la part du Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies, aux conditions stipulées par le Secrétaire général.

106. **Un délai approprié pour présenter une demande de contrôle hiérarchique.** De façon générale, n'ayant pas reçu d'indications particulières du contraire de la part des personnels ou des administrations, les Inspecteurs estiment raisonnable le temps qui est accordé aux fonctionnaires (60 jours) pour examiner les possibilités qui leur sont ouvertes et présenter une demande formelle de contrôle hiérarchique. Ce délai s'accorde avec ceux que les cadres réglementaires de la majorité des entités des Nations Unies accordent à leur personnel pour former un recours interne. Hormis les 12 entités participantes du CCI qui appliquent le Statut et le Règlement du personnel de l'ONU, l'AIEA, l'OACI, l'OMS, l'ONUDI, l'ONUSIDA, l'UNESCO et l'UNRWA accordent à leurs fonctionnaires un délai de 60 jours, à compter de la notification de la décision administrative, pour déposer leur demande initiale. Cinq entités prévoient un délai plus long : de 90 jours à la FAO, à l'OMPI et au PAM, de 14 semaines à l'OMI et de 3 mois à l'OIT. Trois organisations imposent des délais plus courts, soit 1 mois pour l'OMT et l'UPU, et 45 jours pour l'UIT.

107. **Résultat notoire : un temps de réponse plus clair, plus fiable et plus court.** Une caractéristique du système actuel qui a été relevée comme étant particulièrement positive, et qui lui vaut de susciter davantage la confiance que ne le faisait le système antérieur à la réforme, est l'échéance à la fois plus brève, plus claire et plus fiable à laquelle la ou le fonctionnaire peut s'attendre à recevoir une réponse de l'administration et à voir présentée, examinée et clarifiée sa contestation. Bien que ce résultat ne soit pas attribuable au seul

---

commercial international du Bureau des affaires juridiques, les bureaux viennois du Bureau des services de contrôle interne et du Bureau des affaires de désarmement, l'antenne régionale du Bureau des services d'ombudsman et de médiation et le bureau régional du PNUE, et le Secrétariat du Comité scientifique des Nations Unies pour l'étude des effets des rayonnements ionisants. Elle apporte également son appui au personnel du FNUAP en poste à Vienne, selon un accord de services séparé, et à l'Institut interrégional de recherche des Nations Unies sur la criminalité et la justice, basé à Turin, selon des modalités de recouvrement des frais au cas par cas. Avant l'instauration du nouveau système décentralisé de délégation des pouvoirs du Secrétariat de l'ONU (voir ST/SGB/2019/2), le Groupe apportait également son appui au Bureau des affaires spatiales de l'Organisation des Nations Unies et au Registre de l'Organisation des Nations Unies concernant les dommages causés par la construction du mur dans le Territoire palestinien occupé, qui s'adressent aujourd'hui directement au Groupe du contrôle hiérarchique.

contrôle hiérarchique nouvellement instauré, qui n'est après tout que le premier échelon du processus formel, l'amélioration des temps de réponse aux demandes tend à résoudre une des faiblesses du système en vigueur avant 2009 qui suscitait les plus vives préoccupations. De l'avis des Inspecteurs, il s'agit là d'un résultat majeur de la réforme.

108. **La différence entre les temps de réponse hors siège et aux sièges n'a plus de raison d'être.** Plusieurs parties prenantes interrogées dans le cadre de la présente étude ont indiqué que les écarts entre les temps de réponse de l'administration selon que la demandeuse ou le demandeur était en poste au siège ou dans un autre lieu ne correspondaient plus à la réalité de l'ère numérique. Une réalité devenue des plus évidentes durant la pandémie de COVID-19, lorsque personnels et administrations ont dû s'en remettre entièrement aux moyens électroniques pour interagir avec le système de justice interne et communiquer entre eux pendant une période prolongée. Plusieurs acteurs, dont des représentants du personnel sur le terrain et aux sièges, ont indiqué que la transition, involontaire au départ, vers une « justice virtuelle » avait eu un effet positif sur l'égalité d'accès et de participation des fonctionnaires aux mécanismes concernés en tous lieux.

109. Historiquement, le fait que les délais impartis aux administrations pour répondre aux demandes de contrôle hiérarchique sont différents selon le lieu où le recours est introduit est un reliquat du système de justice interne tel qu'il se présentait avant 2009. Le maintien d'une différence dans le nouveau cadre réglementaire instauré en 2009 est un compromis entre le délai unique de 45 jours proposé par le Secrétaire général et le délai unique de 30 jours demandé par le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires. En fin de compte, l'Assemblée générale a approuvé le maintien du délai de réponse de 30 jours pour les sièges et un délai de 45 jours pour les lieux hors siège. Les seules entités qui appliquent d'autres délais de réponse aux demandes de contrôle hiérarchique sont la FAO et le PAM, qui accordent 45 jours aux fonctionnaires des sièges et 60 jours aux fonctionnaires de terrain.

110. **Le délai de réponse doit être proportionnel aux efforts requis.** La plupart des entités questionnées se sont déclarées favorables au délai unique de 45 jours initialement proposé par le Secrétaire général, considéré comme plus réaliste et proportionnel au travail requis pour coordonner la recherche de documents et d'éléments de faits avec des parties décideuses et des services d'appui administratif qui pouvaient se trouver dans un large éventail de lieux et de fuseaux horaires différents, ainsi que pour se plier à diverses procédures et prendre attache avec divers fonctionnaires qui pouvaient relever d'une chaîne de commandement complexe, à multiples couches. De tels efforts s'imposent, que le recours trouve son origine hors siège, dans un endroit reculé ou dans le bureau d'en face.

111. La question ne se rapportait manifestement pas à un manque de ressources humaines, mais se concevait comme directement liée au temps dont toutes les parties prenantes avaient besoin pour réunir et fournir les éléments requis, d'une part, et pour analyser les informations reçues et présenter une opinion raisonnée, d'autre part.

112. **Les délais plus longs l'emportent dans une comparaison à l'échelle du système.** Les Inspecteurs sont d'avis qu'il est indispensable, dans le souci d'une procédure régulière et dans l'intérêt des entités qui entendent administrer la justice avec rigueur, qu'un temps suffisant puisse être consacré à l'examen complet et approfondi des informations fournies dans le cadre d'une demande de contrôle hiérarchique. Cet avis se fonde non seulement sur les données d'expérience recueillies dans le cadre des entretiens menés avec des fonctionnaires chargés de traiter les dossiers, mais aussi sur une comparaison avec les délais de réponse adoptés dans d'autres entités. La plupart des fonctionnaires interrogés comptaient plus de dix années de pratique de la structure instaurée par la réforme. Bien qu'ils aient invariablement pointé les délais de réponse comme étant l'aspect le plus problématique, voire le seul aspect problématique, du contrôle hiérarchique, ils ont aussi mis en garde contre le danger d'allonger considérablement les délais, au détriment d'une conclusion en temps utile des procédures.

113. Les temps de réponse réglementaires dans la plupart des autres entités des Nations Unies sont de 45 jours pour l'OACI, l'OMM et l'UIT (aux sièges et hors sièges), de 60 jours pour l'OMPI, l'OMS, l'ONUDI, l'ONUSIDA et l'UNESCO, de 14 semaines pour l'OMI et de 3 mois pour l'OIT. La FAO et le PAM accordent 45 jours au personnel

en poste aux sièges et 60 jours aux personnels en poste sur le terrain. Outre les entités qui appliquent le Statut et le Règlement du personnel de l'ONU, un délai d'1 mois est appliqué à l'OMT, l'UNRWA, l'UPU et l'AIEA.

114. **L'équilibre entre rapidité et exhaustivité.** La justesse des délais de réponse repose également sur l'équilibre entre deux intérêts plus ou moins concurrents. D'une part, s'il faut trop de temps pour conclure la procédure, la ou le fonctionnaire s'en ressentira (« justice différée est justice refusée ») et il ira de même pour la crédibilité de la procédure. Il est par conséquent dans l'intérêt de la ou du membre du personnel comme de l'administration que la procédure soit rapide et qu'elle débouche sur un règlement et une réparation définitifs, de sorte que les deux parties puissent « tourner la page » aussitôt élucidée et résolue la question de la décision contestée.

115. D'autre part, s'il est accordé un supplément de temps aux personnes chargées de l'examen, celui-ci aura plus de chances d'être complet, attentif et serein, conditions sans lesquelles il risque de ne pas y avoir de règlement ni de réparation concluants. Les chances d'un résultat satisfaisant, et donc d'une désescalade du différend pour la ou le membre du personnel concerné(e), augmentent lorsque sont réduites les incitations à régler une affaire trop rapidement. Il importe toutefois de réaliser un juste équilibre entre la rapidité et l'exhaustivité. Il est aussi impératif d'éviter les retards inutiles que de contrer les incitations à rejeter hâtivement une demande comme non recevable pour des raisons purement procédurales. Compte tenu des constatations dégagées dans le cadre de la présente étude, les Inspecteurs estiment que cet équilibre serait réalisé si les délais de réponse étaient normalisés à 45 jours minimum et 60 jours maximum, applicables aux sièges comme hors sièges.

116. La recommandation suivante devrait renforcer la cohérence et l'harmonisation.

#### **Recommandation 1**

**Les chefs de secrétariat des entités des Nations Unies qui ne l'ont pas encore fait devraient, d'ici à la fin de 2025, harmoniser les délais dans lesquels leurs administrations sont tenues de répondre aux demandes de contrôle hiérarchique ou d'examen administratif afin qu'ils se situent entre 45 jours civils au moins et 60 jours civils au plus, que la demande ait été formée par un ou une fonctionnaire en poste au siège ou hors siège, ou soumettre telle harmonisation à la décision de leurs organes délibérants ou directeurs.**

#### *Le sursis à exécution*

117. Parmi les changements apportés aux outils de recours depuis 2009 figure également la possibilité qui est donnée au personnel de certaines entités de demander que soit suspendue l'exécution de la décision administrative contestée tant que le recours interne est pendant. Il s'agit du « sursis à exécution ». Cette disposition est reconnue par le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies et celui de l'UNRWA, mais n'est pas prévue par le Statut du Tribunal administratif de l'OIT. En règle générale, le recours administratif n'emporte pas la suspension automatique des effets de la décision contestée. Les statuts des tribunaux soumettent la demande de sursis à exécution à trois conditions cumulatives : la décision apparaît de prime abord irrégulière, il y a une urgence particulière et l'exécution de la décision causerait un dommage irréparable. Ces conditions mettent en évidence le caractère exceptionnel de la mesure, que vient encore renforcer l'exclusion des cas de nomination, de promotion ou de licenciement. Les justiciables du Tribunal du contentieux administratif ont largement fait appel à cette faculté depuis la réforme du système de justice en 2009 ; elle est devenue une caractéristique à ce point importante du système de justice interne des Nations Unies qu'elle est à l'origine d'à peu près un quart des demandes soumises au Tribunal en moyenne chaque année.

118. **Rien ne s'oppose à l'instauration du sursis à exécution dans la procédure interne de recours.** Trois entités participantes du CCI (l'OMPI, l'OIT et l'ONUDI) qui relèvent de la compétence du Tribunal administratif de l'OIT prévoient le sursis à exécution dans leurs procédures internes de recours. Rien n'empêche en effet les entités d'inclure cette faculté dans leurs cadres réglementaires, même lorsqu'elle n'est pas prévue au stade du contentieux. Pour les Inspecteurs, le parti de l'OMPI, de l'OIT et de l'ONUDI d'inscrire le sursis à

exécution dans leurs cadres réglementaires constitue une bonne pratique et un pas décisif vers une conception plus complète de la justice. De fait, l'exécution de certaines décisions en instance de recours peut être source de préjudices irréparables, l'entité pouvant être tenue de verser des dédommagements.

119. La recommandation suivante devrait renforcer l'efficacité de l'administration de la justice.

#### **Recommandation 2**

**Les chefs de secrétariat des entités des Nations Unies qui ne l'ont pas encore fait devraient, d'ici à la fin de 2025, inclure dans leurs cadres réglementaires une disposition qui permette de suspendre l'exécution des décisions contestées en phase précontentieuse, d'office ou à la demande de la partie requérante, lorsqu'une décision apparaît de prime abord irrégulière, en cas d'urgence particulière ou lorsque l'exécution de la décision causerait un préjudice irréparable, ou soumettre l'inclusion de telle disposition à la décision de leurs organes délibérants ou directeurs.**

#### **4. Le positionnement et les rapports hiérarchiques**

120. **La centralisation est porteuse d'objectivité.** Le fait que la fonction de contrôle hiérarchique du Secrétariat de l'ONU soit centralisée et confiée à un personnel à temps plein ayant des connaissances spécialisées en droit administratif est considéré comme un atout par les parties prenantes interrogées dans le cadre de la présente étude. Les avantages ne sont peut-être pas aussi évidents dans les fonds et programmes, où la plus grande partie du personnel concerné effectue les tâches de contrôle hiérarchique à temps partiel.

121. **La séparation peut aussi être porteuse d'objectivité.** Dans une configuration décentralisée en particulier, la prise en charge de l'examen administratif par une unité basée au siège et séparée du pouvoir décisionnel local peut être perçue comme constituant une forme d'assurance qualité des décisions prises localement. Dans les entités qui ont une importante présence sur le terrain, le sentiment semblait effectivement être que les bureaux hors siège, éloignés du flux systématique d'informations de l'implantation principale, éprouveraient des difficultés à examiner les décisions administratives avec le même degré d'objectivité et de précision qu'une unité basée au siège, étant donné en particulier les déséquilibres de pouvoir souvent plus prononcés sur le terrain.

122. **Le rôle et les pouvoirs du Groupe du contrôle hiérarchique : gérer les attentes.** La charge qui pèse sur le Groupe du contrôle hiérarchique est importante et multiple. Le Groupe fait de la corde raide entre l'exercice de sa fonction administrative au sein de la structure d'une des deux parties au différend qu'elle examine et le maintien d'un degré d'objectivité suffisant pour se présenter comme quasi indépendant et préserver ainsi sa crédibilité.

123. **Le personnel n'est pas sûr de la configuration.** Certains représentants du personnel ont mentionné une certaine confusion de la part du personnel concernant la position du Groupe du contrôle hiérarchique dans l'organigramme. Est-il une extension de l'administration et donc une partie intrinsèquement partielle, ou est-il un arbitre qui se doit d'agir en toute impartialité ? Si ni l'une ni l'autre de ces perceptions ne reflètent pleinement la fonction, elles montrent qu'il faut mieux faire connaître le rôle du Groupe vis-à-vis du personnel dans le système formel de justice.

#### **5. Professionnalisation**

124. **La professionnalisation est source de rigueur à la phase précontentieuse.** Les parties prenantes interrogées considèrent généralement comme un atout, voire une caractéristique indispensable, la formation juridique des fonctionnaires qui ont la charge du contrôle hiérarchique dans toutes les entités qui le pratiquent. Cela s'explique notamment par la nécessité d'anticiper les normes juridiques strictes qui, le cas échéant, seront appliquées par les juges du contentieux. Le fait de savoir que l'issue du contrôle hiérarchique pourrait avoir à résister à l'examen judiciaire, sans autre forme de procédure intermédiaire, est considéré comme un facteur qui a insufflé un plus grand sens de la rigueur et de la discipline

à la phase précontentieuse. Bien que cette professionnalisation soit en principe positive, elle a aussi rendu la procédure plus exigeante et mobilisatrice de ressources, surtout en ce qui concerne les compétences et les capacités juridiques.

**125. Les compétences juridiques sont-elles indispensables dès le premier stade de la procédure ?** Un raisonnement juridique méticuleux et à toute épreuve avait pu sembler moins nécessaire dans le cadre de l'examen administratif d'avant la réforme, lorsqu'une contestation contre l'issue d'un tel examen devait encore passer par le « filtre » d'un comité de pairs avant d'atteindre un tribunal externe. La professionnalisation actuelle est par conséquent un corollaire direct de la professionnalisation des phases ultérieures du recours. Cela ne veut pas dire que l'examen interne du bien-fondé d'une décision administrative ne puisse être mené à bien sans compétences juridiques. Ce qui est à retenir, c'est qu'un système de justice interne qui accorde une grande importance à la vérification de la légalité et de la régularité procédurale d'un processus décisionnel, reléguant au second plan, ou du moins à un rang moins important, les considérations contextuelles, culturelles ou institutionnelles, se traduira pour l'administration par de plus lourdes exigences quant aux compétences requises dans le domaine juridique assurément, mais pas exclusivement.

**126. À exigences accrues, capacités accrues.** Pour les raisons considérées ci-dessus, un système judiciaire à deux degrés de juridiction sera mieux servi par une procédure précontentieuse entièrement professionnalisée. La conception du système mis en place par la réforme de 2009, en tant qu'ensemble constitué de plusieurs parties, parmi lesquelles l'assistance et la représentation juridiques gratuites fournies par une fonction spécialisée, prenait acte de la charge supplémentaire que représenterait un système plus juridictionnel. L'accent mis sur les ressources juridiques peut paraître moins impérieux dans un système où ne statuerait qu'une seule instance juridictionnelle, dont un des objectifs implicites serait de servir de correctif juridique à une procédure administrée dans une large mesure, voire dans sa totalité, par des personnes non professionnelles, sans formation juridique, et de veiller ainsi à ce que les résultats restent fermement ancrés dans le cadre réglementaire. Il s'agit toutefois d'une considération essentielle pour les entités qui ont choisi d'accepter la compétence du Tribunal d'appel des Nations Unies, juridiction de degré supérieur, comme étant leur première et seule instance judiciaire, et qui doivent garder à l'esprit les exigences de cette juridiction ainsi que des structures nécessaires pour y répondre.

**127. La gestion des responsabilités aux dépens du facteur humain.** Pour certaines personnes interrogées, le mécanisme du contrôle hiérarchique déplaçait le centre de gravité de la procédure. Alors qu'auparavant il s'agissait en grande partie de fournir aux requérants une réponse explicative à la fois complète et simple, désormais la phase contentieuse était atteinte plus rapidement, sans l'étape d'un examen, au moins dans les fonds et programmes, par des organes quasi indépendants, comme le Groupe du contrôle hiérarchique ou par des comités de pairs. En sachant toutefois que dans un système à base de règles, la question de savoir si telle décision contestée est correcte ou non implique forcément un examen et une discussion des dispositions pertinentes du cadre réglementaire de l'entité.

**128.** Ces observations rejoignaient le sentiment général, parmi les administrations et les membres du personnel des entités appliquant le contrôle hiérarchique, qu'il manquait au modèle le « côté humain » de l'examen par les pairs, et que la formalisation des processus, la professionnalisation des rôles et l'accent mis sur l'aspect essentiellement juridique des différends professionnels avaient conduit à un mécanisme plus rigide, plus contradictoire et moins axé sur la préservation des relations de travail sur le plan interpersonnel.

**129.** En revanche, deux entités (le HCR et l'UNICEF) ont déclaré qu'elles incluaient systématiquement un examen au fond dans leurs réponses aux demandes de contrôle hiérarchique, même lorsque des vices de procédure, tels que des délais non respectés ou l'absence de décision administrative susceptible de recours, auraient normalement rendu l'action non recevable. Ce qui a pesé plus que tout dans leur décision de s'écarter des exigences légales, c'est la réalisation que le personnel avait besoin de se sentir soutenu dans les préoccupations qu'il faisait valoir vis-à-vis de son organisation et de sa direction s'agissant de la résolution de questions controversées affectant son moral, sa loyauté et sa confiance dans la volonté de l'employeur d'accorder réparation ou, pour le moins, de fournir une explication complète.

130. De l'avis des Inspecteurs, les exigences de procédure que sont notamment les délais, la qualité d'agir et les limites imposées à ce qui peut être considéré comme une décision susceptible de recours, existent pour une raison. Elles fournissent d'importants paramètres qui permettent au justiciable de savoir à quoi s'attendre et sur quoi se fonder en droit. Les exceptions qui revêtent un caractère habituel bien que n'étant pas prévues dans le cadre réglementaire peuvent, en ouvrant la porte à l'arbitraire, au favoritisme et au parti pris, compromettre l'intégrité du système. C'est pourquoi **les Inspecteurs proposent que les exceptions coutumières aux exigences procédurales régissant la recevabilité des recours internes soient soit codifiées, soit abandonnées.** Peut-être faut-il voir dans la persistance de pratiques devenues coutumières en marge du droit la manifestation d'une faiblesse dans le mécanisme en place, et se dire qu'un système dépourvu des souplesses nécessaires au regard de la pratique est une invitation aux contournements et aux déviations, signes qu'il y manque quelque chose.

## 6. Accessibilité

131. **Un nombre important de recours sont rejetés pour des raisons de procédure.** Il a été signalé dans le cadre de la présente étude qu'un nombre important de recours étaient rejetés parce que jugés non recevables, c'est-à-dire parce qu'ils ne répondaient pas aux exigences fondamentales de procédure pour un examen au fond. Les statistiques officielles relatives à la recevabilité des demandes de contrôle hiérarchique ne sont pas communiquées systématiquement. Les derniers chiffres en la matière se trouvaient dans le rapport du Secrétaire général relatif à l'administration de la justice et dataient de 2016. Ils ne se rapportaient qu'aux demandes traitées par le Groupe du contrôle hiérarchique de l'ONU et montraient qu'à l'époque, 29 % des demandes déposées étaient déclarées irrecevables au stade du contrôle hiérarchique<sup>54</sup>.

132. Les rapports subséquents ne contenaient pas de tels chiffres, non plus qu'ils ne présentaient de données ventilées sur la recevabilité des demandes de contrôle hiérarchique formées par le personnel des fonds et programmes. En ce qui concerne les années antérieures pour lesquelles des statistiques de recevabilité en matière de contrôle hiérarchique avaient été publiées (2012-2015), toujours pour le Groupe du contrôle hiérarchique uniquement, la proportion des rejets pour irrecevabilité était encore plus élevée (entre 31 et 55 % de toutes les demandes traitées par le Groupe).

133. **La tendance aux déclarations de non-recevabilité se maintient devant le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies.** Entre 2015 et 2021, la part des recours déclarés non recevables par le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies (y compris les recours examinés dans le cadre du contrôle hiérarchique et ceux ne tombant pas sous le coup de ce contrôle, comme les contestations portant sur les mesures disciplinaires) représentait entre 25 et 33 % du nombre total de cas traités, avec des pics occasionnels dépassant les 40 % (2019)<sup>55</sup>. Cela veut dire qu'en moyenne, les fonctionnaires qui ont voulu former un recours dans le cadre du système de justice post-réforme au cours des sept dernières années ont échoué dans plus d'un tiers des cas (34 %) à franchir le seuil procédural qui aurait permis à leur action d'être examinée au fond par un tribunal. Compte tenu des constatations dégagées dans le cadre de la présente étude, les Inspecteurs expriment leur préoccupation quant au grand nombre de recours jugés irrecevables et aux effets de cet état de fait sur l'accès des fonctionnaires à la justice.

134. **Les divers motifs d'irrecevabilité.** En 2019 et 2020<sup>56</sup>, le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies a rejeté respectivement 38 % et 28,5 % environ des recours qui lui avaient été présentés au motif qu'ils étaient irrecevables, les motifs les plus fréquents étant le défaut d'avoir établi l'existence d'une décision administrative susceptible de recours, d'avoir soumis une demande obligatoire de contrôle hiérarchique, d'avoir soumis une demande de contrôle hiérarchique dans le délai prescrit de 60 jours et d'avoir déposé une requête au Tribunal dans le délai prescrit de 90 jours. Il n'a pas été communiqué de chiffres pour 2021.

<sup>54</sup> A/72/204, tableau 2.

<sup>55</sup> A/75/162, figure IV.

<sup>56</sup> A/75/162, par. 84 et tableau 11 ; A/76/99, par. 82 et tableau 12.

135. Chacun des motifs susmentionnés présente ses propres difficultés et soulève notamment des questions fondamentales quant à l'accessibilité des mécanismes en place. On notera en particulier que même si le système fonctionne depuis une bonne dizaine d'années, il continue d'y avoir de la confusion autour de la notion de décision administrative susceptible de recours ou du caractère obligatoire du contrôle hiérarchique obligatoire avant la saisine du tribunal. Parmi les recours jugés irrecevables par le Tribunal, le motif pris de l'absence de décision administrative susceptible d'appel représentait environ 21 % des cas en 2019 ; cette proportion a ensuite connu une forte augmentation et atteint environ 46 % des cas en 2020. Le motif pris de l'absence de contrôle hiérarchique préalable, alors que celui-ci était obligatoire, représentait environ 34 % des cas en 2019 ; cette proportion a ensuite enregistré une baisse remarquable pour tomber à 9,5 % en 2020. Quant aux recours déclarés irrecevables pour non-respect du délai de 60 jours applicable aux demandes de contrôle hiérarchique, ils sont passés de 11,5 % des cas en 2019 à 16 % en 2020.

136. **La question des dispositions procédurales qui pourraient entraver l'accès à la justice mérite plus ample examen.** Les Inspecteurs sont frappés par de tels constats dans un système qui a acquis une réputation considérable du fait de la professionnalisation de sa considération et de son cadre, ainsi que de la clarté et de la rigueur de son cadre réglementaire. On ne manquera pas dès lors de s'interroger sur les raisons sous-jacentes pour lesquelles tant de recours manquent de satisfaire aux critères fondamentaux de recevabilité. Pour les Inspecteurs, il est peu probable que ce phénomène puisse trouver toute son explication dans la négligence ou les griefs fantaisistes de membres du personnel cherchant à obtenir réparation là où il ne s'en justifie aucune. Malgré les efforts de sensibilisation non négligeables déployés par le Bureau de l'administration de la justice et le Bureau de l'aide juridique au personnel, l'accès à la justice reste un problème dans le système instauré par la réforme.

137. **Le nombre limité de recours examinés quant au fond.** La fréquence avec laquelle les recours sont rejetés sans être examinés au fond peut éclairer sur ce qui empêche de nombreux membres du personnel de croire à la capacité du système, malgré tout ce qui a été investi pour le leur rendre plus transparent et accessible, de dire le droit sur le fond de leurs recours. Compte tenu des constatations dégagées dans le cadre de la présente étude, les Inspecteurs estiment qu'il serait opportun d'examiner de plus près les raisons sous-jacentes aux rejets pour irrecevabilité. Ils sont d'avis que la collecte systématique de données et la communication régulière d'informations sur la question sont nécessaires pour améliorer la façon dont le personnel dans son ensemble perçoit et juge l'administration interne de la justice.

138. La présente étude a permis de constater que la part des décisions confirmées, c'est-à-dire des différends tranchés en faveur de l'administration, à la suite du contrôle hiérarchique avait été proche de 72 %, en moyenne, pendant les quatre dernières années (2018-2021). Seule une faible proportion des affaires, environ 20 %, avaient pu être portées devant le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies pendant la même période. Les 63 % de recours qui ont échoué au contentieux représentent également une proportion relativement importante de l'ensemble des recours examinés.

139. Qui plus est, compte tenu de la proportion de décisions infirmées, c'est-à-dire de différends tranchés en faveur du personnel (à l'exclusion de ceux qui pourraient avoir été résolus autrement, notamment par retrait de la demande ou par accord mutuel), le taux de réussite des recours se situait en moyenne sous les 3 %. Se pose dès lors la question de savoir si la phase précontentieuse tend à confirmer les décisions et, dans ce cas, si ce fait est dû à des processus décisionnels de meilleure qualité ou à un système qui penche en faveur de l'administration. Les Inspecteurs reconnaissent que la possibilité de distinguer et d'examiner plus avant de telles tendances tient en premier lieu à la disponibilité et à la collecte systématique de statistiques officielles.

140. **Présomption de régularité.** Une autre préoccupation, d'ordre plus général, qui a été exprimée dans le cadre de la présente étude tient à la perception que la fonction de contrôle hiérarchique s'en remet trop volontiers à la « présomption de régularité », principe de droit administratif souvent invoqué dans la jurisprudence des systèmes juridictionnels de l'OIT et des Nations Unies<sup>57</sup>, selon lequel, à défaut de preuve convaincante du contraire, les actes officiels sont présumés avoir été régulièrement exécutés et les administrations sont présumées avoir agi en conformité avec le cadre réglementaire applicable.

141. **La charge de la preuve combinée à la large marge discrétionnaire de l'administration.** L'impression de déséquilibre évoquée est attribuée à deux principaux facteurs en lien avec la présomption de régularité. L'un est la charge de la preuve. Les fonctionnaires qui n'ont généralement qu'un accès limité aux dossiers administratifs dans leur intégralité, ou qui ne sont pas en mesure de solliciter tel accès, sont désavantagés lorsqu'il leur incombe de subtiles infractions au cadre réglementaire ou tel ou tel mobile indu à l'origine d'une décision administrative. Une jurisprudence bien établie fournit toutefois un moyen de corriger cette situation, par l'inversion de la charge de la preuve dans certaines situations<sup>58</sup>.

142. La présomption de régularité est renforcée par le second facteur, à savoir la marge de discrétion, tout aussi large que largement reconnue, qui est laissée à celles et ceux qui prennent les décisions administratives relatives à bon nombre de questions professionnelles. Certaines de ces questions font l'objet de fréquentes et intenses contestations à toutes les phases des procédures de recours. Il s'agit notamment des décisions relatives aux nominations, comme le parti de ne pas promouvoir ou de ne pas nommer, une des matières les plus contestées devant le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies ces quatre dernières années. Les décisions de licenciement sont aussi de celles qui sont fréquemment contestées<sup>59</sup>.

## 7. Le coût

143. Une des principales préoccupations soulevées concernant le système instauré par la réforme était son coût. Il est hors de portée de la présente étude de formuler des observations sur le coût global de tout le système de justice interne instauré par la réforme. Celui-ci ne comprend pas seulement les mécanismes de recours précontentieux et contentieux, mais aussi les structures mises en place pour en sauvegarder l'indépendance et le bon fonctionnement. Il s'agit d'abord du Bureau de l'administration de la justice, dont dépendent le greffe du Tribunal d'appel des Nations Unies et les trois greffières ou greffiers des implantations régionales du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies. Il y a ensuite le Comité de justice interne, organe consultatif indépendant qui rend compte du fonctionnement du système de justice et qui administre la sélection des juges appelés à siéger aux tribunaux du système à deux degrés de juridiction. Vient enfin le Bureau de l'assistance juridique au personnel chargé de conseiller et de représenter les fonctionnaires, les anciens fonctionnaires et les personnes à leur charge concernées. Ce sont autant de parties intégrantes du système de justice issu de la réforme qui, bien que perfectionnées en matière de personnel et donc onéreuses, sont bien considérées et indispensables au fonctionnement indépendant et transparent du système. Certaines observations concernant la phase précontentieuse sont fournies ci-dessous.

144. **Le triplement de l'effectif depuis la réforme.** À sa création, le Groupe du contrôle hiérarchique comptait un ou une chef de classe P-5, deux juristes de classe P-4 et trois assistantes ou assistants administratifs de la catégorie des services généraux, tous inscrits au budget ordinaire, ainsi qu'un emploi de temporaire équivalent à un ou une juriste de classe P-4<sup>60</sup>, soit sept postes en tout. S'agissant de redéploiements au titre des budgets qui

<sup>57</sup> Voir, par exemple, Tribunal administratif de l'OIT, *M<sup>me</sup> H. L. contre l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle*, Jugement n° 2915, 14 mai 2010, 14<sup>e</sup> et 24<sup>e</sup> considérants ; également Tribunal d'appel des Nations Unies, *Rolland, Judgment No. 2011-UNAT-122*, par. 26 ; Tribunal d'appel des Nations Unies, *Krioutchkov, Judgment No. 2021-UNAT-1103*, par. 29 et 32.

<sup>58</sup> Voir Tribunal d'appel des Nations Unies, *Obdeijn, Judgment No. 2012-UNAT-201*, par. 5 et 38.

<sup>59</sup> Voir fig. II, « Répartition des requêtes reçues selon leur objet », dans A/77/156, A/76/99, A/75/162 et A/74/172.

<sup>60</sup> Résolution 62/228 de l'Assemblée générale, par. 52.

avaient déjà été alloués aux mécanismes antérieurs à la réforme, ces postes ne représentaient pas une augmentation des ressources. Cela étant, conformément à la structure institutionnelle et à la distribution des postes approuvées pour 2022 et 2023, trois postes supplémentaires étaient prévus au budget du Groupe, à savoir deux postes de la catégorie P-3 et un poste de la catégorie des services généraux, soit un effectif de neuf postes inscrits au budget ordinaire<sup>61</sup>, complété de deux postes de la catégorie P-3 financés par d'autres sources. D'où il suit que le nombre de juristes chargés de traiter les demandes de contrôle hiérarchique pour le Secrétariat de l'ONU a triplé au cours des douze dernières années, passant de deux à six postes à temps plein pendant ce laps de temps.

**145. Une lourde charge de travail qui se stabilise progressivement grâce à l'allocation de ressources adéquates.** La charge de travail du Groupe du contrôle hiérarchique a connu des fluctuations au cours des douze dernières années. Le Groupe a reçu en moyenne quelque 900 demandes par an après l'augmentation progressive des cas suivant sa création en 2009. En 2017, cette charge avait plus que doublé, avec 1 888 demandes reçues, avant d'enregistrer une régression constante qui semble s'être stabilisée autour des 650 à 700 cas par an depuis 2019<sup>62</sup>. Après avoir connu une longue période d'insuffisance, le Groupe estime que ses ressources se trouvent à présent à un niveau satisfaisant. Elles devraient lui permettre de traiter un nombre de demandes à peu près équivalent, voire légèrement supérieur, à sa charge annuelle depuis 2018, année de la dernière augmentation de ses ressources, et de réduire progressivement tout arriéré de travail<sup>63</sup>.

146. Les demandes soumises par le personnel du Secrétariat de l'ONU et de ses départements, bureaux et autres entités dépassent de loin, en nombre, celles réunies de tous les fonds et programmes utilisant le mécanisme du contrôle hiérarchique. Ceux-ci disposent dès lors de ressources sensiblement plus réduites : sur les six fonds et programmes qui recourent au mécanisme, seuls trois (le HCR, ONU-Femmes et l'UNICEF) estiment disposer de ressources suffisantes pour administrer leur précontentieux (pour plus d'informations, voir le chapitre V).

**147. Une configuration complexe qui nécessite d'importantes ressources et présente des coûts « cachés » non négligeables.** Il existe également des coûts moins évidents ou « cachés » qui sont plus difficiles à quantifier avec précision. Comme on l'a vu, le Groupe du contrôle hiérarchique compte beaucoup pour ses analyses sur les contributions de services homologues dans les entités concernées, dont certaines disposent de services spécialisés qui se chargent, de la part de leurs décideurs et décideuses, de recueillir et de communiquer les informations destinées au Groupe. Lorsque de tels services existent, comme à l'Office des Nations Unies à Genève, l'Office des Nations Unies à Nairobi et l'Office des Nations Unies à Vienne (comprenant l'ONU DC), les ressources allouées sont plus directement quantifiables, même si les postes concernés ne sont pas exclusivement affectés au contrôle hiérarchique, ni même à l'administration de la justice, mais peuvent également s'occuper de politiques en matière de ressources humaines et de fonctions d'appui connexes. Bien que le temps et les efforts que les décideurs et décideuses consacrent aux demandes d'informations fassent partie de leurs responsabilités normales d'encadrement, ces apports doivent également être pris en compte pour calculer le coût total en personnel que représente le fonctionnement du mécanisme.

**148. La difficulté de calculer avec précision le coût d'un examen « complet et équitable » des recours.** La nécessité d'une collaboration interentités et multifonctionnelle entre les services administratifs, juridiques et programmatiques met en évidence le niveau de mobilisation administrative requis par le processus. Elle atteste aussi à quel point il est complexe de calculer le coût total d'un examen « complet et équitable » des recours, comme le veut la norme à laquelle les tribunaux tiennent souvent les administrations. Dans ces circonstances, il est évident qu'il sera difficile de faire avec précision, ou ne fût-ce qu'avec approximation, le calcul des ressources formellement allouées à l'administration des mécanismes internes de recours par rapport aux ressources effectivement utilisées à cette fin dans la structure décentralisée du Secrétariat de l'ONU.

<sup>61</sup> A/77/6 (sect. 29A), annexe 1, organigrammes A et B.

<sup>62</sup> A/77/156, tableau 1.

<sup>63</sup> Ibid., tableau 2, pour 2021 ; voir également le tableau 2 dans A/76/99, A/75/162, A/74/172, A/73/217, etc.

### C. Examen par les pairs en tant que mécanisme de première instance

149. **En quoi consiste l'examen par les pairs ?** Dans le cadre des mécanismes de justice interne, il s'agit de l'examen d'une question professionnelle, portant normalement sur une décision administrative contestée, par un organe paritaire composé de membres du personnel – les pairs du demandeur ou de la demandeuse – désignés pour parts égales par la direction et le personnel. Traditionnellement, les pairs sont chargés de conseiller collégalement le chef de secrétariat de l'entité concernée quant aux dispositions à prendre pour résoudre la question à l'examen. Dans sa forme originelle, l'examen par les pairs est un mécanisme entièrement interne, dans lequel interviennent exclusivement des fonctionnaires de l'organisation concernée, qui partagent la culture institutionnelle et le cadre réglementaire de la partie qui a pris la décision visée comme de la ou du membre du personnel qui en a demandé l'examen. Il ne s'agit par conséquent pas d'un examen par des spécialistes techniques.

150. **Une procédure administrative (non professionnelle).** Dans le cadre des mécanismes internes de recours à caractère général (il ne s'agit pas ici des mécanismes de recours dits spécialisés), l'examen par les pairs est une procédure administrative (c'est-à-dire non judiciaire). Ses principaux éléments ressemblent fort à ceux d'un procès : établissement des faits, argumentation des parties, appréciation de la preuve (essentiellement documentaire), appréciation des faits au regard des dispositions réglementaires et formulation d'une opinion motivée sur la question à l'examen. Ne faisant intervenir ni juges ni juristes, la procédure est entièrement menée par des membres du personnel sans formation juridique.

151. **Un rôle consultatif et complémentaire.** À la façon du jury dont le rôle au procès complète celui du juge qui tranche techniquement et juridiquement la cause, l'examen par les pairs n'a pas vocation à formuler une opinion d'expert sur la légalité d'une décision administrative. Il a certes, entre autres tâches, celle d'apprécier les faits au regard du statut, du règlement et des processus internes de l'entité concernée, mais son but est d'examiner la décision reprochée à l'administration de sorte à lui appliquer une couche supplémentaire de contrôle interne collégial. Les pairs établissent et apprécient les faits et les circonstances qui ont fondé la décision et aident la partie décideuse de conseils mûrement réfléchis et soigneusement unifiés qui intègrent les différentes perspectives en présence, celles du personnel comme de l'administration. Le but de l'examen n'est pas d'imposer l'appréciation des pairs, ni de la substituer à celle de la ou du chef de secrétariat.

152. Au lieu d'être simplement axé sur des considérations de conformité, l'examen par les pairs entend, par son approche globale, apporter le supplément de contexte qui permet de corriger, s'il y a lieu, telle ou telle pratique administrative, compte dûment tenu des circonstances propres à l'entité concernée, sans empiéter sur l'autorité de la ou du chef de secrétariat qui reste libre de confirmer la décision initiale prise par ses soins ou en son nom. Le rôle de l'examen se veut donc consultatif et complémentaire de celui (d'encadrement) de la partie décideuse et de celui (judiciaire et indépendant) du juge. Prenant acte du rôle joué par les organes internes d'examen, le Tribunal administratif de l'OIT a relevé qu'un mécanisme interne de recours était bien placé pour entreprendre un examen de plus large portée qu'une instance judiciaire et notamment pour fonder ses recommandations sur une appréciation différente des circonstances, voire « sur des motifs d'équité ou d'opportunité »<sup>64</sup>.

153. **La participation du personnel est un élément clef et bien établi.** La participation du personnel est une caractéristique de longue date du système de justice interne. Elle remonte aux origines de l'administration interne de la justice dans les organisations internationales et est un élément clef des mécanismes connexes depuis que sont apparues les premières dispositions réglementaires. Ainsi le Règlement provisoire du personnel soumis à l'adoption de l'Assemblée générale en 1946, dans le cadre de la première série de textes consacrés au Secrétariat de l'ONU nouvellement créé, dispose-t-il que « [l]e Secrétaire général instituera une procédure administrative d'enquête et d'appel applicable en matière de discipline ou de résiliation de contrat. Cette procédure devra prévoir la participation du personnel »<sup>65</sup>.

<sup>64</sup> Tribunal administratif de l'OIT, *F c. CCC*, Jugement n° 4499, 12 mai 2022, 13<sup>e</sup> considérant.

<sup>65</sup> Résolution 13(I) de l'Assemblée générale, annexe II, art. 23.

154. Cette disposition a servi de prototype à bon nombre des cadres réglementaires qui sont appliqués aujourd'hui dans les entités des Nations Unies et qui prévoient la mise en place d'un dispositif administratif dans lequel le personnel est mis à contribution pour conseiller les chefs de secrétariat face aux recours formés par des membres du personnel contre des mesures disciplinaires ou des décisions administratives<sup>66</sup>. La disposition met aussi en évidence la portée originale de ces mécanismes de recours qui visaient des questions de gestion du personnel considérées comme ayant des répercussions particulièrement déterminantes et graves sur les relations professionnelles entre les entités et leur personnel, à savoir la cessation involontaire de service (ou licenciement par l'employeur) et la sanction d'une conduite fautive sur le lieu de travail. Si la portée des mécanismes concernés a évolué de façon considérable, leur format est, dans une large mesure, resté inchangé.

**155. L'utilisation de l'examen par les pairs dans les mécanismes de recours à caractère général et spécialisé.** L'examen par les pairs est et reste, traditionnellement et par défaut, la formule de résolution formelle des différends en vigueur dans la plupart des organisations internationales appartenant ou non au système des Nations Unies. Même lorsqu'il n'a pas été maintenu comme principe de base du mécanisme interne de recours à caractère général, il peut encore être utilisé dans certains, voire dans tous les mécanismes de recours à caractère spécialisé de l'entité (voir chap. IV). Quatorze entités participantes du CCI le conservent ainsi au centre de leurs mécanismes internes de recours à caractère général ; il s'agit de 12 institutions spécialisées ainsi que de l'ONUSIDA et du PAM, qui se servent des mécanismes de leurs entités « mères » (voir fig. III pour plus de précisions).

156. La formule traditionnelle de l'examen par les pairs, à vocation consultative et de composition exclusivement interne, a évolué au fil des ans. Ses failles se faisant plus évidentes avec le temps, certaines des entités qui en faisaient usage y ont apporté des modifications à l'effet d'en améliorer les aspects critiqués. Trois entités participantes du CCI (l'OMPI, l'OMS et l'UNESCO) ont ainsi décidé de la doter d'une présidence externe juridiquement qualifiée, sous contrat de consultance ou, comme dans le cas de l'OMS, sous le régime de l'engagement de durée limitée, moyennant la création à cette fin d'un poste indépendant ouvert aux candidats externes comme internes. Selon le raisonnement suivi, le recrutement d'une présidente ou d'un président ayant des compétences juridiques contribuerait à professionnaliser l'examen et à mettre à la disposition des personnes qui en ont la charge des orientations quant aux aspects juridiques et procéduraux des recours, ce qui en renforcerait l'indépendance. Aux fins du présent rapport, la formule d'examen par les pairs adoptée par ces trois entités sera qualifiée de « semi-professionnalisée ».

157. Soucieuses de compenser l'absence de membres à temps plein dans leurs organes d'examen par les pairs, certaines entités (l'AIEA, la FAO, l'OACI, l'OIT, l'OMPI et l'OMS) ont chargé des fonctionnaires ayant une formation juridique de soutenir le processus sous la forme de secrétariats impartiaux. Trois entités participantes du CCI (l'OACI, l'OMPI et l'OMS) ont non seulement recruté des présidentes ou des présidents externes ayant des qualifications juridiques, mais aussi mis au service de leurs organes d'examen par les pairs des secrétariats spécialisés dont les titulaires présentaient des qualifications similaires. Les entités qui ont accepté le Statut du Tribunal d'appel des Nations Unies, reconnaissant cette juridiction comme leur seule instance judiciaire (l'OACI et l'OMI), ont dû apporter des changements supplémentaires à leur configuration afin de la mettre en conformité avec cet instrument. Elles ont dû professionnaliser leurs organes d'examen par les pairs et leur conférer des pouvoirs de décision. Aux fins du présent rapport, la formule d'examen par les pairs adoptée par ces deux entités sera qualifiée d'« hybride ».

158. Il résulte de ce qui précède que trois modèles d'examen par les pairs sont utilisés par les entités des Nations Unies :

a) L'examen par les pairs « traditionnel », entièrement interne, confié à un organe paritaire agissant à titre consultatif auprès de la ou du chef de secrétariat de l'entité, et pratiqué par quatre entités participantes du CCI, à savoir l'AIEA, l'OMT, l'ONUDI et l'UIT ;

<sup>66</sup> Voir, par exemple : OMS, Statut du Personnel et Règlement du Personnel, art. 11.1 ; UNESCO, Statut et règlement du personnel, art. 11.1 ; ONUDI, *Staff Regulations and Rules*, art. 12.1.

b) L'examen par les pairs « semi-professionnalisé », plus progressif, en vigueur dans cinq entités, est le résultat de certains ajustements qui n'en ont toutefois pas éliminé l'élément non professionnel que constitue la participation du personnel. Trois entités participantes du CCI (l'OMPI, l'OMS (comprenant l'ONUSIDA) et l'UNESCO) y intègrent ainsi un président ou une présidente externe ayant d'office des qualifications juridiques, tandis que dans les deux autres (la FAO (comprenant le PAM) et l'OIT), l'exercice de cette présidence n'exige pas de compétences ou de qualifications juridiques particulières. Dans toutes ces entités, le processus reste consultatif par nature et aboutit à la formulation d'une recommandation quant à la décision finale à prendre par la ou le chef de secrétariat de l'entité en question. Une fois cette décision prise, à la lumière de la recommandation formulée par l'organe d'examen par les pairs, la ou le membre du personnel peut, si nécessaire, demander à ce que son recours soit soumis à l'examen judiciaire externe du Tribunal administratif de l'OIT ;

c) Enfin, l'examen par les pairs « hybride » est le résultat d'une transformation de l'organe examinateur en instance quasi judiciaire habilitée à rendre des décisions apparentées à des jugements, en ce qu'elles sont contraignantes pour les chefs de secrétariat des entités concernées et directement susceptibles de recours par les fonctionnaires comme par les administrations. Parmi les entités qui ont adopté cette catégorie d'examen par les pairs figurent celles qui ont dû remanier leurs mécanismes afin de les rendre conformes aux exigences imposées par le Tribunal administratif des Nations Unies, instance statuant en seul et dernier ressort dans leurs cas. Trois entités membres du CCI (l'OACI, l'OMI et l'UPU) disposent de mécanismes d'examen par les pairs de type hybride.

Figure III

**Caractéristiques des organes d'examen par les pairs**

Organe d'examen par les pairs	Forme traditionnelle (consultative)	Forme semi-professionnelle (consultative)	Forme hybride (décisionnelle)
Commission paritaire de recours de l'AIEA			
Comité de recours de la FAO (comprenant le PAM)		√*	
Commission de recours de l'OACI			√
Commission consultative paritaire de recours de l'OIT			
Commission de recours du personnel de l'OMI		√	
Comité d'appel de l'OMPI		√	
Comité d'appel mondial de l'OMS (comprenant l'ONUSIDA)		√	
Comité paritaire de recours de l'OMT	√		
Commission paritaire de recours de l'ONUDI	√		
Comité d'appel de l'UIT	√**		
Conseil d'appel de l'UNESCO			√*
Comité de recours de l'UPU			√

Source : CCI.

\* Le président ou la présidente est externe à l'entité (n'est pas un ou une fonctionnaire en activité) et ne doit pas posséder de compétences ou de qualifications juridiques particulières.

\*\* À l'UIT, le président ou la présidente peut être un ou une fonctionnaire en activité ou à la retraite.

## 1. L'examen par les pairs traditionnel (consultatif)

159. **Seules quatre entités continuent d'utiliser la formule entièrement interne de l'examen par les pairs traditionnel.** Dans sa forme traditionnelle, l'examen par les pairs est une procédure totalement interne, exclusivement confiée à des membres du personnel qui font don de leur temps et qui agissent à titre personnel et consultatif afin d'aider la ou le chef de secrétariat à prendre une décision définitive. Ce type d'examen par les pairs reste en vigueur dans quatre entités participantes du CCI, l'AIEA, l'OMT, l'ONUDI et l'UIT. Dans ces entités, la configuration, les pouvoirs et le fonctionnement de l'examen par les pairs n'ont que peu évolué au fil du temps, les processus concernés n'ayant été mis à jour que dans une faible mesure par rapport aux évolutions constatées ailleurs dans le système des Nations Unies. Cela étant, chacune de ces quatre entités semble avoir veillé à l'actualité et à l'adaptabilité de son système de justice interne selon ce qu'elle estimait nécessaire pour répondre aux besoins institutionnels.

160. **L'Organisation mondiale du tourisme.** Le mécanisme interne de recours de l'OMT, organisation dont le personnel compte moins de 100 membres, est administré par une petite équipe de fonctionnaires issus de la fonction juridique et de la fonction des ressources humaines de l'entité. Ces fonctionnaires s'acquittent de leurs responsabilités de justice interne à temps partiel, tout en accomplissant d'autres tâches institutionnelles. Il n'y a pas de délimitation bien définie entre les attributions des deux fonctions en la matière ; elles travaillent en étroite collaboration à tous les stades du recours. Le conseiller ou la conseillère juridique épaula la fonction des ressources humaines pendant les phases de l'examen administratif et de l'examen par les pairs, conseille la ou le chef de secrétariat quant aux recommandations du Comité paritaire de recours, et fournit des orientations de procédure au secrétariat du Comité. Cette dernière responsabilité est actuellement confiée, à temps partiel, à un ou une fonctionnaire qui exerce par ailleurs des fonctions de coordination de programme. Il s'agit d'un rôle pour lequel des compétences juridiques préalables ne sont pas exigées. En l'absence de formation ou de mise au courant particulière, les membres nouvellement nommés à l'organe d'examen par les pairs, tout comme la ou le secrétaire, s'en remettent à des discussions informelles avec le conseiller ou la conseillère juridique pour se familiariser avec le droit applicable et leurs rôles respectifs dans la procédure.

161. **Les difficultés structurelles affectant la fonction interne de recours de l'Organisation mondiale du tourisme.** La configuration du mécanisme interne de recours de l'OMT paraît inévitable étant donné la taille de l'organisation et le petit nombre de cas à traiter. Il reste que cette fonction est structurellement mal isolée et que son objectivité et son efficacité s'en trouvent affectées. Plusieurs des parties prenantes interrogées dans le cadre de la présente étude ont rendu compte des efforts déployés pour respecter les limites de chaque rôle de justice interne et, parallèlement, de la difficulté à exercer leurs fonctions respectives avec la confiance voulue en l'absence de qualifications particulières, d'un soutien juridique au vrai sens de l'expression ou d'orientations de procédure sous la forme d'un cadre réglementaire bien défini. C'est ainsi que l'organe d'examen par les pairs avait occasionnellement dû constater qu'il ne disposait pas des compétences nécessaires pour donner son avis sur une question, ce qui, dans la pratique, en avait exclu l'examen au fond pour des raisons de procédure (irrecevabilité)<sup>67</sup>.

162. **Il y a lieu de revoir en profondeur le cadre réglementaire de l'Organisation mondiale du tourisme en matière de recours.** Faute d'un effectif de soutien ayant une formation juridique et d'un mandat ou de règles de procédures plus détaillées pour étayer l'examen par les pairs, les dispositions du Statut et du Règlement du personnel de l'OMT régissant le fonctionnement du Comité paritaire de recours restent générales et laissent la porte ouverte à l'ambiguïté. L'usage de termes révolus dans certaines dispositions du Statut et du Règlement du personnel relatives à la procédure de recours<sup>68</sup> sont des indices

<sup>67</sup> Voir, par exemple, Tribunal administratif de l'OIT, *G.-B. (n° 4) c. OMT*, Jugement n° 4454, 28 octobre 2021.

<sup>68</sup> Il s'agit, par exemple, du terme « réclamation/protest » utilisé pour désigner une demande d'examen administratif, comme c'était également encore le cas récemment à l'UNESCO, avant le remplacement par une formulation plus neutre, moins évocatrice de confrontation, ou encore de la notion de

supplémentaires que la configuration et le cadre réglementaire du mécanisme interne de recours de l'OMT ont besoin d'une mise à jour et qu'il serait opportun de rechercher une solution plus fiable. Compte tenu des constatations dégagées dans le cadre de la présente étude, et pour des raisons de fond comme d'administration, **les Inspecteurs proposent que l'OMT étudie la possibilité de confier les fonctions associées aux recours à des services extérieurs, idéalement à ceux d'une entité des Nations Unies dont le dispositif précontentieux est similaire.**

163. **L'Agence internationale de l'énergie atomique.** L'AIEA s'en est tenue à la configuration traditionnelle de l'examen par les pairs, sans apporter de changements importants à son mécanisme de recours au fil du temps. Le président ou la présidente et les membres de la Commission paritaire de recours sont internes, un ou une secrétaire de formation juridique appuie la Commission à temps partiel. Le nombre de recours qui sont versés au contentieux est plus ou moins proportionnel à la part que l'effectif de l'Agence représente par rapport aux effectifs des autres entités relevant de la compétence du Tribunal administratif de l'OIT. Dans l'ensemble, les Inspecteurs ont constaté que le mécanisme de justice interne de l'AIEA fonctionnait relativement bien, à quelques bémols près, qui ne se sont révélés qu'en l'examinant de plus près.

164. **La durée des affectations aux principales fonctions de justice interne.** Au moment où a été réalisée la présente étude, la Commission paritaire de recours de l'AIEA comptait sur l'appui d'un ou d'une secrétaire à temps partiel qui avait été affecté(e) à cette fonction en 2002. Une situation similaire a été constatée s'agissant des autres membres de l'organe d'examen par les pairs. Malgré les mandats de trois ans renouvelables prescrits par le Statut et le Règlement du personnel, une fois nommés, le président ou la présidente et les membres désignés par la ou le chef de secrétariat conservent habituellement leurs rôles de façon indéfinie. En outre, comme il n'y a pas de renouvellement formalisé de la liste de candidats, dans la pratique, à moins qu'un poste ne devienne vacant par suite du départ d'un ou d'une membre du personnel de l'Agence, la rotation des membres des comités se fait parmi les mêmes fonctionnaires.

165. **Les limites imposées à la rotation des membres désignés par le personnel.** La seule fonction qui bénéficie d'une certaine variation parmi ses titulaires est celle de membre directement élu(e) par le personnel. Les élections sont organisées par le Conseil du personnel, mais celui-ci n'intervient pas dans la désignation des membres. Les Inspecteurs estiment qu'il s'agit là d'une bonne pratique, car le rôle de membre est censé être impartial. Il ne s'agit pas de défendre les intérêts des fonctionnaires dans le sens d'un mandat de représentation du personnel.

166. Cela étant, la rotation parmi les cinq membres ainsi élus est pour ainsi dire exclue par une disposition expresse du manuel administratif régissant les organes paritaires qui établit une distinction entre la ou le membre titulaire, d'une part, et les quatre membres suppléants, d'autre part, le classement se faisant selon les votes obtenus. Dans la pratique, cette disposition est interprétée de telle sorte que c'est la même personne, à savoir celle qui a recueilli le plus grand nombre de voix au suffrage du personnel, qui se voit affectée à chaque comité, sauf raison particulière, tel un éventuel conflit d'intérêts qui nécessiterait son remplacement par un suppléant ou une suppléante. Il a également été constaté que les rapports d'activité ne faisaient pas partie des exigences ou des pratiques en la matière, et que le personnel ne disposait pas d'orientations ou de possibilités de formation quant à la procédure d'examen par les pairs. **Les Inspecteurs proposent que l'AIEA revoie prioritairement la configuration et le fonctionnement de sa Commission paritaire de recours.**

167. **L'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel.** Caractérisé par un cadre réglementaire complexe, mais ancien, et une diminution des ressources humaines et financières disponibles pour entreprendre des réformes internes, le dispositif en place à l'ONUDI ressemble assez à celui du Secrétariat de l'ONU avant la grande réforme de l'administration de la justice menée en 2009. Outre les difficultés propres à la formule traditionnelle de l'examen par les pairs, plusieurs aspects de la configuration en vigueur à l'ONUDI sont préoccupants.

---

performance du personnel encore assimilée à celle d'efficacité dans les cadres réglementaires de l'AIEA, de la FAO, de l'OACI et de l'ONUDI.

168. **L'absence de voies informelles et son incidence sur la charge d'examen de la procédure formelle.** L'ONUDI engendre à la phase contentieuse un nombre de dossiers égal à celui de l'AIEA (alors que son effectif n'atteint pas le tiers de celui de l'AIEA) et trois fois plus de dossiers que le PAM (qui compte deux fois plus de fonctionnaires). Une caractéristique qui doit être soulignée à cet égard, et qui a été corroborée dans le cadre des entretiens, est l'absence totale de voies informelles de résolution des différends dans les cadres réglementaires et opérationnels de l'Organisation, et la tendance résultante à s'en remettre à la voie formelle même dans des situations qui auraient pu se résoudre à l'amiable. Le recours formel est dès lors considéré par de nombreux membres du personnel, non pas comme un dernier ressort, mais comme la seule façon d'obtenir satisfaction. Il ne semble guère y avoir d'intérêt de la part de l'administration pour le règlement à la source ou l'intervention précoce pour éviter l'aggravation des différends d'ordre professionnel. **Les Inspecteurs proposent que l'ONUDI crée des voies informelles de résolution accélérée des différends d'ordre professionnel et de désescalade des conflits.**

169. **Le mécanisme d'examen par les pairs est mal pourvu et négligé.** L'ONUDI est la seule entité des Nations Unies dont l'organe d'examen par les pairs est dépourvu d'un secrétariat reconnaissable comme tel. Bien que selon le cadre réglementaire, la Commission paritaire de recours compte une présidence relevée deux fois l'an (et des présidentes et présidents de comités dont le mandat est de deux ans), ainsi qu'un ou une secrétaire chargé(e) d'appuyer la présidence et les comités individuels, ni l'une ni l'autre de ces fonctions n'est véritablement établie. Des fonctionnaires clefs qui avaient exercé ces fonctions par le passé n'auraient jamais été remplacés malgré de longues périodes d'absence. Les tâches de secrétariat sont par conséquent accomplies par différents fonctionnaires pour les différents comités, au fur et à mesure des besoins, sans appui juridique ou autre pour épauler les membres dans leurs délibérations. Cet aspect entièrement transitoire du secrétariat a aussi eu des répercussions négatives, dont l'absence de compilation régulière des délibérations et de relevés statistiques relatifs aux dossiers examinés par les comités. Il a également été fait mention de la durée indéfinie, dans la pratique, de la qualité de membre, et ce, malgré la définition de mandats renouvelables dans le cadre réglementaire, ce qui conduit à une situation similaire à celle de l'AIEA. Dans l'ensemble, les Inspecteurs ont constaté que la procédure d'examen par les pairs à l'ONUDI souffrait d'un manque de direction qui en a affecté le fonctionnement. **Les Inspecteurs proposent que l'ONUDI s'emploie à remédier dès que possible aux défaillances relevées dans la gestion de son processus d'examen par les pairs, en vue d'améliorer l'administration interne de la justice dans l'Organisation.**

170. **La délimitation des responsabilités qui reviennent à la fonction juridique et à la fonction des ressources humaines.** Les Inspecteurs sont préoccupés par le fait que les rôles et les responsabilités qui reviennent à la fonction des ressources humaines et à la fonction juridique dans le cadre des recours internes ne soient pas suffisamment délimités ou respectés dans la pratique. Les services des ressources humaines sont responsables des phases de l'examen administratif et de l'examen par les pairs du mécanisme interne de recours, et ils représentent l'administration. Le bureau des affaires juridiques intervient pour conseiller la ou le chef de secrétariat quant à la suite à donner aux recommandations formulées par l'organe d'examen par les pairs. Une fois prise la décision définitive, le bureau des affaires juridiques est aussi amené à la défendre, en qualité de défendeur, si le différend est porté en litige devant le Tribunal administratif de l'OIT.

171. Ce dispositif n'est certes pas inhabituel pour une institution spécialisée, mais il ne semble pas séparer de façon suffisamment claire les rôles qu'y jouent respectivement les ressources humaines et le bureau des affaires juridiques s'agissant de conseiller la ou le chef de secrétariat sur la suite à donner aux recommandations formulées par l'organe d'examen par les pairs concernant la décision contestée. Il y a ambiguïté quant à savoir quels conseils sont ceux qui s'imposent en dernier ressort pour décider de l'issue de la procédure d'examen. De l'avis des Inspecteurs, ce rôle devrait être celui de la conseillère juridique ou du conseiller juridique institutionnel. **Les Inspecteurs proposent qu'à ce stade de la procédure, la conseillère ou le conseiller juridique de l'entité ait la charge de conseiller la ou le chef de secrétariat de l'ONUDI quant à la suite à donner aux recommandations de l'organe d'examen par les pairs.**

172. **Un examen par les pairs à multiples volets et une procédure potentiellement obsolète.** Une autre particularité qui mérite toute l'attention de l'ONUDI est le fait que pratiquement tous les objets de contestation ont leur procédure d'examen par les pairs spécialisée. Les Inspecteurs ont constaté que certains de ces objets de contestation étaient « suspendus » depuis plus de dix ans, que la fonction correspondante n'était donc plus opérationnelle (comme dans le cas des comités de recours en matière de classement) et qu'aucune de ces procédures ne remplaçait une quelconque partie de la voie normale de recours à caractère formel. D'une part, cette situation a conduit à l'existence d'une multiplicité de procédures dont on peut se demander, dès lors qu'elles n'existent plus dans la pratique, mais seulement sur le papier, dans quel intérêt et dans quel but elles sont maintenues. D'autre part, elle conduit à la prolongation des processus et, partant, à des retards, en imposant des étapes supplémentaires, dont certaines, si pas toutes, requièrent de multiples examens par différents comités de pairs, avec ce que cela implique comme risques de chevauchements inutiles, sans valeur ajoutée en contrepartie. **Les Inspecteurs proposent que l'ONUDI procède dès que possible à une révision de ses processus d'examen par les pairs à caractère spécialisé, en vue de les rationaliser et, dans la mesure du possible, de les aligner sur les modalités habituelles de recours formels.**

173. **Le parti de ne pas suivre les recommandations de l'organe d'examen par les pairs.** La décision définitive de la ou du chef de secrétariat est la dernière étape de la procédure interne de recours, après l'examen administratif et l'examen par les pairs. Elle en est donc également l'étape la plus importante, car c'est cette décision qui sera susceptible de recours devant le tribunal compétent. Cela étant, dans toutes les entités qui en font usage, l'examen par les pairs a comme inconvénient que la ou le chef de secrétariat peut décider de ne pas suivre les recommandations de l'organe d'examen. La plupart des entités objet de la présente étude ont déclaré que les cas où ces recommandations n'étaient pas suivies étaient rares, mais que c'était une faculté essentielle à la bonne exécution du pouvoir discrétionnaire de la ou du chef de secrétariat. Ce pouvoir était de fait considéré comme particulièrement important pour conserver la nécessaire faculté d'intervenir avant le contentieux au cas où serait formulée une recommandation fondée sur une erreur de droit, contraire à la jurisprudence ou autrement viciée. Nonobstant ce qui précède, certaines personnes interrogées dans le cadre de ladite enquête se sont dites préoccupées par le fait que les chefs de secrétariat tendaient à suivre les recommandations des organes d'examen par les pairs lorsqu'elles allaient dans le sens du maintien de la décision originelle.

174. **Un atout majeur de la démarche moins formelle de l'examen par les pairs.** Un atout majeur de l'examen par les pairs qui a été relevé dans le cadre de la présente enquête est son intégration dans le tissu culturel et réglementaire de l'entité ainsi que les connaissances institutionnelles particulières apportées par ses membres, qui sont choisis parmi le personnel de l'entité. Plus aptes que des « étrangers » à détecter les éléments auxquels il faut prêter attention et à poser les questions voulues pour mettre au jour les informations que des documents n'auraient pas révélé, les fonctionnaires de l'entité jouent un rôle important dans l'établissement des faits et dans l'enrichissement des éléments sur lesquels les tribunaux pourront se fonder à un stade ultérieur de la procédure.

175. **L'avantage du caractère relativement informel de la procédure.** Le fait que l'examen par les pairs soit mené à bien par des personnes non professionnelles a été retenu comme un de ses avantages distinctifs. Son cadre est plus familier, sa démarche moins procédurière et il constitue un moyen efficace d'éviter l'aggravation des différends. Les organes qui s'en chargent peuvent en outre se fonder sur des considérations plus larges pour juger de l'opportunité d'une décision contestée et de l'équité du traitement qui a été réservé à la ou au fonctionnaire qui la conteste. Certaines personnes interrogées estimaient que ce caractère relativement informel rendait la procédure plus accessible au personnel, sans que le profil professionnel ou la familiarité avec le cadre réglementaire et les exigences procédurales ne soient déterminants à cet égard. Ce même argument a toutefois été utilisé pour limiter la possibilité d'une représentation juridique dans le cadre de ce type d'examen.

176. **Les problèmes associés à l'examen par les pairs dans sa forme traditionnelle.** Trois problèmes associés à la forme traditionnelle d'examen par les pairs, et déjà relevés par le Groupe de la refonte dans son état des lieux du système de justice des Nations Unies d'avant 2009, ont été mentionnés par certaines personnes interrogées dans les entités qui ont conservé ce type de dispositif :

a) **Durée et retards.** Le premier problème tient à la durée d'une procédure qui souvent accuse des retards. Cet état de fait résulte notablement, mais certes pas uniquement, de la difficulté qu'il y a à constituer des comités entièrement composés de bénévoles. Les membres du personnel qui acceptent de participer aux comités d'examen par les pairs prennent à leur charge des fonctions de justice interne en sus de leurs fonctions habituelles, souvent sans être délestés des secondes ni compensés pour le temps et le travail consacrés aux premières (sauf à l'OMPI qui accorde aux membres desdits comités jusqu'à deux jours de congé spécial avec traitement au terme de leur mandat de deux ans). À cet obstacle s'ajoute le fait que les membres d'un comité donné peuvent ne pas être disponibles en même temps pour examiner tel ou tel dossier, ce qui rend problématiques la programmation et la coordination de leurs réunions, et contribue de façon sensible aux retards et prolongations dont souffrent les procédures.

b) **Conflits d'intérêts et partis pris.** Le deuxième problème tient aux conflits d'intérêts et partis pris que risque fort d'entraîner la composition exclusivement interne des comités, en particulier dans les entités de petite taille, où la plupart des fonctionnaires ont entre eux des liens professionnels d'une forme ou d'une autre. Dans ces circonstances, la difficulté de constituer des comités qui satisfassent à toutes les conditions d'impartialité s'ajoute à celle de veiller ensuite à ce que les comités dûment constitués arrivent à se réunir, tout d'abord, et le fassent en temps voulu, ensuite.

c) **Compétences professionnelles.** Le troisième problème tient au manque de professionnalisation des comités. Normalement, les membres bénévoles d'un comité d'examen par les pairs ne sont pas tenus d'avoir de qualifications particulières. La composition des comités reflète forcément celle du personnel de l'entité, et les fonctionnaires qui ont une formation juridique ne vont pas d'office se porter volontaires pour en faire partie. En même temps, exiger que les membres de ces comités aient des compétences juridiques n'est pas souhaitable, car cela ne ferait qu'aggraver la difficulté de trouver des membres qui sont tout à la fois disponibles et libres de tout conflit d'intérêts perçu ou réel.

177. **Les activités de formation et d'information à l'intention des membres des organes d'examen par les pairs.** Les Inspecteurs sont d'avis que l'organisation d'une formation ou, pour le moins, d'une séance d'information à l'intention des membres des comités d'examen, de sorte à les préparer à la tâche qui leur incombe, pourrait pallier dans une certaine mesure les inconvénients du manque de soutien juridique dont pâtit la procédure. Il ressort de la présente étude que ce type de formation est surtout prévue dans les entités dont les organes d'examen par les pairs sont semi-professionnalisés. À l'OIT, l'OMPI et l'OMS, les secrétariats des organes veillent régulièrement à la formation des membres. L'OIT et l'OMS mettent également des dossiers d'information à leur disposition, tout comme la FAO. Toujours à l'OIT et à l'OMS, des séances de préparation en bonne et due forme, animées par une personne-ressource, viennent compléter ces dossiers. Des activités de formation ponctuelles et informelles sont organisées à l'OMT et à l'UNESCO, mais elles ne vont souvent pas au-delà de la distribution de règles et de la possibilité d'aborder certains points. À l'ITU, le président ou la présidente de l'organe d'examen par les pairs tient ponctuellement des séances d'information à l'intention des autres membres. Sur la base de ces constatations, les Inspecteurs sont d'avis qu'il est impératif d'étoffer les orientations et les séances de préparation ou d'information destinées aux membres des organes d'examen par les pairs.

178. **La formation et la rotation des membres sont recommandées.** Les Inspecteurs sont d'avis que l'examen par les pairs traditionnel, assuré exclusivement en interne, à temps partiel et sans compensation, par des fonctionnaires bénévoles, n'est plus viable. Il doit être adapté afin de produire avec plus d'efficacité des résultats plus constants et rapides. Les Inspecteurs estiment que la formation, la rotation et la relève des membres sont d'importantes dispositions à prendre pour améliorer la crédibilité de la procédure et alléger la charge des individus à qui elle est confiée. **Les Inspecteurs proposent qu'à titre**

**prioritaire, pour assurer un strict minimum de professionnalisation et, idéalement, en tant que mesure intérimaire tendant vers une formule semi-professionnelle, les membres des organes d'examen par les pairs reçoivent une préparation initiale et des formations périodiques, dispensées de préférence par des juristes. Ils proposent également que des mesures soient prises pour veiller au renouvellement ou au remplacement réguliers des membres des organes d'examen par les pairs, ainsi qu'à une rotation suffisante entre elles et eux dans le cadre de leur affectation aux différents cas soumis à l'examen.**

## 2. L'examen par les pairs (consultatif) semi-professionnel

179. **La professionnalisation de l'examen par les pairs.** La tendance à la professionnalisation de l'examen par les pairs dans de nombreuses institutions spécialisées peut s'expliquer par la réalisation qu'un processus entièrement dépendant de la bonne volonté et de l'engagement de fonctionnaires bénévoles ne saurait durablement rendre la justice attendue par les membres du personnel qui s'estiment lésés. En réponse aux critiques essuyées par la configuration traditionnelle de l'examen par les pairs en ce qui concerne la compétence et la célérité de ses délibérations et la constance et la prévisibilité de ses résultats, plusieurs entités se sont employées à professionnaliser tantôt la composition de l'organe d'examen, à commencer par sa présidence, tantôt l'appui fourni par le secrétariat, tantôt les deux, afin d'améliorer le fonctionnement général du mécanisme.

180. **La semi-professionnalisation résultant d'une présidence ou d'un secrétariat de formation juridique.** Dans un mécanisme de recours entièrement professionnel, tous les membres de l'organe d'appel auraient une formation juridique et exerceraient une fonction quasi judiciaire similaire au rôle du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies en tant que juridiction de première instance entièrement composée de juges. Le mécanisme d'examen par les pairs n'a pas ce caractère professionnel. Il peut être qualifié de semi-professionnel si sa présidence ou son secrétariat est confié à un ou une fonctionnaire de formation juridique ou à un ou une spécialiste externe recruté(e) à cette fin. L'examen par les pairs tel qu'il se présente dans la plupart des entités des Nations Unies répond déjà à cette norme, y compris à l'AIEA, qui continue d'appliquer la forme traditionnelle de l'examen, et à l'OACI, l'OMI et l'UPU, qui le pratiquent en version « hybride ».

181. **La semi-professionnalisation de l'examen par les pairs résultant d'une présidence externe.** Au sens de la présente étude, les organes d'examen par les pairs (consultatifs) semi-professionnels comprennent un élément d'externalisation qui les distingue des organes d'examen traditionnels internes. L'AIEA est donc exclue de cette catégorie, sa configuration ne présentant aucun élément externe ; il en est de même de l'UIT où la présidence de l'organe d'examen peut certes être attribuée à un ou une fonctionnaire à la retraite (et donc externe), mais où les compétences juridiques ne sont pas de rigueur.

182. Doté d'une présidence quasi externe et appuyé à temps partiel par un secrétariat possédant des qualifications juridiques, le mécanisme en place à la FAO (et au PAM) fait partie de la catégorie des examens par les pairs (consultatifs) semi-professionnels, bien qu'il présente certaines particularités qui méritent plus ample inspection. Les organes d'examen par les pairs de l'OACI, de l'OMI et de l'UPU constituent une catégorie à part, n'étant pas de nature consultative. Vu le pouvoir de décision qui est reconnu à ces organes et la nature contraignante de leurs décisions pour les chefs de secrétariat, privés de pouvoir discrétionnaire à ce stade, les dispositifs en usage dans ces entités sont, par la force des choses, hautement professionnalisés.

183. Dans l'ensemble, les dispositions en vigueur concernant la présidence et le secrétariat des organismes d'examen par les pairs varient sensiblement d'une entité à l'autre, comme le montre la figure IV ci-dessous.

Figure IV  
Dispositions relatives à la présidence et au secrétariat des organismes d'examen par les pairs

Organes d'examen par les pairs des entités participantes du CCI	Présidence	Secrétariat	Compétences juridiques	
			Prés.	Secr.
Commission paritaire de recours de l'AIEA	Interne	Temps partiel	X	√
Comité de recours de la FAO (comprenant le PAM)	Externe	Temps partiel	X	√
Commission de recours de l'OACI	Externe	Temps partiel	√	√
Commission consultative paritaire de recours de l'OIT	Externe	Temps plein	X	√
Commission de recours du personnel de l'OMI	Externe	Temps partiel	√	X
Comité d'appel de l'OMPI	Externe	Temps plein	√	√
Comité d'appel mondial de l'OMS (comprenant l'ONUSIDA)	Externe**	Temps plein	√	√
Comité paritaire de recours de l'OMT	Interne	Temps partiel	X	X
Commission paritaire de recours de l'ONUDI	Interne	Temps partiel	X	X
Comité d'appel de l'UIT	Interne*	Temps partiel	X	X
Conseil d'appel de l'UNESCO	Externe	Temps plein	√	X
Comité de recours de l'UPU	Externe	Temps partiel	√	X

Source : CCI.

\* Le Président ou la Présidente du Comité d'appel de l'UIT peut être un ou une fonctionnaire en activité ou à la retraite.

\*\* Le Président ou la Présidente du Comité mondial d'appel de l'OMS occupe un poste de fonctionnaire à durée déterminée et indépendant.

184. **Les secrétariats dotés de compétences juridiques.** Dans la pratique, six entités seulement ont des organes d'examen par les pairs appuyés par des secrétaires ou des secrétariats ayant une formation juridique (l'AIEA, la FAO, l'OACI, l'OIT, l'OMPI et l'OMS), bien que ces qualifications ne soient pas exigées dans tous ces cas. Dans trois des entités en question seulement (l'OIT, l'OMPI et l'OMS), les secrétaires ou le personnel des secrétariats exercent à temps plein et doivent être des juristes de formation.

185. Dans les trois autres entités de ce groupe (l'AIEA, la FAO et l'OACI), des juristes sont affectés aux secrétariats, à temps partiel, selon les dossiers à traiter ; ces fonctionnaires sont appelés s'acquitter des tâches relatives aux recours en sus de leurs responsabilités habituelles. À la FAO, les fonctions de secrétariat (y compris par suppléance) sont confiées à des fonctionnaires du Bureau des affaires juridiques, comme à l'OACI, où des fonctionnaires de la Direction des affaires juridiques agissent en tant que secrétaire et secrétaire suppléant ou suppléante de la Commission de recours, en plus de leurs autres fonctions juridiques. À l'AIEA, le ou la secrétaire de la Commission paritaire de recours a une formation juridique, à la différence de sa suppléante ou de son suppléant.

186. **Les secrétariats sans compétences juridiques particulières.** Les organes d'examen par les pairs de l'OMI, de l'OMT, de l'ONUDI, de l'UIT, de l'UNESCO et de l'UPU ne sont pas appuyés par des secrétaires de formation juridique. À l'UNESCO, un ou une fonctionnaire endosse cette responsabilité à temps plein, tandis que dans les autres entités, les secrétaires exercent leurs fonctions d'appui de l'organe d'examen en plus de leurs

fonctions habituelles. À l'UIT, par exemple, le secrétariat est assuré par l'assistant ou l'assistante administratif du Bureau de l'éthique, tandis qu'à l'UPU, les tâches de secrétariat reviennent à un assistant ou une assistante des ressources humaines, et à l'OMT, à un coordonnateur ou une coordonnatrice de programme qui est également responsable de la coordination des activités de contrôle.

187. L'OMI adopte une approche différente consistant à nommer deux administrateurs ou administratrices de dossiers tous les deux ans, qui s'alternent à l'appui des comités d'examen pendant cette période. Fonctionnaires qualifiés faisant preuve des plus hautes qualités d'intégrité<sup>69</sup>, ils sont nommés à titre paritaire par la ou le chef de secrétariat et l'organe représentatif du personnel. À l'ONUDI, différents fonctionnaires prennent en charge le secrétariat des comités pris séparément, selon le principe de la rotation, celui qui s'applique aussi aux membres qui délibèrent au sein des comités. Bien que le cadre réglementaire prévoit un poste de secrétaire à l'appui de l'organe d'examen par les pairs (plutôt qu'un appui pour chaque comité pris séparément), ce poste ne semble pas être pourvu dans la pratique.

188. **La plupart des cadres réglementaires prévoient un secrétariat.** Outre que les cadres réglementaires des 12 entités qui utilisent le mécanisme d'examen par les pairs précisent les fonctions et les modalités de recrutement du président ou de la présidente (ainsi que des membres) de leurs organes d'examen respectifs, la plupart contiennent également des dispositions expresses relatives au rôle, à l'existence et à la nomination d'un ou d'une secrétaire à l'appui du mécanisme de recours. Ainsi, les règlements du personnel de 10 entités prévoient explicitement une telle nomination.

189. Pour ce qui est des deux entités restantes, le Règlement du personnel de l'OACI ne fait qu'implicitement référence à un secrétariat lorsqu'il dispose que certains documents doivent être soumis à la ou au secrétaire. Quant à la lacune du Règlement du personnel de l'OMI, il y a peu encore silencieux sur cette fonction, elle a été comblée par une modification entrée en vigueur en septembre 2022, prévoyant la nomination tous les deux ans de deux administrateurs ou administratrices de dossiers.

190. Dans la pratique, chaque entité a trouvé des moyens de mettre à la disposition de ses organes d'examen par les pairs des services de secrétariat semblables à ceux d'un greffe. Dans les deux tiers des cas, ce sont des membres du personnel qui fournissent ces services à temps partiel. À certaines exceptions près, les responsabilités relatives aux recours ne figurent pas systématiquement dans les définitions d'emploi des fonctionnaires, ni dans leurs documents d'évaluation et de notation. À cela s'ajoute qu'elles ont pour complication d'occasionner un dédoublement des rattachements hiérarchiques, les fonctions à temps plein relevant du responsable hiérarchique principal et les fonctions relatives aux recours de la présidence de l'organe d'examen par les pairs.

191. **La complémentarité de la présidence et du secrétariat.** Le rôle du secrétariat est tout à la fois fondamentalement différent et complémentaire de celui de la présidence. Alors que les présidents et les présidentes sont appelés à diriger le travail de fond des organes d'examen par les pairs, à guider leurs délibérations, y compris dans l'appréciation des éléments de preuve qui leur sont présentés, et à assumer, en définitive, la responsabilité de leurs constatations, conclusions et recommandations en matière de recours, les secrétaires ne prennent aucune part aux délibérations, n'ont aucun droit de vote en la matière et n'ont aucun intérêt quant au fond ou à l'issue des recours.

192. **L'importante dimension juridique du secrétariat.** Les secrétaires sont souvent appelés à se constituer gardiennes et gardiens des aspects procéduraux des processus, qu'il s'agisse de veiller au respect des délais, à l'échange dans les temps et dans les formes des arguments des parties, à la transparence des dispositions prises pour que toutes les parties aient un accès équitable aux documents, à la programmation des réunions et des auditions, et à la coordination et à la mise sur pied des comités d'examen dans le respect des garanties relatives aux conflits d'intérêts et à la confidentialité. Le secrétariat joue par conséquent un rôle d'appui indispensable, avec d'importantes ramifications juridiques. Sa capacité d'accomplir ces tâches, bien que ne nécessitant pas nécessairement de compétences juridiques particulières, serait certainement et sensiblement renforcée par une formation juridique.

<sup>69</sup> Règlement du personnel de l'OMI, disposition 111.1 e *bis*), incluse en septembre 2022.

193. Cela étant, lorsque le président ou la présidente est une personne externe qui a des qualifications juridiques, le secrétariat est naturellement moins appelé à fournir des orientations juridiques et procédurales neutres et impartiales aux membres de l'organe d'examen par les pairs et à ses différents comités. Inversement, lorsque le président ou la présidente n'a pas de telles qualifications, il sera davantage fait appel à la capacité du secrétariat de maîtriser les aspects procéduraux d'un dossier et de bien orienter en la matière les membres non professionnels des comités ainsi que leur présidence.

194. **Le profil juridique indispensable de la présidence ou du secrétariat.** Au vu des constatations dégagées dans le cadre de la présente étude, les Inspecteurs estiment qu'il est important de veiller à ce que chaque comité d'examen puisse bénéficier de compétences juridiques. Le meilleur moyen d'y parvenir est d'exiger que les qualifications voulues fassent partie du profil soit de la présidence, soit du secrétariat, soit des deux fonctions idéalement, étant donné leurs rôles complémentaires.

195. La configuration des fonctions de présidence et de secrétariat des entités qui utilisent ordinairement l'examen par les pairs comme mécanisme de première instance de leur procédure interne de recours peuvent se récapituler comme suit :

a) Seules deux entités (l'OMPI et l'OMS, comprenant l'ONUSIDA) ont professionnalisé leurs mécanismes d'examen par les pairs en les dotant de présidentes ou présidents externes qui ont un profil juridique et sont appuyés à temps plein par des secrétariats ayant également des compétences juridiques. Cette configuration est un gage d'indépendance de l'examen ainsi que de compétence et d'efficacité des activités y afférentes. Elle est aussi à l'image de l'investissement que ces entités et leurs États membres ont bien voulu engager pour équiper leurs mécanismes internes de recours à caractère général des ressources humaines voulues (à temps plein et de formation juridique). Une telle configuration n'est pas nécessairement réalisable dans une égale mesure par toutes les entités.

b) D'autres entités ont également opté pour des présidences externes de formation juridique (l'OACI, l'OMI, l'UNESCO et l'UPU). Parmi celles-ci, seule l'OACI dispose d'une fonction de secrétariat exercée par un personnel ayant une formation juridique, mais à temps partiel, compte tenu du nombre réduit de cas à examiner. L'UNESCO met un secrétariat à temps plein au service de son mécanisme d'examen par les pairs, mais ses effectifs n'ont pas de formation juridique. L'OMI et l'UPU fournissent l'appui d'un secrétariat à temps partiel sans compétences juridiques particulières. Dès lors que le président ou la présidente de l'organe d'examen par les pairs a des qualifications juridiques, de l'avis des Inspecteurs, cette configuration peut être considérée comme adéquate et mérite d'être qualifiée de « mécanisme semi-professionnel ».

c) Les présidentes ou présidents des organes d'examen par les pairs de l'OIT et de la FAO (comprenant le PAM) ne sont ni des fonctionnaires en activité (ou internes), ni des juristes spécialement recrutés pour exercer cette fonction. En compensation du fait qu'il ne soit pas requis de qualifications juridiques pour la présidence, le secrétariat est confié à un personnel de formation juridique (respectivement à temps plein et à temps partiel). À l'UIT, ni le président ou la présidente, ni la ou le secrétaire ne doit avoir de formation juridique, et le secrétariat est assuré à temps partiel.

d) Quant aux trois entités dont les présidentes ou présidents sont des fonctionnaires de l'entité, un appui juridique est fourni à l'AIEA par un ou une secrétaire à temps partiel, tandis que les organes d'examen par les pairs de l'OMT et de l'ONUDI n'ont pas à leur disposition de compétences juridiques particulières, leurs présidentes ou présidents comme leurs secrétariats à temps partiel étant dépourvus de formation dans ce domaine.

196. En conclusion, la présente étude a donné à constater que la plupart des entités qui utilisaient l'examen par les pairs dans le cadre de leurs mécanismes internes de recours à caractère général avaient mis ou étaient en train de mettre à jour leurs configurations en la matière afin d'y introduire un élément de professionnalisation. Les Inspecteurs y voient une évolution importante et prometteuse pour l'ensemble du système des Nations Unies, une tendance qui mérite d'être accentuée sans aller jusqu'à éliminer l'aspect non professionnel de l'examen par les pairs. Il est clairement apparu, toutefois, que toutes les entités n'avaient pas atteint le même degré de professionnalisation, certaines ne se montrant pas aussi

entreprenantes que d'autres à cet égard. **Compte tenu des constatations dégagées dans le cadre de la présente étude, les Inspecteurs proposent que les entités qui comptent l'examen par les pairs parmi leurs mécanismes internes de recours à caractère général étudient la possibilité de professionnaliser les organes chargés de cet examen.**

197. Les Inspecteurs sont préoccupés par le fait que l'UIT ne requiert de qualifications juridiques ni du président ou de la présidente, ni du secrétariat à temps partiel de son Comité d'appel, même si le travail effectué par l'organe d'examen par les pairs tel que constitué est qualifié de professionnel par le personnel comme par l'administration de l'entité. **Afin que son processus interne de recours puisse rendre la justice compétente et cohérente qu'en attendent les fonctionnaires, les Inspecteurs proposent que l'UIT prenne des dispositions pour que des compétences juridiques soient requises de la présidence ou du secrétariat de son organe d'examen par les pairs.**

198. La pratique adoptée par la FAO est singulière en ce que le Comité de recours compte un président ou une présidente et deux présidentes ou présidents suppléants désignés par le Conseil, comme prescrit par le Statut du personnel. Depuis la création du Comité de recours en 1949, le président ou la présidente et les deux présidentes ou présidents suppléants sont sélectionnés parmi des représentants accrédités de pays membres de la FAO, bien que cette façon de procéder ne soit pas requise par le Statut du personnel. Il n'a pas été trouvé d'exigences particulières, dans le cadre réglementaire pertinent, quant aux qualifications et à l'expérience requises des candidates et candidats à ces postes, et les dispositions relatives au Comité de recours ne précisent pas non plus l'expérience et les compétences professionnelles particulières que nécessite l'exercice de ces fonctions.

199. Il ressort de la présente étude que pour la FAO, la pratique établie de longue date consistant à nommer le président ou la présidente de son Comité d'appel parmi les représentantes et représentants des pays membres fait partie intégrante de son mécanisme d'examen par les pairs. Les Inspecteurs expriment toutefois des réserves quant à l'opportunité de cette façon de procéder, car elle fait intervenir des représentants de pays membres dans les rouages administratifs internes de l'Organisation, en l'occurrence dans le traitement des recours internes formés à titre individuel par des membres de son personnel. C'est une pratique qui soulève des doutes quant à l'indépendance et à la séparation des responsabilités de l'organe directeur et de la direction exécutive. **C'est pourquoi les Inspecteurs proposent que soit mis un terme à la pratique de la FAO de nommer des représentantes ou représentants de ses États membres au Comité de recours, et que l'Organisation envisage d'apporter des modifications aux fonctions de président ou de présidente du Comité, ainsi qu'à celles de ses présidentes ou présidents suppléants, afin d'éviter tout conflit d'intérêts entre le rôle de surveillance de l'organe directeur et la direction exécutive de l'entité.**

200. Les Inspecteurs considèrent la fonction d'appui du secrétariat comme un élément fondamental du fonctionnement efficace, professionnel et impartial de l'examen par les pairs en tant que mécanisme interne de recours. L'importance de ce rôle est généralement reconnue par les organes délibérants et directeurs des entités. Ce qui explique la présence de dispositions expresses dans les cadres réglementaires de la plupart des entités précisant que les organes de recours doivent disposer d'un secrétariat spécialement chargé de cet appui.

201. La recommandation suivante vise à renforcer la transparence et l'application du principe de responsabilité :

### **Recommandation 3**

**Les chefs de secrétariat des entités des Nations Unies devraient, s'il y a lieu et d'ici à la fin de 2025, établir les descriptifs des fonctions de présidence et de secrétariat de leurs organes d'examen par les pairs, ou des instruments similaires, à l'effet de fixer les qualifications requises des titulaires de ces charges, compétences juridiques incluses, leurs responsabilités et leurs rattachements hiérarchiques, et de mettre ainsi en place les garanties structurelles nécessaires à leur indépendance et à leur impartialité.**

### 3. L'examen par les pairs hybride (doté du pouvoir de décision)

202. **La cession du pouvoir de décision à un organe quasi judiciaire.** La caractéristique qui distingue la forme hybride de l'examen par les pairs des autres variantes de ce mécanisme tient à la nature contraignante qui est reconnue à l'issue de ses délibérations en vertu du pouvoir décisionnel dont est investi l'organe chargé de l'examen. Sous ce régime, la ou le chef de secrétariat cède la prérogative de trancher définitivement un différend au nom de son entité à un autre organe interne composé de pairs de l'entité et habituellement présidé par un ou une spécialiste externe appelé à exercer une fonction quasi judiciaire. Si la décision prise par un tel organe est contraignante pour la ou le chef de secrétariat et la ou le fonctionnaire concernés, elle reste susceptible de recours par chaque partie devant un tribunal externe. Dès lors que la ou le chef de secrétariat n'a plus le pouvoir discrétionnaire de renoncer à suivre la recommandation de l'organe d'examen par les pairs, un haut degré de professionnalisation est requis pour assurer le bien-fondé de la décision prise et la robustesse des garanties procédurales qui l'entourent. Aussi les entités qui ont opté pour l'examen par les pairs de type hybride ont-elles également professionnalisé de façon sensible leurs procédures.

203. **L'objet du contentieux n'est pas une décision exécutive, mais un jugement.** Le Statut du Tribunal d'appel des Nations Unies et le Statut du Tribunal administratif de l'OIT se différencient notamment par l'objet des recours sur lesquels ils statuent. Les recours dont connaît le Tribunal administratif de l'OIT sont formés contre des décisions exécutives et non contre des décisions judiciaires. Conformément à son Statut, il connaît de recours formés contre des décisions « définitives », c'est-à-dire des décisions prises par une autorité<sup>70</sup>, notamment la ou le chef de secrétariat d'une entité, après avis d'un organe interne d'examen. L'objet du recours n'est donc pas l'issue des délibérations de cet organe, mais la décision prise par la ou le chef de secrétariat après consultation du résultat des délibérations. Dans le cas du Tribunal d'appel des Nations Unies, l'objet du recours est essentiellement un jugement. C'est une caractéristique primordiale de cette juridiction à laquelle ne fait pendant aucune disposition comparable du Statut du Tribunal administratif de l'OIT. De fait, elle est compétente pour connaître de recours formés, non seulement par le personnel d'une entité, mais aussi par son administration, contre l'issue de la procédure de première instance<sup>71</sup>. Cette voie de recours ouverte à l'administration est toutefois rendue sans objet lorsque la procédure de première instance est de nature consultative et que la décision définitive est donc du ressort de la ou du chef de secrétariat de l'entité, qui n'est autre que ladite administration.

204. **Un tournant dans la jurisprudence du Tribunal d'appel des Nations Unies concernant la neutralité de la procédure de première instance.** En 2019, le Tribunal d'appel des Nations Unies a décliné sa compétence pour statuer en appel sur certaines requêtes, motif pris de l'absence de procédure de première instance à caractère neutre dans les entités défenderesses. Il a été relevé que cette question ne concernait que les entités qui avaient reconnu la compétence du Tribunal d'appel et avaient passé des accords individuels à cet effet. Dans la pratique, elle n'a touché que quatre entités participantes du CCI, à savoir l'OACI, OMI, l'OMM et l'UPU.

205. **Les arrêts phares portant explication de la question.** Dans une série d'arrêts marquants rendus lors de sa session de 2019 et par la suite<sup>72</sup>, le Tribunal d'appel des Nations Unies s'est distancié de la configuration des procédures d'examen par les pairs, au motif qu'elle était incompatible avec les prescriptions de son Statut. Dans une affaire, il a jugé que même si une « décision » avait bien été prise par l'organe d'examen par les pairs, elle ne l'avait été qu'à des fins de consultation ou de recommandation, ayant pour seule

<sup>70</sup> Une décision peut être contestée même si elle n'a pas été prise par un organe intergouvernemental. Voir Tribunal administratif de l'OIT, *B. c. l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC)*, Jugement n° 2232 ; *G. (n° 3) c. UPU*, Jugement n° 3928 ; *G. (n° 3) c. UPU*, Jugement n° 4077.

<sup>71</sup> Statut du Tribunal d'appel des Nations Unies, art. 2 2).

<sup>72</sup> Tribunal d'appel des Nations Unies concernant l'OMI : *Spinardi, Judgment No. 2019-UNAT-957* ; *Sheffer, Judgment No. 2019-UNAT-949* ; *Dispert and Hoe, Judgment No. 2019-UNAT-958*, *Fogarty, Judgment No. 2021-UNAT-1117* ; concernant l'OMM : *Rolli, Judgment No. 2019-UNAT-952* ; concernant l'OACI : *Hefiberger, Judgment No. 2020-UNAT-1012* ; concernant l'Autorité internationale des fonds marins : *Webster, Judgment No. 2020-UNAT-983* ; concernant le Tribunal international du droit de la mer : *Savadogo, Judgment No. 2021-UNAT-1123*.

vocation de conseiller le chef de secrétariat qui, loin d'être une partie neutre à la procédure, était à la fois le représentant de l'employeur et l'auteur de la décision attaquée<sup>73</sup>. Développant ce raisonnement dans une autre affaire, le Tribunal a estimé que si la décision était certes le résultat d'une procédure de première instance neutre, elle ne faisait pas partie de cette procédure neutre, et il arrivait que l'avis ou la recommandation de l'organe neutre en faveur de la ou du fonctionnaire ne soit pas acceptée par l'entité, même si tel n'avait pas été le cas en l'espèce. Le fait que cette possibilité existait dans le dispositif de l'entité attestait une défaillance fondamentale de la procédure adoptée<sup>74</sup>.

**206. La confirmation de l'incompatibilité de l'examen par les pairs à vocation consultative avec les prescriptions du Statut du Tribunal d'appel des Nations Unies.** Pour les entités qui, comme l'OACI et l'OMI, n'avaient pas d'emblée opté pour un système d'administration de la justice entièrement judiciaire, à double degré de juridiction, le tournant dans la jurisprudence du Tribunal a également soulevé la question de savoir si les procédures consultatives qui constituaient encore leurs mécanismes internes de recours à caractère général étaient compatibles avec la procédure d'appel du Tribunal d'appel des Nations Unies, bien plus restrictive que celle de son prédécesseur, le Tribunal administratif des Nations Unies. À la suite de la dernière série d'arrêts rendus par le Tribunal à sa session de mars 2022, la question peut être considérée comme résolue<sup>75</sup>. Il a en effet été confirmé que les systèmes de justice interne qui reposaient sur des mécanismes consultatifs d'examen par les pairs n'étaient pas compatibles avec le Tribunal d'appel des Nations Unies en tant que seule instance judiciaire.

**207. Les possibilités ouvertes aux entités ayant recours au mécanisme consultatif d'examen par les pairs.** Cette conclusion ouvre trois possibilités aux entités utilisant de tels mécanismes (voir fig. V). Première option : le mécanisme d'examen par les pairs à vocation consultative doit être refondu en tant qu'organe quasi judiciaire de première instance dont les décisions apparentées à des jugements peuvent être portées en appel par les deux parties en présence, à savoir la ou le membre du personnel et l'administration. Deuxième option : le mécanisme consultatif doit être supprimé et remplacé par un véritable tribunal de première instance, composé de juges indépendants, tel que le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies ou le Tribunal du contentieux administratif de l'UNRWA. Troisième option : le mécanisme d'examen par les pairs doit être placé sous la compétence d'une instance judiciaire dont les examens ont une portée plus large et qui ne prévoit ni ne requiert de voie d'appel pour l'auteur de la décision contestée, à qui revient la décision définitive à l'issue de la procédure interne, mais qui doit accepter d'abandonner le pouvoir de trancher le différend interne en dernier ressort à une instance judiciaire externe, telle que le Tribunal administratif de l'OIT.

<sup>73</sup> Tribunal d'appel des Nations Unies, *Spinardi*, Judgment No. 2019-UNAT-957, par. 26.

<sup>74</sup> Tribunal d'appel des Nations Unies, *Heftberger*, Judgment No. 2020-UNAT-1012, par. 13.

<sup>75</sup> Tribunal d'appel des Nations Unies, concernant le FIDA : *Ajay Sud*, Judgment No. 2022-UNAT-1217.

Figure V

**Approches retenues par les institutions spécialisées qui reconnaissent la compétence du Tribunal d'appel des Nations Unies**

Entité	Reconnaissance de la compétence		Arrêts* décisifs concernant le « processus de première instance neutre »	Démarche retenue	Révision des dispositions internes
	TAOIT	TANU			
OACI	-	Juill. 2009	<i>Hefberger</i> (2020-UNAT-1012)	Option 1	Mai 2021
OMI	-	Juill. 2009	<i>Spinardi</i> (2019-UNAT-957) <i>Fogarty</i> (2021-UNAT-1117)	Option 1	Juill. 2022
OMM	1953	Juill. 2017	<i>Rolli</i> (2019-UNAT-952) <i>Abrate et al.</i> (2020-UNAT-1031)	Option 2 (Option 3 jusqu'en 2017)	Janv. 2020
UPU	1965	Mai 2021	Pas d'affaires avant nov. 2022	Option 1 (Option 3 jusqu'en 2021)	Févr. 2022

Source : CCI.

\* Le cas échéant, arrêt initial et confirmation subséquente.

**208. Le mécanisme d'examen par les pairs non consultatif de type hybride (option 1).**

Le résultat de la période d'incertitude de presque trois ans qui a vu évoluer la jurisprudence du Tribunal d'appel des Nations Unies entre sa première série d'arrêts sur la question de l'existence d'une « instance du premier degré » neutre, rendus lors de sa session d'octobre 2019, et ceux issus de sa session de mars 2022, a été l'apparition d'une forme nouvelle de mécanismes précontentieux, de type hybride, constitués d'organes d'examen par les pairs chargés de rendre la justice interne et non plus de formuler des recommandations à titre consultatif. Le pouvoir de décision dont sont investis ces mécanismes d'examen par les pairs, soustrayant les « décisions définitives » au ressort et à l'autorité des chefs de secrétariat, a nécessité des investissements supplémentaires afin de rendre les organes d'examen plus compétents et indépendants, d'étoffer leurs capacités et de renforcer les garanties procédurales de leurs délibérations. Telle est la situation à l'OACI et à l'OMI. Ayant accepté la compétence du Tribunal d'appel des Nations Unies en 2021, l'UPU s'est trouvée confrontée à la même question.

**209. L'exigence d'une instance du premier degré à composition neutre a précipité l'apparition d'une nouvelle génération d'examen par les pairs.**

Parmi les entités participantes du CCI, trois institutions spécialisées (l'OACI, l'OMI et l'UPU) ont inscrit la formule de l'examen par les pairs de type hybride dans leurs cadres réglementaires<sup>76</sup>. Pour ces entités, l'impératif d'adapter leurs procédures internes de recours a été précipité par la jurisprudence que leur seule instance judiciaire, le Tribunal d'appel des Nations Unies, a établie à dater de 2019 pour respecter la disposition de son Statut qui lui impose d'exercer sa compétence d'appel sur les décisions d'une instance neutre du premier degré. Dans le sillage de cette jurisprudence, une nouvelle génération d'organes d'examen par les pairs a vu le jour pour satisfaire à la condition d'une instance du premier degré qui statue sur dossier par voie de décisions écrites et motivées en fait et en droit, c'est-à-dire d'une procédure qui aboutit effectivement à une décision et non à une recommandation tendant à ce que telle ou telle décision exécutive soit prise par l'autorité compétente.

<sup>76</sup> Dans le système des Nations Unies au sens large, le FIDA et le Tribunal international du droit de la mer ont également adopté l'examen par les pairs de type hybride en conséquence de la même évolution jurisprudentielle entreprise par le Tribunal d'appel des Nations Unies.

210. **Les dispositions prises en conséquence.** L'OACI, OMI et l'OMM avaient été admonestées dans une série d'arrêts du Tribunal d'appel des Nations Unies pour ne pas avoir inclus d'instance neutre du premier degré dans leurs cadres réglementaires. Par suite, l'OMM, qui était passée de la compétence du Tribunal administratif de l'OIT à celle du Tribunal d'appel des Nations Unies en 2017, a décidé de reconnaître le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies en tant que juridiction de première instance. D'autres entités, dont l'OACI, l'OMI et l'UPU – à titre anticipatif dans le cas de cette dernière, avant d'y être contrainte par le Tribunal d'appel –, ont choisi de conférer un pouvoir de décision à leurs organes d'examen par les pairs existants et de mettre leurs cadres internes de recours en conformité avec le Statut du Tribunal d'appel des Nations Unies.

211. **L'Organisation de l'aviation civile internationale et l'Organisation maritime internationale.** L'OACI et l'OMI, ainsi que d'autres institutions spécialisées, avaient reconnu la compétence du Tribunal administratif des Nations Unies (prédécesseur du Tribunal d'appel des Nations Unies) dès avant la réforme de l'administration de la justice en 2009. Lorsque cette juridiction a été abolie en décembre 2009, ces entités ont dû décider si elles allaient se maintenir dans le système ou se placer sous la compétence d'une autre juridiction. Elles ont choisi d'accepter la compétence du Tribunal d'appel des Nations Unies sans toutefois reconnaître celle du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, conservant initialement leurs organes respectifs d'examen par les pairs, à savoir la Commission consultative paritaire de recours pour l'OACI et la Commission de recours du personnel pour l'OMI.

212. À la suite de la série d'arrêts prononcés par le Tribunal d'appel des Nations Unies en 2019, l'OACI a remplacé sa Commission consultative paritaire de recours par une Commission de recours, non plus consultative, mais dotée du pouvoir de prendre des décisions. L'OMI a fait de même, mais en instituant d'abord des mesures transitoires par lesquelles le chef de secrétariat entendait suspendre l'application des dispositions du Règlement du personnel relatives à la nature consultative du processus interne de recours, tout en recrutant un ou une spécialiste externe à la présidence de l'organe d'examen par les pairs, désormais investi du pouvoir de prendre des décisions. L'OMI a simultanément entrepris une révision complète de son Statut du personnel et de son Règlement du personnel, toujours en cours au moment de la rédaction du présent rapport.

213. **L'Union postale universelle.** L'UPU s'est placée sous la compétence du Tribunal d'appel des Nations Unies en 2021, ce qui lui a épargné une déclaration expresse de non-conformité de la part du Tribunal. Elle a eu le temps de prendre acte de la jurisprudence de ce dernier relative à d'autres entités, de revoir son cadre interne de recours et d'habiliter son Comité de recours à prendre des décisions. La conformité de cette configuration d'examen par les pairs au Statut du Tribunal doit encore être mise à l'épreuve. À la différence de son Comité disciplinaire qu'elle a maintenu avec la possibilité, prévue dans le Règlement du personnel, de le placer à terme sous une présidence externe, l'Union a décidé de professionnaliser son Comité de recours en nommant à sa présidence, en 2022, une ou un juriste externe indépendant possédant l'expérience voulue.

214. **Le cadre de l'Organisation de l'aviation civile internationale est riche en bonnes pratiques.** L'OACI a adopté un ensemble exhaustif et perfectionné de règles de procédure qui ressemblent de très près à celles d'une instance judiciaire. Parmi celles-ci des dispositions détaillées régissant l'administration de la preuve, prévoyant toutes les éventualités de la procédure et fournissant des orientations quant à la façon d'aborder ces circonstances. Ainsi les garanties prévues quant à l'égalité des armes, la confidentialité et d'autres aspects de la procédure sont des plus avancées, claires et équilibrées qui soient et de celles qui mériteraient d'être adoptées par d'autres entités. Ce cadre consacre également le principe de l'inquisitoire comme mode de fonctionnement de l'organe d'examen par les pairs, auquel est confiée la responsabilité d'établir la vérité et d'instruire les parties en présence sur les moyens et la preuve à présenter.

215. **L'augmentation probable des ressources requises à la suite de la formalisation plus poussée de la procédure.** Un des inconvénients du cadre adopté par l'OACI, qui comprend non moins de 78 règles, est la formalisation spectaculaire de la procédure, désormais conduite par des juges de l'ancien tribunal administratif, en qualité de présidentes ou présidents externes de l'organe d'examen par les pairs. Le nouveau cadre est unique en ce

qu'il donne à la présidente ou au président les pleins pouvoirs pour prendre une décision de façon pratiquement unilatérale ; les membres de l'organe (les pairs) n'ont pas le droit de vote en la matière, leur rôle étant expressément d'assister la présidente ou le président à titre consultatif. La formalité accrue de la procédure se traduit par une lourde charge pour les juristes de la Direction des affaires juridiques qui assurent le secrétariat à temps partiel de la Commission de recours reconstituée.

216. **Les réglages nécessaires.** L'OMI et l'UPU ont aussi profité de l'occasion pour actualiser leurs systèmes, modifiant des dispositions en vigueur pour remédier à certaines faiblesses et lacunes structurelles de leurs mécanismes. La disposition expresse dans le Règlement du personnel de l'OMI prévoyant la nomination tous les deux ans de membres du personnel dûment qualifiés chargés d'agir en tant qu'administrateurs de dossiers pour la Commission de recours du personnel est un exemple notable de tels changements. L'UPU a pour sa part confié le secrétariat de son mécanisme hybride à la Direction des ressources humaines. De l'avis des Inspecteurs, toutefois, cette solution pourrait ne pas s'avérer la plus favorable à l'exécution impartiale de cette fonction. Nul doute que des cas de réglages nécessaires continueront de se présenter au fur et à mesure que les cadres gagnent en maturité.

217. **L'évolution continue des mécanismes de justice interne.** Si l'on peut dire que les entités ont franchi l'obstacle majeur que constituait la mise en conformité de leur examen par les pairs avec les exigences juridictionnelles du tribunal de leur choix, les dispositions et pratiques institutionnelles des organes nouvellement constitués en la matière continueront d'évoluer au cours des prochaines années et devront ajuster leur fonctionnement au regard de la demande qui se sera plus prévisible et des données d'expériences qui auront été accumulées. Après les fortes perturbations qui ont agité le paysage de la justice interne ces quelques dernières années – en particulier pour ces membres du personnel de l'OACI et de l'OMI, pour ne citer qu'elles, qui avaient demandé justice à leurs employeurs, mais dont les dossiers sont restés en suspens pendant un temps non négligeable alors que leurs entités cherchaient des solutions à certains problèmes juridictionnelles qu'elles n'avaient pas anticipé –, il y a des raisons d'être confiant dans les processus internes de recours à la fois plus stables, plus réceptifs et plus efficaces qui se sont fait jour dans ces entités. Nonobstant les multiples modes d'administration de l'examen par les pairs et de la justice interne mis à la disposition des fonctionnaires de Nations Unies aujourd'hui, il est permis de penser que le système parfait reste à découvrir.

## D. Cas particuliers

218. **L'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient.** L'UNRWA, comme l'OACI et l'OMI, n'a pas fait siennes toutes les « options » de la réforme de 2009. Il a retenu la compétence du Tribunal d'appel des Nations Unies en tant que juridiction d'appel, mais a créé son propre dispositif de justice interne calqué sur le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies. Outre le Tribunal du contentieux administratif de l'UNRWA en tant que première instance (judiciaire), il a mis sur pied le Bureau juridique d'aide au personnel, prestataire de services gratuits d'aide et de représentation juridiques aux fonctionnaires de l'Office. Il s'est également doté d'une procédure d'« examen des décisions » (en lieu et place de celle de contrôle hiérarchique), qui s'apparente plus à la procédure d'examen par les pairs que pratiquent la plupart des institutions spécialisées.

219. Sur ces points, le modèle de l'UNRWA se distingue de celui des autres fonds et programmes et des institutions spécialisées. La décision de l'Office de ne pas souscrire au Statut du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies était principalement due au coût élevé qui en aurait résulté. Le Tribunal du contentieux administratif est principalement financé par les contributions des entités, calculées sur la base de leurs effectifs. Avec ses quelque 29 000 fonctionnaires, l'UNRWA serait devenu le plus grand contributeur de la juridiction.

220. **Une administration de la justice en proie à de grandes difficultés.** Il ressort des documents examinés et des données analysées que l'UNRWA, comme l'ont par ailleurs confirmé les entretiens, est confronté à de grandes difficultés dans l'administration de ses

recours en phases précontentieuse et contentieuse. Au moment de la présente étude, l'Office avait entrepris certains changements pour lesquels il avait obtenu de ses donateurs des fonds supplémentaires destinés au Tribunal du contentieux administratif. Il avait créé de nouveaux postes au sein du Département des services de contrôle interne et du Bureau de la déontologie, ainsi qu'un Bureau du Médiateur. La direction avait également entrepris des changements dans les rattachements hiérarchiques et la procédure à suivre pour demander l'examen des décisions. Son Comité de justice interne avait commandé une étude externe de l'administration de la justice à l'Office, qui s'est achevée en avril 2021.

**221. Les principales constatations de l'étude externe du système d'administration de la justice.** Selon les principales conclusions de l'étude externe<sup>77</sup> effectuée par un consultant, le système de résolution des différends de l'UNRWA était archaïque, souffrait d'un excès de judiciarisation et contribuait à ce qu'un nombre trop grand de cas soient confiés au système judiciaire formel. Le rapport contenait un certain nombre de recommandations visant à améliorer le système, telles la création de postes de conseillers du personnel en appui à la fonction nouvellement créée d'ombudsman, la restructuration et la professionnalisation de la procédure de demande d'examen des décisions, et la création d'un bureau indépendant chargé de l'administration de la justice. La direction de l'UNRWA a pris un certain nombre de mesures en réponse aux recommandations contenues dans le rapport de l'étude.

**222. Le traitement des demandes d'examen des décisions.** La présente étude a permis de constater que les modalités d'examen des décisions contestées à l'UNRWA avaient changé plusieurs fois au cours des quelques dernières années. Jusqu'en décembre 2019, l'examen des décisions administratives contestées avait été la responsabilité de la ou du Commissaire général adjoint. Selon la circulaire générale relative au personnel n° 05/2019 portant sur la délégation de pouvoirs, émise en décembre 2019 (en l'absence d'une ou d'un Commissaire général adjoint), les décisions contestées prises par le Directeur ou la Directrice des bureaux extérieurs concernant des membres de ces bureaux seraient examinées par le Directeur ou la Directrice des ressources humaines, et celles concernant des membres du personnel du siège ou donnant lieu à un conflit d'intérêts par le Directeur ou la Directrice de la santé.

**223.** La dernière circulaire générale relative au personnel émise sur la question, en juin 2022, annonçait que la ou le Commissaire général adjoint conservait le pouvoir d'examiner les décisions conformément à l'article 111.2 4) A) du Règlement du personnel recruté sur le plan régional et à l'article 11.2 d) i) du Règlement du personnel recruté sur le plan international, rétablissant en cela le mécanisme originel régissant le traitement des demandes d'examen des décisions et la prise de décisions y relatives.

**224. Rôle du Département des affaires juridiques.** Le Département des affaires juridiques épaula depuis peu la ou le Commissaire général adjoint dans l'examen des décisions administratives contestées et la prise des décisions subséquentes. Le fait que le rattachement hiérarchique des bureaux juridiques externes de l'UNRWA au Département des affaires juridiques ne soit qu'hypothétique, et non formel, présente une difficulté, car ces bureaux aident les directeurs et directrices des bureaux externes à prendre les décisions administratives. Afin d'améliorer le processus interne de recours, le Département des affaires juridiques a proposé que soit créé un groupe d'examen des mesures administratives et d'intervention dans les différends chargé de fournir des conseils sur les questions précontentieuses, mais pas de représenter l'Office en phase contentieuse. **Les Inspecteurs soutiennent et relaient la proposition d'établir un tel groupe, car ils sont d'avis que cela renforcerait l'administration interne de la justice à l'Office.**

**225. Le Comité de justice interne de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient.** Créé en 2010, le Comité de justice interne de l'UNRWA compte sept membres : les directeurs ou directrices du Département des affaires juridiques et du Département des ressources humaines ; deux représentantes ou représentants du personnel, respectivement pour le personnel recruté sur le plan international et sur le plan régional, et trois juristes externes. Bien que créé il y a dix ans,

<sup>77</sup> Chris de Cooker, *Review of the administration of justice system in the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East ("UNRWA")* (Prévessin, 2021).

le Comité n'a que récemment établi, sous forme de projet, le texte définissant ses fonctions et le texte de son règlement de procédure. Il n'a pas été produit de rapport d'activité à ce jour, bien que cela soit clairement prescrit dans les Règlements du personnel recruté sur le plan international et régional. **Les Inspecteurs proposent qu'afin d'améliorer la viabilité et la responsabilité du Comité de justice interne de l'UNRWA, il soit remédié aux lacunes relevées dans le cadre de la présente étude quant aux responsabilités de cet organe.**

226. **La procédure interne de recours gagnerait à être plus constante et plus efficace.** Selon l'opinion générale à l'UNRWA, la procédure de recours précontentieux doit être plus constante et efficace, comme confirmé par les constatations de la présente étude : trop de différends sont portés devant le Tribunal du contentieux administratif de l'UNRWA et le Tribunal d'appel des Nations Unies, tous deux très onéreux<sup>78</sup>. Le personnel comme la direction reconnaissent que l'Office se caractérise par une culture du contentieux. Toutes les parties prenantes interrogées conviennent cependant que l'administration du système de justice évolue dans la bonne direction et que des changements sont apportés face au grand nombre de demandes d'examen de décisions et de dossiers portés devant le Tribunal du contentieux administratif de l'UNRWA. Les Inspecteurs partagent l'opinion largement répandue selon laquelle il importe que l'Office entreprenne non seulement de revoir ses procédures, mais aussi d'améliorer la sensibilisation, la communication et les services de traduction relatifs à sa justice interne, et de rendre celle-ci plus inclusive et accessible.

227. **L'Organisation météorologique mondiale : la seule institution spécialisée qui ait souscrit à la justice interne des Nations Unies avec toutes ses « options ».** Le cadre de justice interne de l'OMM se distingue de celui d'autres entités des Nations Unies sur deux points. Tout d'abord, elle est la seule institution spécialisée qui ait adopté toutes les « options » du système judiciaire des Nations Unies à double degré de juridiction, à savoir le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies en tant que juridiction de première instance (en 2020) et le Tribunal d'appel des Nations Unies en tant que juridiction supérieure (en 2009), et elle est également la seule de ces institutions dont le personnel bénéficie des services du Bureau de l'assistance juridique au personnel, en application d'un accord passé à cette fin précise avec le Secrétariat de l'ONU, ainsi que de ceux du Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies.

228. Ensuite, l'OMM fait appel au contrôle hiérarchique en tant que première étape de son processus interne de recours à caractère général et confie cette tâche à l'UNICEF en application d'un accord d'externalisation interentités conclu par échange de lettres. C'est une solution unique dans le système des Nations Unies s'agissant des dispositifs de justice interne à caractère formel. L'accord, signé en octobre 2021, a pris effet rétroactivement au 1<sup>er</sup> juillet 2021 pour une période initiale d'un an et a depuis été prorogé pour une période de trois ans jusqu'au 30 juin 2025.

229. **Les avantages : la rentabilité et les garanties d'objectivité.** La solution comporte deux grands avantages pour l'OMM. D'une part, en recourant au mécanisme existant d'une autre entité des Nations Unies, elle réalise d'importantes économies par rapport au coût moyen d'un dossier dans le système des Nations Unies, calculé à 8 545 dollars des États-Unis (par les Inspecteurs) : l'UNICEF facture 5 000 dollars par cas, coût qui n'intervient que lorsqu'une demande de contrôle hiérarchique est effectivement formée. L'OMM se trouve ainsi dispensée de l'administration d'une fonction complète, fait d'autant plus intéressant que son effectif est comparativement réduit (326 fonctionnaires en 2021)<sup>79</sup> et que le nombre de demandes y est fort limité. Autant de facteurs qui font que l'externalisation apparaît comme une solution efficiente. Le second grand avantage de cette formule est qu'elle présente des garanties d'objectivité, étant complètement séparée et, partant, quasi indépendante de la direction de l'OMM.

230. **La perception d'un détachement vis-à-vis des différends et de leur formalisation accélérée.** La présente étude a toutefois mis en lumière l'impression chez le personnel de l'OMM qu'en externalisant le règlement de ses différends professionnels, l'Organisation

<sup>78</sup> Pendant la période 2018-2021, le personnel de l'Office a formé 290 recours devant le Tribunal du contentieux administratif de l'UNRWA, et 76 appels devant le Tribunal d'appel des Nations Unies.

<sup>79</sup> Conseil exécutif de l'OMM, *Human resources report, EC-75/INF. 6.4(1)* (Genève, 20-24 juin 2022), p. 2.

avait déplacé les problèmes, ce qui lui évitait de les résoudre en interne. L'externalisation semblait ainsi contribuer, à leurs yeux, à la formalisation accélérée des différends, alors qu'ils étaient déjà par trop « judiciairisés », et à la raréfaction des possibilités de règlement à l'amiable, alors qu'elles étaient déjà jugées insuffisantes avant la révision du dispositif de justice interne en 2020. Le personnel considérait que cette lacune n'avait pas été suffisamment comblée par le recours aux services de médiation du Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies.

**231. L'externalisation d'une fonction de justice interne devrait s'accompagner d'un redoublement des efforts tendant à régler en interne les aspects non juridiques des différends.** La fonction de contrôle hiérarchique est, par nature, une occasion de correction et de désamorçage au sein de l'entité. Même si le traitement du recours est externalisé pour qu'il soit mené à terme le plus objectivement possible, l'objet de la procédure reste une question intrinsèquement administrative et donc interne. L'externalisation de la procédure de recours peut s'avérer une solution efficace pour les petites entités, car elle préserve le processus de situations porteuses de conflits d'intérêts et lui garantit un certain degré de confidentialité et de neutralité. Le principe de responsabilité veut toutefois que les directions renforcent l'engagement institutionnel en faveur d'une résolution et d'une prévention internes et informelles des différends, de sorte que l'externalisation ne donne pas l'impression d'être un moyen de régler le différend sans résoudre la question.

**232. L'Organisation maritime internationale : un processus à quatre étapes doté de caractéristiques uniques.** Si l'on met de côté les questions relatives à la compétence du Tribunal d'appel des Nations Unies pour connaître en dernier ressort des recours examinés à l'OMI, le mécanisme interne de recours à caractère général de cette entité présente certaines caractéristiques singulières qui, de l'avis des Inspecteurs, méritent que l'on s'y intéresse. L'OMI est la seule entité participante du CCI qui oblige son personnel à tenter un règlement à l'amiable du grief, sous la forme d'un dialogue, avant de se tourner vers une voie de recours formelle. C'est la seule entité qui s'est dotée d'un processus à quatre étapes : le dialogue obligatoire, le contrôle hiérarchique, l'examen par les pairs non-consultatif devant la Commission de recours du personnel et, en dernier ressort, l'appel devant le Tribunal d'appel des Nations Unies.

**233. Le règlement informel par le dialogue en tant que première étape.** À l'OMI, au lieu d'un examen administratif ou d'un contrôle hiérarchique tels que les appliquent d'autres entités des Nations Unies, la première étape du processus interne de recours est un dialogue obligatoire. Si celui-ci aboutit dans le délai maximum prescrit de 4 semaines, un accord écrit, proscrivant toute action subséquente, est signé par les deux parties ; s'il n'aboutit pas, la ou le membre du personnel peut passer au stade suivant, qui consiste soit à demander le contrôle hiérarchique, soit, dans certains cas, à porter son grief directement devant la Commission de recours du personnel.

**234. Les points forts et les points faibles du règlement informel obligatoire.** L'idée même de forcer les parties à s'asseoir à la table du dialogue est sujette à controverse en raison du principe largement reconnu selon lequel le règlement informel est volontaire. Il est aussi des questions qui ne se prêtent pas à une résolution à l'amiable, en particulier lorsqu'une faute est reprochée. Dans le cas de l'OMI, étant donné les éléments de souplesse intégrés à cette étape de dialogue, notamment l'exigence peu contraignante qu'il suffit d'avoir tenté un règlement à l'amiable, il semble aux Inspecteurs que le risque de voir une affaire s'enliser inutilement dans un bourbier procédural ou compromette les droits et positions des parties, ou leur liberté d'entamer une procédure formelle, est dûment atténué, pour ne pas dire minime, ce qui fait de cette formule un bon modèle à suivre.

**235. Le modèle du règlement informel adopté à l'Organisation maritime internationale mérite d'être envisagé à l'échelle du système.** La direction comme le personnel de l'OMI ont qualifié de positive la mise en pratique de la formule du dialogue. Le fait de devoir tenter un règlement à l'amiable, dans le cadre d'un processus conduit par l'administration selon des limites temporelles strictes, facilitait les accords et les solutions acceptables pour les deux parties, dans des situations qui, autrement, se seraient rapidement et inutilement aggravées. Il serait apparu assez rapidement que certains dossiers risquaient fort de ne pas trouver d'issue satisfaisante par la voie informelle, auquel cas les fonctionnaires concernés avaient pu sans attendre passer à l'étape suivante.

236. Étant donné que les entités objet de la présente étude sont de plus en plus conscientes de l'importance, pour l'avenir des mécanismes internes de justice, d'une évolution qui mette davantage l'accent sur la prévention, l'intervention précoce et le règlement informel des conflits, les Inspecteurs estiment que le modèle de règlement informel intégré par l'OMI dans ses mécanismes internes de recours mérite qu'on s'y intéresse à plus grande échelle. **Les Inspecteurs proposent que soit posée à l'échelle du système la question de savoir s'il serait réaliste et opportun d'exiger qu'il y ait, préalablement à l'ouverture de toute procédure formelle et conformément au principe du faible seuil d'exigence, une tentative de résolution informelle des contestations visant des décisions administratives.**

237. **Un format différent de contrôle hiérarchique à l'Organisation maritime internationale.** Le contrôle hiérarchique qui prend le relais de la tentative de règlement à l'amiable à l'OMI diffère sensiblement de ce type d'examen tel que le pratiquent d'autres entités. À l'OMI, c'est un groupe de cinq directeurs ou directrices, ou de cadres supérieurs désignés par ces directions au sein de leurs divisions respectives, qui s'en charge<sup>80</sup>. Après avoir considéré les faits et circonstances relatifs au différend, le Groupe chargé du contrôle hiérarchique donne un avis sur la décision administrative contestée. Compte tenu du résultat du contrôle, le Directeur ou la Directrice de la Division administrative annonce au fonctionnaire si la décision contestée sera modifiée ou maintenue en l'état. Ce contrôle administratif n'est pas requis lorsque la décision attaquée a été prise sur avis d'un « organe technique », lorsque le grief porte sur un reclassement de poste ou sur une mesure disciplinaire, par exemple. Dans de tels cas, la ou le fonctionnaire concerné(e) peut porter son recours directement devant la Commission de recours du personnel et ensuite, si nécessaire, devant le Tribunal d'appel des Nations Unies.

238. Outre cette configuration, le contrôle hiérarchique en vigueur à l'OMI se distingue par l'accent mis sur les aspects du recours qui touchent à l'encadrement plutôt que sur ses aspects juridiques. Les responsables interrogés à l'OMI ne se souvenaient pas d'un seul cas où le Groupe chargé du contrôle hiérarchique aurait conseillé d'infirmer la décision contestée. L'utilité de cette étape n'est donc pas évidente. Qui plus est, les critères applicables à la composition du Groupe auraient été la cause de difficultés non négligeables. En définitive, les Inspecteurs n'ont pas trouvé d'arguments convaincants en faveur du maintien de cette forme de contrôle hiérarchique, qui semble coûteuse, demander beaucoup de travail et faire double emploi, sachant qu'un autre organe interne d'examen par les pairs, la Commission de recours du personnel, se penchera sur la même décision à l'étape suivante de la procédure. **Les Inspecteurs proposent que l'OMI envisage de revoir la nécessité de maintenir le contrôle hiérarchique dans son mécanisme interne de recours.**

239. **Une particularité procédurale : la possibilité de demander qu'il soit sursis à l'exécution d'une décision pendant la durée de la procédure la concernant.** Une autre caractéristique exceptionnelle du cadre réglementaire de l'OMI est la possibilité qui est donnée à la ou au membre du personnel engagé(e) dans un recours de demander que soient suspendus les effets de la décision qu'elle ou il conteste (sursis à exécution), et ce, pendant que se poursuit la procédure. L'OMI est l'une des six institutions spécialisées (avec l'OACI, l'OIT, l'OMM, l'OMPI et l'ONUDI) à prévoir cette faculté dans ses règles relatives aux recours internes. Ce sursis se demande, au stade du contrôle hiérarchique comme à celui de la première instance, à l'organe d'examen, à charge pour celui-ci de recommander alors à la ou au Secrétaire général de l'OMI d'accueillir ou de rejeter la demande. Cette faculté rapproche les règles de procédure de l'Organisation de celles des institutions spécialisées qui ont souscrit à la compétence du Tribunal d'appel des Nations Unies.

<sup>80</sup> Règlement du personnel de l'OMI, disposition 111.2 f).

## IV. Mécanismes de recours spécialisés

### A. Mécanismes internes de recours à caractère spécialisé

240. **Terminologie.** Outre les mécanismes internes de recours à caractère formel et général, la plupart des entités disposent de mécanismes spécialisés offrant au personnel des voies internes de recours dans certaines matières professionnelles. En anglais, langue originale du présent rapport, une distinction (sans objet en français) est faite, dans ce contexte, entre le terme « *appeal* » utilisé ailleurs dans ces pages pour désigner les mécanismes internes de recours à caractère formel et général, et le terme « *recourse* » qui s’y substitue sous le présent titre pour désigner les mécanismes internes de recours spécialisés parce que ceux-ci ne sont pas tous formels au sens des règles du personnel applicables aux recours ou aux règlements des différends dans les entités concernées. Les objections aux documents d’évaluation et de notation figurent ainsi expressément au nombre des voies de recours formelles dans un petit nombre d’entités, telle l’OMPI, mais elles en sont exclues ou séparées dans d’autres, voire même parfois considérées comme informelles. À cela s’ajoute que certaines des procédures en question ne sont pas techniquement des recours (*appeals*) en ce sens qu’elles ne visent pas des décisions déjà prises, mais qu’elles fournissent des éléments à un examen auquel un organe tiers soumettra le processus décisionnel à proprement parler, ce qui peut affecter les stades ultérieurs du recours (l’examen par les pairs des contestations en matière disciplinaire, par exemple).

241. **Le pourquoi d’un mécanisme de recours spécialisé.** La raison d’être des mécanismes de recours spécialisés est double. D’une part, ils sont spécialement conçus pour résoudre des questions dont l’examen nécessite des connaissances techniques particulières que ne possèdent généralement pas les personnes habituellement chargées des fonctions internes de recours à caractère général (telle la capacité de revisiter des constatations médicales ou de vérifier, au regard des normes applicables, l’exactitude du classement d’un poste compte tenu de la catégorie, des attributions et responsabilités et de la classe qui lui sont associées). D’autre part, les mécanismes spécialisés sont ouverts à des différends professionnels qui peuvent ne pas toucher directement aux conditions d’emploi d’un fonctionnaire et peuvent appeler un règlement moins formel et plus conciliatoire (comme dans le cas des désaccords sur la performance) en dehors du mécanisme interne de recours à caractère général. Par ailleurs, certains processus se déroulent dans une large mesure à l’extérieur des cadres réglementaires et opérationnels des entités et sont en ce sens distincts et spécialisés (comme les mécanismes régis par les Statuts de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies ou relevant d’une fonction indépendante d’éthique ou de déontologie).

242. **Les six principaux types de mécanismes de recours spécialisés.** Au moins six mécanismes de recours spécialisés ont été répertoriés dans la plupart des entités participantes du CCI (voir annexe III pour plus de précisions). Ils concernent les contestations suivantes : a) les objections aux documents d’évaluation et de notation, lorsqu’un ou une fonctionnaire n’est pas d’accord avec l’évaluation qui a été faite de sa performance ; b) les recours relatifs aux changements de classe et au classement des postes ; c) les recours relatifs aux questions disciplinaires, y compris l’examen préliminaire (par des pairs) auquel la mesure disciplinaire proposée doit être soumise, dans certaines entités, avant d’être imposée ; d) les recours contre des décisions faisant intervenir des constatations médicales, comme l’approbation des congés de maladie ou l’octroi d’indemnités en cas de maladie, d’accident ou de décès imputables à l’exercice de fonctions officielles ; e) les recours en matière de pensions et de prestations connexes ; f) les recours contre les décisions relatives à l’absence de représentations présumées au regard des politiques de protection des personnes qui dénoncent des manquements.

243. **À quoi reconnaît-on un mécanisme de recours spécialisé ?** Dans la présente étude, on considère comme spécialisé tout mécanisme de recours qui suit une voie procédurale modifiée par rapport à celle du mécanisme interne de recours à caractère formel et général, ou qui fait intervenir des organes administratifs supplémentaires ou des spécialistes techniques indépendants dans sa procédure de règlement. Les ajustements mineurs apportés à la procédure de recours générale (tels que la modification du délai de soumission applicable au personnel ou la réduction du délai de réponse applicable à l’administration, sans qu’il

n'y ait toutefois modification de la voie procédurale ou des organes et instances mis à contribution) ne sont pas considérés, aux fins de la présente étude, comme suffisants pour transformer un mécanisme de recours général en mécanisme spécialisé. Inversement, lorsque l'organe de recours général exerce des fonctions spécialisées en sus de ses fonctions habituelles (par exemple, lorsque la Commission consultative paritaire de recours de l'OIT ou le Comité paritaire de recours de l'OMT interviennent en qualité d'organes consultatifs dans les matières disciplinaires), il est considéré comme mécanisme de recours spécialisé pour la matière concernée. Il se peut par conséquent que les catégories ainsi définies ne coïncident pas avec celles que retiennent les entités participantes du CCI.

244. **Le degré de formalité est aussi un facteur déterminant.** Certaines entités peuvent estimer que telle ou telle procédure n'est pas assez formelle ou obligatoire, au regard des conditions requises par les recours subséquents, pour constituer un mécanisme spécialisé, en particulier si l'intervention de la direction ou le dialogue avec celle-ci y sont plus marqués, qu'il y ait ou non facilitation par une tierce partie. Il n'en reste pas moins qu'une telle procédure peut présenter un degré de formalité relativement élevé si l'on considère les délais de soumission, les conditions de recevabilité, les modalités de composition des organes qui y prennent part et les dispositions régissant les effets de son issue et la façon dont celle-ci est consignée. Auquel cas elle se classe parmi les mécanismes spécialisés à caractère formel et s'analyse comme telle pour les besoins de la présente étude, même si l'entité qui la pratique ne la considère pas de même.

245. **Chaque entité compte au moins un mécanisme spécialisé.** Toutes les entités participantes du CCI qui font l'objet de la présente étude comptent au moins un mécanisme spécialisé. Certains de ces mécanismes sont une condition préalable à l'activation du mécanisme interne de recours à caractère général et viennent donc s'y ajouter, d'autres peuvent en remplacer une ou plusieurs étapes et d'autres encore fonctionner de façon pratiquement isolée, en parallèle avec lui. La diversité des mécanismes spécialisés est le plus souvent à l'image des choix opérés en matière de réglementation sous l'autorité exclusive des chefs de secrétariat. Rares sont les mécanismes spécialisés qui sont inscrits dans le statut et le règlement du personnel de l'entité, la plupart faisant l'objet de textes administratifs de niveau inférieur (par exemple, les règles relatives aux indemnités en cas de maladie, d'accident ou de décès imputables à l'exercice de fonctions officielles et les voies de recours qui s'y rapportent constituent généralement un appendice du statut et du règlement du personnel).

246. **La prolifération et la fragmentation des mécanismes de recours spécialisés.** La présente étude a mis en évidence la prolifération et la fragmentation considérables des mécanismes de recours spécialisés parmi les entités des Nations Unies. Tous les mécanismes de recours spécialisés ne sont pas nécessairement justifiés ni généralement connus des membres du personnel qui cherchent la voie appropriée pour former un recours contre tel ou tel fait. En même temps, l'absence de tel ou tel mécanisme de recours spécialisé dans certaines entités peut créer une lacune dans l'éventail des voies de recours disponibles et nécessiter l'adoption d'un mécanisme supplémentaire ou le recours à l'externalisation. La FAO, l'OMI, l'OMT, l'UPU et l'UIT externalisent ainsi leurs procédures d'objection aux documents d'évaluation et de notation, et l'OMPI, l'OMT, l'UIT et l'UPU leurs recours relatifs aux indemnités.

247. **Les risques d'inefficacité.** Les avantages que présente, pour des délibérations qui se veulent les plus objectives et exhaustives possibles, l'inclusion d'arbitres plus nombreux aux compétences et aux qualifications différentes sont généralement convaincants pour ce qui est de garantir une procédure régulière, de favoriser l'accès à la justice et de donner aux justiciables les meilleures chances d'un recours utile. Cela étant, comme la plupart des mécanismes de recours spécialisés ont des méthodes et des objectifs d'examen similaires à ceux du mécanisme interne de recours à caractère formel et général, qu'ils sont fréquemment administrés par les mêmes responsables ou fonctions et qu'ils sont, dans certains cas, déclenchés sur avis d'organes consultatifs similairement constitués, les Inspecteurs estiment qu'ils risquent fort de prolonger et de répéter les étapes des procédures de recours sans qu'il n'en résulte d'avantage particulier. Certains des mécanismes relevés dans le cadre de la présente étude sont en effet apparus comme des répétitions du même processus, décliné de façon légèrement différente, qui pourraient retarder inutilement l'accès de la ou du membre du personnel à un tribunal indépendant en vue du règlement définitif du différend.

248. **Les situations méritant plus ample examen.** Les situations qui nécessitent d'emblée un examen critique quant à l'opportunité de maintenir des organes et processus spécialisés sont celles où plusieurs organes similairement constitués sont appelés à donner leur avis sur la même question dans le cadre du même processus (comme dans le cas du double examen par les pairs, où des pairs donnent leur avis sur la décision initiale et les mêmes pairs ou d'autres donnent leur avis sur le recours). Ce sont aussi celles où la même fonction ou la même personne est appelée à revisiter sa propre décision dans le cadre d'examens différents (comme dans le cas du double examen administratif). Cela peut se produire même dans des situations où un processus perfectionné, auquel ont éventuellement participé des spécialistes techniques ou des organes consultatifs, a précédé la décision initiale, ce qui réduit la possibilité qu'un deuxième examen, confié à la même instance, aboutisse à un résultat différent.

249. **Le maximum conseillé de trois étapes pour la procédure.** De l'avis des Inspecteurs, il ne devrait pas y avoir plus de trois étapes dans la procédure d'un mécanisme de recours spécialisé, à moins que des raisons impérieuses ne justifient qu'y soient incluses des étapes supplémentaires dans l'intérêt d'un recours utile ou d'une procédure régulière pour la ou le fonctionnaire concerné(e). La première étape donnerait l'occasion à l'auteur de la décision initiale de revoir celle-ci et d'arriver à une conclusion différente, de sorte à minimiser le différend, la deuxième servirait à obtenir un autre point de vue résultant de l'appréciation plus objective et quasi indépendante d'un organe ou d'un ou une spécialiste structurellement séparés, et la troisième devrait être celle où la ou le fonctionnaire présente sa cause à une instance judiciaire.

250. La recommandation suivante vise à renforcer l'efficacité de l'administration de la justice :

#### **Recommandation 4**

**Les organes délibérants et directeurs des entités des Nations Unies devraient demander aux chefs de secrétariat qui ne l'ont pas encore fait d'entreprendre un examen approfondi des cadres réglementaires et des pratiques en vigueur au sein de leur entité en ce qui concerne les mécanismes internes de recours à caractère spécialisé, pour s'assurer qu'ils restent utiles et efficaces dans le cadre plus large des mécanismes internes de recours, et afin d'éliminer notamment, pour une meilleure efficacité des procédures, les voies de recours qui feraient double emploi ou seraient ambiguës, et de leur faire rapport à ce sujet au plus tard en 2025.**

## **B. Objections aux documents d'évaluation et de notation**

251. **En quoi consiste la procédure d'objection ou de contestation ?** Il y a objection aux documents d'évaluation et de notation lorsqu'une ou un membre du personnel conteste l'appréciation que sa ou son supérieur(e) hiérarchique direct a attribuée à sa performance. Dans certaines entités, seule une note de performance négative (« performance ne répondant pas aux attentes » ou « performance répondant partiellement aux attentes ») peut donner lieu à contestation (comme c'est le cas au Secrétariat de l'ONU et à l'ONUDI). Dans d'autres, toute appréciation, même positive, peut être contestée, ne fût-ce que pour relever des contradictions entre l'appréciation attribuée et les documents qui l'accompagnent (comme c'est le cas au FNUAP). Dans un petit nombre d'entités, il peut être fait objection au plan d'amélioration de la performance – un plan de travail convenu entre la ou le fonctionnaire et sa ou son supérieur(e) hiérarchique pour remédier aux insuffisances reprochées à sa performance – ainsi qu'à l'appréciation du résultat d'un tel plan (comme c'est le cas à l'UNICEF en ce qui concerne l'appréciation du résultat).

252. **Les deux tiers des entités participantes du CCI étudiées disposent d'une procédure spécialisée.** Des procédures spécialisées servant à contester l'appréciation de la performance existent dans 20 entités participantes du CCI. Parmi les autres, quatre (la FAO, l'OMI, l'OMT et l'UPU) ne disposent pas de mécanismes de recours spécialisés pour régler les différends relatifs à la gestion de la performance, et quatre autres (l'OIT, l'OMPI, l'OMS et l'UIT) font appel à cette fin à leurs mécanismes de recours généraux, moyennant quelques ajustements ou restrictions.

253. **La procédure de contestation basée sur l'examen par les pairs.** La majorité des entités des Nations Unies qui ont mis en place une procédure spécialisée d'examen des objections aux documents d'évaluation et de notation sélectionnent un organe d'examen par les pairs. Elles sont 16 à recourir à ce système. Ce sont, pour commencer, le Secrétariat de l'ONU, la CNUCED, l'ITC, l'ONU-DC, ONU-Habitat et le PNUE, quatre fonds et programmes, à savoir le HCR, ONU-Femmes, le PNUD et l'UNRWA, quatre institutions spécialisées, à savoir l'OACI, l'OMM, l'ONUDI et l'UNESCO, et pour finir, le PAM et ONUSIDA. Quant à la FAO et à l'OMS, entités « parentes » ou « coparrainantes » respectives du PAM et d'ONUSIDA, elles n'ont pas de procédure spécialisée pour examiner les contestations relatives à l'évaluation de la performance.

254. **Les procédures se différencient principalement par la composition de leurs jurys d'examen par les pairs.** Le principal aspect des jurys chargés d'examiner les contestations en matière d'appréciation de la performance est leur composition, et en particulier les réponses aux questions de savoir qui en a sélectionné les membres pour chaque contestation soulevée et si ces membres doivent satisfaire à certaines conditions pour être sélectionnés. La plupart des jurys sont constitués à partir de listes de représentantes ou de représentants désignés en nombre égal par le personnel et la direction, leurs présidentes ou présidents étant normalement nommés par les chefs de secrétariat.

255. **La diversité des règles de composition des jurys d'examen constitués pour chaque contestation.** Dans certaines entités, la ou le fonctionnaire concerné(e) peut déterminer la composition du jury chargé d'examiner sa contestation en sélectionnant ses membres à partir d'une liste établie à cette fin (comme au Secrétariat de l'ONU), tandis que dans d'autres, la formation des jurys est confiée à la fonction des ressources humaines (comme à ONU-Femmes et au PNUD), et que dans d'autres encore, une ou un membre est choisi(e) par la ou le fonctionnaire qui soulève l'objection, une ou un autre par le premier notateur ou la première notatrice dont l'appréciation est contestée (comme à l'OACI), et la ou le troisième selon des dispositions diverses. Dans la plupart des entités, les membres des jurys doivent être à un niveau égal ou supérieur à celui de la première notatrice ou du premier notateur dont l'appréciation est contestée, et ne peuvent être dans le même département ou dans la même équipe que les parties à la procédure. Ces conditions ne sont cependant pas expressément incluses dans les cadres réglementaires de toutes les entités.

256. **Le modèle du jury externe au Fonds des Nations Unies pour l'enfance.** En 2016, l'UNICEF a décidé d'adopter un modèle différent, confiant la procédure de contestation à des examinateurs ou examinatrices externes sélectionnés parmi des retraitées et retraités ayant une expérience de la gestion des ressources humaines et du règlement des différends, et plus précisément parmi des responsables ayant occupé des postes de direction dans d'autres entités des Nations Unies, renforçant ainsi les garanties d'indépendance et de compétence du jury d'examen. Ce modèle était sur le point d'être instauré à l'UNOPS au moment de l'établissement du présent rapport.

257. **Les différends relatifs à la performance se prêtent souvent mieux au règlement informel.** De l'avis de nombreuses parties prenantes interrogées dans le cadre de la présente étude, les différends relatifs à la performance ne portent que rarement sur des questions de fond ou de procédure propices au règlement par la voie formelle. Ils sont le plus souvent symptomatiques, semble-t-il, de difficultés de communication d'ordre interpersonnel ou interculturel qui prêtent davantage au règlement par des moyens informels et à la prévention par des mesures visant à soutenir celles et ceux qui notent et sont notés tout au long du cycle d'évaluation. Bien qu'il faille accorder une importance accrue, de l'avis des Inspecteurs, à la prévention précoce et au règlement informel, la possibilité d'une contestation formelle ne doit pas être sous-estimée.

258. **Les quatre entités sans mécanisme formel.** Parmi les quatre entités participantes du CCI (la FAO, l'OMI, l'OMT et l'UPU) qui ne disposent pas d'une voie de recours formelle pour régler les différends relatifs à l'évaluation et à la notation de la performance, la FAO, l'OMI et l'OMT s'en remettent entièrement au dialogue informel, à la médiation ou à l'intervention de la direction à un niveau supérieur. À la FAO et à l'OMT, les questions d'insuffisance professionnelle (notion qui relève de la terminologie ancienne utilisée dans la

plupart des instruments fondateurs des entités, y compris la Charte des Nations Unies<sup>81</sup>, pour traiter des questions de performance) sont même expressément exclues de la compétence des mécanismes de recours généraux<sup>82</sup>.

**259. Une lacune de la réglementation qui gagnerait à être comblée.** À la FAO et à l'OMT, la procédure de recours générale ne peut porter que sur la question de savoir si la décision concluant à l'insuffisance de la performance a été motivée (FAO) ou affectée (OMT) par un parti pris ou des facteurs externes. Ces textes excluent en effet tout recours indépendant à caractère formel concernant le fond d'une appréciation négative de la performance potentiellement erronée ou injustifiée. À l'OMI et à l'UPU, il n'existe pas de dispositions réglementaires expresses concernant le règlement des différends relatifs à la performance. **Les Inspecteurs sont d'avis que l'absence totale de voie formelle de recours permettant de contester au fond les documents d'évaluation et de notation des fonctionnaires est une lacune de la réglementation, et proposent par conséquent que soit instauré un tel recours.**

**260. La contestation des documents d'évaluation et de notation par voie de recours général.** Dans la plupart des entités où l'appréciation de la compétence est une matière relevant de la compétence du mécanisme de recours général, l'objection aux documents d'évaluation et de notation est jugée irrecevable au motif que l'appréciation de la performance ne constitue pas une décision administrative susceptible d'appel. Il est estimé qu'en soi, l'appréciation de la performance n'affecte pas la relation contractuelle et les conditions de service conclues entre la ou le membre du personnel et l'organisation, tant qu'elle ne fonde pas une véritable décision administrative ayant un effet direct (par exemple, la décision de licencier un ou une fonctionnaire parce que sa performance ne donne pas satisfaction). Le recours formel contre des documents d'évaluation et de notation serait donc jugé prématuré et, partant, irrecevable dans la plupart des systèmes.

**261. Une bonne pratique : l'économie de procédure au Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida et à l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle.** Le mécanisme de recours général de l'ONUSIDA et de l'OMPI est mis à contribution pour régler des différends relatifs à la performance, à cela près que dans ces cas, la procédure de contestation de l'appréciation remplace la première étape du mécanisme de recours général, à savoir l'examen administratif. Elle sera donc suivie de l'examen par les pairs dans le cadre de ce même mécanisme. À l'ONUSIDA, l'appréciation de la performance se conteste dans le cadre d'une procédure autonome faisant intervenir un jury d'examen (Global Rebuttal Panel) composé uniquement de membres du personnel du Programme. En cas de contestation de la décision de ce jury, le recours passe au stade suivant de la procédure de recours générale, c'est-à-dire à l'examen par le Comité d'appel mondial de l'OMS. Une caractéristique unique de la procédure de contestation en matière d'appréciation de la performance à l'OMPI est le fait que la ou le supérieur(e) hiérarchique, ou bien le notateur ou la notatrice, doit répondre aux objections formulées avant que la contestation ne puisse être tranchée. Plutôt que de se limiter à une simple décision administrative, ces deux entités sont arrivées à maintenir une procédure de contestation propre à l'appréciation de la performance sans pour autant multiplier les stades ou les instances d'examen. Les Inspecteurs estiment que cette configuration constitue une bonne pratique.

**262. Une procédure de règlement semi-formelle.** Le PAM s'est doté d'une procédure de règlement semi-formelle relativement complexe qui fait intervenir un jury d'examen (Review Group) et dont les communications sont canalisées par les fonctions de relations avec le personnel établies au sein de la Division des ressources humaines. Quoique considéré comme informel, l'examen est sujet à de nombreuses exigences de procédure telles que les échéances strictes et les échanges de déclarations écrites, entre autres formalités. Cette procédure n'en est pas moins entièrement facultative et elle est avortée et supplantée aussitôt qu'un recours est formé par la voie formelle à caractère général. La procédure de contestation du PAM en matière de performance ne remplace aucune étape du mécanisme de recours du Programme, de sorte qu'une fois arrivée à son terme, son issue peut être contestée dans le cadre du mécanisme général, en commençant par l'examen administratif suivi de l'examen par les pairs.

<sup>81</sup> Charte des Nations Unies, art. 101 (par. 3).

<sup>82</sup> Voir, par exemple, Règlement du personnel de la FAO, art. 303.1.12 ; Statut et Règlement du personnel de l'OMT, annexe 2, par. 5 b).

263. À l'AIEA et au PNUD, les contestations relatives à la performance nécessitent la participation de hautes et hauts responsables qui sont appelés à intervenir à titre préliminaire ou à prendre en charge l'entièreté de la procédure. À l'AIEA, toutes les contestations sont administrées directement par la Directrice générale adjointe ou le Directeur général adjoint compétent, et les fonctionnaires ont la possibilité, pendant la procédure, de demander conseil à la Division des ressources humaines ou aux représentantes et représentants du personnel. Au PNUD, un système nouvellement instauré veut que la demande de contestation relative à l'appréciation de la performance soit soumise au groupe d'examen (Talent Management Review Group) du bureau de pays, composé de cadres supérieurs locaux, avant d'être transmise au jury d'examen central administré par le Siège.

264. Les Inspecteurs estiment, s'agissant des configurations adoptées par l'AIEA et le PNUD, que l'intervention de hauts responsables dans les différends relatifs à la performance est un facteur qui peut s'avérer hautement dissuasif pour les fonctionnaires qui souhaitent entamer une procédure de contestation. Il ne faut pas sous-estimer non plus le temps que les cadres supérieurs doivent consacrer à ces procédures (et le coût que cela représente). Ces configurations s'expliquent en partie par la volonté de résoudre les conflits localement, près de la source, d'éviter leur passage aux étapes suivantes, de faire en sorte que les directions s'approprient davantage l'évaluation de la performance et de réduire le temps consacré aux contestations. Les Inspecteurs n'ont pas été convaincus par l'effet positif qu'aurait la participation de hauts responsables à l'examen des contestations.

265. **Il est souhaitable de rechercher un règlement à l'amiable avant d'entamer la procédure officielle de contestation.** De l'avis des Inspecteurs, l'examen informel par le premier notateur ou la première notatrice d'éventuelles anomalies dans l'appréciation de la performance et la recherche de règlements à l'amiable par des moyens équivalents est une voie de recours raisonnable qui permettrait à l'entité de revoir l'appréciation sans avoir à monter d'un cran dans la procédure. Tel est déjà le cas à l'AIEA, le FNUAP, l'ONUSIDA et l'UNICEF, par exemple, où il faut faire état de telles tentatives avant que ne puisse s'ouvrir la procédure formelle de contestation. **Les Inspecteurs proposent que cette approche soit instaurée partout comme moyen d'éviter que les différends de ce type ne tombent sous le coup d'une procédure formelle. Ils proposent également que l'accès à la phase formelle de recours soit autorisé dès après la première tentative échouée de résolution informelle, car toute étape obligatoire supplémentaire constituerait une charge excessive et une entrave inutile à la justice.**

### C. Classement des postes

266. Le Comité de recours en matière de classement s'occupe des questions de classement soulevées au Secrétariat de l'ONU, dans ses départements et bureaux et autres entités. La décision définitive relative à ces recours incombe à la ou au Sous-Secrétaire général(e) à la gestion des ressources humaines. Elle peut alors être portée directement devant le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies. L'étape habituelle du contrôle hiérarchique n'est donc pas requise dans le cas des décisions en matière de classement. Les Inspecteurs ont jugé opportune cette façon de procéder, car augmenter la procédure d'une étape entraînerait des retards, étant peu probable que telle décision administrative soit infirmée à l'issue d'un second examen interne. Les fonds et programmes des Nations Unies (le FNUAP, le HCR, ONU-Femmes, le PNUD, l'UNICEF, l'UNOPS et UNRWA, exception faite du PAM) n'ont pas de mécanisme de recours spécialisé en matière de classement des postes.

267. Parmi les institutions spécialisées, les membres du personnel de la FAO (comprenant le PAM), de l'OMPI, de l'OMT, de l'UNESCO et de l'UPU qui souhaitent contester le classement d'un poste doivent suivre la procédure de recours générale dans son entièreté. Des politiques prévoyant des mécanismes de recours spécialisés en matière de classement des postes existent à l'OMM, l'OMS et l'ONUDI. L'ONUDI a suspendu sa procédure en 2014 et l'OMM ne l'a jamais appliquée. Au moment où était réalisée la présente étude, l'OMI se préparait à externaliser sa fonction de classement des postes pour la confier au Centre

mondial de services des ressources humaines des Nations Unies (OneHR)<sup>83</sup>. Il était prévu que son Comité chargé de l'examen du classement, qui s'occupe des procédures de reclassement et de déclassement, fonctionnerait jusqu'à la fin de 2022.

## D. Constatations médicales

268. Une ou un « arbitre médical(e) » équipé(e) de connaissances techniques intervient habituellement dans les constatations médicales, lorsque des décisions doivent être prises quant au versement d'indemnités en cas de maladie, d'accident ou de décès imputables à l'exercice de fonctions officielles, au licenciement pour raisons de santé ou à l'octroi d'une pension d'invalidité, entre autres.

269. Le Secrétariat de l'ONU a créé un Comité consultatif pour les demandes d'indemnisation qui est chargé de donner des avis en la matière. Le Comité est administré de façon centrale, à New York, et est à la disposition de la CNUCED, de l'ITC, de l'ONUDC, d'ONU-Habitat et du PNUE, ainsi que du FNUAP, du HCR, d'ONU-Femmes, du PNUD, de l'UIT, de l'UNICEF et de l'UNOPS. La Division des services médicaux a délégué de pouvoir pour décider, sans prendre l'avis du Comité consultatif, s'il convient d'accueillir une demande d'indemnisation *de minimis*. Les Inspecteurs considèrent qu'il s'agit d'une bonne pratique, car plus rapide et donc plus efficiente. Les demandes aux fins d'examen de l'issue réservée à une demande d'indemnisation sont transmises par la ou le secrétaire du Comité consultatif au Directeur ou à la Directrice du Service médical ; les fonctionnaires sont habilités à faire intervenir une ou un médecin indépendant dans la procédure d'examen. L'AIEA a mis à l'essai un cadre similaire.

270. L'OMPI, l'OMT et l'UPU sont les seules entités participantes du CCI qui n'ont pas mis en place d'organe médical spécialisé pour les demandes d'indemnisation. À l'OMPI, les membres du personnel peuvent faire objection à une constatation médicale devant une ou un médecin siégeant seul(e) ou devant un comité médical. L'Organisation trouve avantage à ne pas avoir d'organe permanent, étant donné qu'elle peut faire appel à des médecins ayant les connaissances nécessaires selon la nature du différend médical. L'OACI, l'OIT et l'UNESCO, par contre, n'ont pas de procédure spécialisée pour contester l'issue réservée à une demande d'indemnisation. Les contestations de cet ordre suivent donc la procédure de recours générale, constituée d'un examen administratif suivi d'un examen par les pairs.

271. À la FAO, à l'OMS et au PAM, les recours portant sur la justification médicale d'une décision sont soumis à l'examen du Comité consultatif pour les demandes d'indemnisation de chaque entité. Le Comité reçoit l'avis d'une commission médicale pour les aspects médicaux de la question. Le personnel des trois entités doit suivre toute la procédure de recours générale pour contester une décision prise par la ou le chef de secrétariat sur recommandation du Comité consultatif de l'entité. L'ONUDI, en revanche, permet à son personnel de saisir directement le Tribunal administratif de l'OIT d'un recours contre une décision prise par sa ou son chef de secrétariat sur recommandation du Comité consultatif, au motif que l'examen d'un différend d'ordre médical selon la procédure de recours générale n'a que peu d'intérêt.

## E. Mesures disciplinaires

272. **En quoi consiste une mesure disciplinaire ?** Une mesure disciplinaire est une sanction imposée, normalement à la suite d'une enquête, par la ou le chef de secrétariat d'une entité, ou par une ou un responsable auquel (à laquelle) ce pouvoir a été délégué, à une ou un fonctionnaire qui s'est avéré(e) avoir commis une faute.

273. **La majorité des entités se dispensent de la première étape de leur procédure interne de recours.** Au Secrétariat de l'ONU, dans ses départements et bureaux et autres entités, ainsi que dans les fonds et programmes des Nations Unies et une institution

<sup>83</sup> OneHR est le réseau de coopération des entités des Nations Unies pour la prestation de services consultatifs en faveur d'une acquisition et d'une gestion des talents rentable et tenant compte des risques dans tout le système des Nations Unies.

spécialisée, l'OMM, qui ont souscrit au système de justice à double degré de juridiction des Nations Unies, les recours portant sur des questions disciplinaires sont expressément dispensés de l'obligation du contrôle hiérarchique. Les décisions par lesquelles sont imposées des mesures disciplinaires sont donc directement susceptibles de recours devant le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, sans avoir à être examinées dans le cadre de la procédure interne de recours. Un raccourcissement similaire du parcours procédural est pratiqué dans un certain nombre d'autres entités, pour la plupart des institutions spécialisées (l'AIEA, l'OIT, l'OMI, l'OMPI, l'OMS, l'ONUDI, l'ONUSIDA et l'UIT). L'examen administratif (ou le contrôle hiérarchique dans le cas de l'OMI), voire la totalité de la procédure de recours interne (dans le cas de l'AIEA et de l'OIT), y sont contournés. D'où il suit que plus des deux tiers des entités objet de la présente étude se passent de la première étape du mécanisme interne de recours lorsque sont contestées des décisions administratives relatives à des mesures disciplinaires, ce qui réduit considérablement la durée de la procédure et le nombre d'étapes préalables à un examen judiciaire.

**274. Le passage par toutes les étapes de la procédure interne de recours à caractère général est encore requis dans certaines entités.** Dans sept entités participantes du CCI (la FAO, l'OACI, l'OMT, le PAM, l'UNESCO, l'UNRWA et l'UPU, les recours contre les sanctions disciplinaires sont soumis à la procédure interne générale dans sa totalité, sans aucun ajustement. Pour contester une mesure disciplinaire, la ou le fonctionnaire doit présenter à la ou au chef de secrétariat de son entité une demande aux fins d'examen administratif de la sanction imposée pour pouvoir passer aux étapes suivantes du recours, qui consistent normalement en un examen par les pairs suivi d'un examen judiciaire (sauf à l'UNRWA dont le Tribunal du contentieux administratif peut être saisi dès après l'examen de la décision).

**275. L'utilité de l'examen administratif dans les recours en matière disciplinaire.** Les inspecteurs doutent qu'un examen administratif effectué par l'autorité même qui a imposé la mesure disciplinaire soit susceptible de conduire à un résultat différent ou d'accroître les chances d'un règlement à l'amiable. À la différence des décisions courantes prises par les responsables hiérarchiques, la décision de la ou du chef de secrétariat, ou de la ou du fonctionnaire à qui a été délégué ce pouvoir, est prise sur la base d'une enquête souvent longue, suivie habituellement de la consultation du conseiller ou de la conseillère juridique de l'entité. Toute décision disciplinaire est donc déjà le produit de contrôles internes poussés. De l'avis des Inspecteurs, la mettre une nouvelle fois à l'épreuve du crible interne au stade du recours, comme dans le cas de l'examen administratif, prolongerait inutilement, sans valeur ajoutée notable, la procédure de recours. **Les Inspecteurs encouragent les entités qui continuent de soumettre les recours contre des mesures disciplinaires à un examen administratif ou à un mécanisme équivalent de revoir leur dispositif dans le sens d'une rationalisation des procédures de recours, et d'envisager de donner aux fonctionnaires la possibilité de sauter cette étape, s'ils le souhaitent, dans l'intérêt d'une procédure diligente et du droit à un recours efficace.**

**276. Le rôle particulier des organes d'examen par les pairs dans les questions disciplinaires.** Une caractéristique particulière du processus disciplinaire dans une poignée d'entités des Nations Unies tient au rôle consultatif que jouent les organes d'examen par les pairs en amont de la décision de sanctionner, ce qui constitue une étape supplémentaire dans le processus. Ce rôle est joué soit par un comité de discipline spécialisé ou une commission créés à cette fin (comme c'est le cas à l'AIEA, l'OMI, l'OMS, l'ONUDI, l'UIT et l'UPU<sup>84</sup>), soit par un organe d'examen par les pairs agissant en qualité d'organe consultatif à titre spécial, en sus de ses fonctions dans le cadre des recours (comme c'est le cas à l'OIT et à l'OMT).

**277. Le double examen par les pairs.** Dans les huit entités précitées, la ou le chef de secrétariat doit, avant de prendre une décision sanctionnant un ou une fonctionnaire, obtenir l'avis de son organe d'examen par les pairs sur la sanction envisagée. En cas de recours contre la mesure disciplinaire ainsi imposée (qui peut ne pas suivre la recommandation de l'organe d'examen par les pairs), le même ou un autre organe d'examen par les pairs pourra être saisi de la question, s'il y a lieu, dans le cadre de la procédure interne de recours à caractère général. La question sera ainsi soumise à un double examen par les pairs.

<sup>84</sup> À l'OMS, ces examens par les pairs ne s'effectuent que dans les cas de harcèlement, de discrimination et d'abus de pouvoir, conformément à la politique de l'OMS en matière de comportements abusifs.

278. À l'ONUDI, un comité paritaire de discipline a été créé afin d'examiner à titre préliminaire toute sanction disciplinaire envisagée, à l'exception du congédiement sans préavis, et de formuler une recommandation à son sujet à l'intention de la ou du chef de secrétariat. Ce processus n'empêche toutefois pas la Commission paritaire de recours d'examiner un recours formé contre la décision portant mesure disciplinaire dans le cadre du mécanisme interne de recours à caractère général, l'examen administratif n'étant quant à lui plus requis.

279. À l'OMT, le Comité paritaire de recours donne également son avis sur les sanctions envisagées et peut examiner la mesure disciplinaire imposée lorsqu'elle fait l'objet d'un recours. En outre, l'examen administratif (« réclamation ») est requis quand la décision disciplinaire est contestée. L'OMT est ainsi la seule entité où le même organe, à savoir le Comité paritaire de recours, intervient deux fois vis-à-vis de la même question.

280. À l'UIT, avant l'imposition de la sanction, le Comité consultatif mixte, agissant en qualité de comité de discipline, examine la question et fait une recommandation au Secrétaire général, qui prend la décision définitive. L'examen administratif n'est pas requis en cas de contestation parce que les décisions relatives à la discipline sont directement susceptibles de recours devant le Comité d'appel de l'UIT.

281. À l'OMI, le Comité paritaire de discipline examine la question et donne à la ou au chef de secrétariat son avis sur la sanction envisagée avant que ne soit prise la décision de l'imposer. En cas de recours contre celle-ci, le dialogue informel obligatoire est maintenu, mais le contrôle hiérarchique ne l'est pas. Le recours doit cependant être examiné par les pairs de la Commission de recours du personnel.

282. L'UPU a adapté son mécanisme de recours général pour passer du ressort du Tribunal administratif de l'OIT à celui du Tribunal d'appel des Nations Unies. Elle a toutefois maintenu son Comité disciplinaire, qui conseille la ou le chef de secrétariat sur les sanctions disciplinaires envisagées. Depuis mai 2021, la procédure de recours à l'UPU comprend à la fois l'examen administratif et l'examen par les pairs du Comité de recours. Les congédiements sans préavis sont normalement imposés sans que le Comité disciplinaire ne soit appelé à donner son avis préalable, mais les fonctionnaires qui contestent cette mesure peuvent en demander l'examen rétroactif par Comité.

283. À l'OMS, un examen par les pairs de la sanction disciplinaire envisagée est requis avant son imposition. L'Organisation dispose d'un organe spécial d'examen par les pairs (le Comité consultatif mondial des plaintes officielles pour comportements abusifs) qui examine les rapports d'enquête avant qu'il ne soit décidé de l'opportunité d'ouvrir une procédure disciplinaire pour harcèlement, discrimination et abus de pouvoir, selon la politique de l'OMS en matière de comportements abusifs. L'examen administratif n'est pas requis lorsqu'il y a contestation d'une mesure disciplinaire, la décision concernée étant directement susceptible de recours devant le Comité d'appel mondial de l'OMS. La même chose vaut pour l'ONUSIDA.

284. À l'AIEA, par défaut, la façon de procéder consiste à consulter le Comité paritaire de discipline avant de décider d'imposer une mesure disciplinaire. Lorsque la sanction est contestée par la ou le fonctionnaire concerné(e), l'examen administratif et l'examen par les pairs sont contournés, et le recours peut être porté directement devant l'instance judiciaire compétente. L'OIT adopte une économie similaire dans son traitement des recours en matière de discipline, en ce qu'il autorise la saisine directe de son Tribunal administratif, sans passer par l'examen administratif, lorsque la sanction envisagée a déjà été soumise à la Commission consultative paritaire de recours pour examen et avis avant son imposition.

285. En définitive, seules l'AIEA et l'OIT ont un dispositif par défaut qui évite que leurs organes d'examen par les pairs n'interviennent dans plus d'une étape du processus disciplinaire et ne soient ainsi amenés à examiner deux fois la même question. Ces façons de procéder peuvent être retenues comme des exemples de bonnes pratiques méritant d'être reproduites. Combinées avec l'élimination de l'examen administratif dans le traitement des recours en matière de discipline, elles raccourcissent sensiblement le parcours procédural, sans toutefois supprimer l'examen par les pairs du processus disciplinaire.

286. **Une bonne pratique : l'élimination de la double intervention de l'examen par les pairs dans les questions disciplinaires.** Les Inspecteurs voient peu d'intérêt à faire intervenir l'examen par les pairs deux fois dans les questions disciplinaires, avec ce que cela entraîne comme prolongation inutile de la procédure de recours. Il serait raisonnable et de bonne pratique d'éliminer ce dédoublement dans l'intérêt d'une procédure de recours plus rapide. **Les Inspecteurs proposent que les entités qui maintiennent l'examen par les pairs en matière disciplinaire choisissent soit de maintenir l'intervention de l'organe d'examen avant que ne soit imposée la mesure disciplinaire, soit de la maintenir dans le cadre de leur mécanisme habituel de traitement des recours en interne une fois que la mesure a fait l'objet d'un recours, pour éviter le double emploi de l'examen par les pairs et réduire les retards qu'entraînerait pour le processus de recours son maintien dans les deux cas.**

287. **Pourquoi conserver l'examen par les pairs dans le processus disciplinaire ?** La plupart des entités qui recourent à l'examen par les pairs en matière de discipline ont dit procéder de la sorte avec le soutien affirmé de leur personnel, qui apprécie cet élément participatif et serait probablement opposé au projet de modifier ces modalités de recours. Les arguments avancés en faveur du maintien de l'examen par les pairs en matière de discipline sont le renforcement présumé de la confiance du personnel dans l'objectivité, la transparence et la proportionnalité des sanctions, les pairs apportant au processus disciplinaire une connaissance inégalée des tenants et aboutissants, ensuite l'idée que cette participation permettrait de surveiller l'administration, et enfin la valeur éducative que revêtirait la formule, en particulier pour les fonctionnaires qui prennent part à l'appréciation des comportements de leurs collègues. Cette participation au processus disciplinaire aurait un effet dissuasif sur celles et ceux qui risqueraient d'adopter les comportements visés et renforcerait le sentiment collectif de responsabilité institutionnelle et d'appropriation des résultats obtenus.

288. **Les préoccupations que suscite le recours à l'examen par les pairs dans le processus disciplinaire.** Les principales préoccupations suscitées par la participation du personnel dans le processus disciplinaire tiennent à l'insuffisance des garanties de confidentialité, aux risques de partis pris et de conflits d'intérêts entre collègues et au manque de qualifications particulières des pairs pour traiter et apprécier les éléments de preuve, ainsi que pour dégager des conclusions juridiquement fondées. Le maintien ou non de l'examen par les pairs dans le processus disciplinaire est en dernière analyse une question de choix institutionnel, compte tenu des avantages et des inconvénients de la formule dans ce domaine particulier.

## F. Recours relatifs aux pensions

289. Exception faite de l'UPU, toutes les entités participantes du CCI sont affiliées à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies. Selon les Statuts de la Caisse des pensions, chaque entité affiliée doit avoir son propre comité des pensions, la première instance pour les recours en la matière. La FAO et le PAM partagent le même Comité des pensions du personnel ; le Comité des pensions du personnel de l'Organisation des Nations Unies sert le Secrétariat de l'ONU, ses départements et bureaux et autres entités, les fonds et programmes des Nations Unies et l'ONUSIDA.

290. Il y a trois voies normales de recours sous le régime de la Caisse des pensions, la première réservée à la pension d'invalidité, la deuxième pour les autres questions concernant le personnel en activité et la troisième pour les retraités et leurs bénéficiaires. Il y a un mécanisme bien organisé, en trois étapes, pour le personnel en activité : les secrétaires des comités des pensions du personnel dans les diverses entités statuent sur le droit à prestations de retraite des fonctionnaires en activité (l'Administrateur ou l'Administratrice des pensions agit en tant que secrétaire du Comité des pensions du personnel de l'Organisation des Nations Unies) ; les décisions sont susceptibles de recours auprès du comité des pensions de l'entité concernée<sup>85</sup>, puis auprès du Comité permanent de la Caisse commune des pensions, avant de pouvoir être portées en appel devant le Tribunal d'appel des Nations Unies.

<sup>85</sup> Les secrétaires des comités des pensions du personnel se prononcent sur le droit à prestations, mais n'ayant pas la qualité de membres votants des comités, ne sont pas impliqués dans les décisions prises en appel.

291. En ce qui concerne les questions relatives à la pension d'invalidité uniquement, la décision d'accorder les prestations appartient au comité des pensions du personnel de l'entité concernée. En cas de contestation de la décision, son réexamen peut être demandé au même comité ; elle peut ensuite faire l'objet d'un recours auprès du Comité permanent de la Caisse des pensions et finalement d'un appel devant le Tribunal d'appel des Nations Unies. L'article H.1 a) du Règlement administratif dispose que s'il n'y a pas unanimité au sein du Comité des pensions quant à savoir s'il y a lieu de verser une pension, la question est renvoyée au Comité permanent pour décision. La décision prise par le Comité permanent est directement susceptible d'appel devant le Tribunal d'appel des Nations Unies, unique et dernière instance judiciaire à statuer en la matière.

292. Les recours relatifs au droit à prestations de retraite suivent une procédure à deux étapes. N'étant pas des participantes et des participants en activité dans une entité affiliée, les retraitées et les retraités et leurs bénéficiaires ne sont pas administrés par l'un des comités des pensions du personnel. Aussi est-ce l'Administrateur ou l'Administratrice des pensions qui prend les décisions relatives à leurs prestations. Ces décisions sont susceptibles de recours directement auprès du Comité permanent et susceptibles d'appel ensuite devant le Tribunal d'appel des Nations Unies.

293. L'UPU a sa propre caisse des pensions, la Caisse de prévoyance de l'Union postale universelle, placée sous la supervision de l'Office fédéral suisse des assurances sociales. Les participantes et participants peuvent demander au Conseil de fondation de la Caisse de prévoyance de réexaminer ses propres décisions, et faire appel de celles-ci devant le Tribunal d'appel des Nations Unies.

## **G. Décisions concluant à l'absence de présomption de représailles**

294. Toutes les entités participantes du CCI objet de la présente étude ont des politiques de protection des personnes qui dénoncent des manquements. Ces politiques contiennent des dispositions visant à protéger ces personnes des représailles. Elles datent dans leur majorité de 2017 ou d'après, lorsque des révisions ont été entreprises à la lumière de certaines évolutions ou des recommandations formulées dans le rapport du CCI sur son examen des politiques et pratiques relatives à la dénonciation des abus dans les entités du système des Nations Unies<sup>86</sup>. Seules deux entités disposent en la matière de politiques plus anciennes : l'ONUDI (2010) et l'OMT (2013).

295. Les Inspectrices rappellent que les politiques de protection des personnes qui dénoncent des manquements s'appliquent aux membres du personnel qui dénoncent le fait qu'un ou une ou plusieurs fonctionnaires ont manqué à leurs obligations, notamment par la commission présumée de manquements ou d'irrégularités manifestement dommageables pour l'entité des Nations Unies concernée, et qui fournissent des informations ou des éléments de preuve de nature à établir une présomption raisonnable que de tels faits ont eu lieu, ou collaborent de bonne foi à un audit ou une enquête dûment autorisé. Ces activités des dénonciateurs et dénonciatrices sont qualifiées d'« activités protégées ».

296. Les personnes qui s'estiment visées par des mesures directement ou indirectement préjudiciables en raison de leurs activités protégées peuvent demander une protection contre ces représailles en s'adressant à la fonction de déontologie ou d'éthique de l'entité qui les emploie. La fonction de déontologie ou d'éthique examine la plainte et détermine si elle est suffisamment fondée pour justifier une enquête et s'il y a lieu ou non de recommander qu'une protection soit accordée à la plaignante ou au plaignant (présomption de représailles ou absence de présomption de représailles).

297. Les Inspecteurs se sont penchés sur la question de savoir si le plaignant ou la plaignante pouvait demander un réexamen de sa plainte lorsque le bureau de déontologie ou d'éthique avait décidé qu'il ou elle n'avait pas établi de présomption de représailles, et si cette décision initiale pouvait être qualifiée d'administrative. Ils ont constaté que dans les fonds et programmes des Nations Unies, y compris le PAM, le plaignant ou la plaignante pouvait demander au Président ou à la Présidente du Groupe de la déontologie des

<sup>86</sup> JIU/REP/2018/4.

Nations Unies, qui est le Directeur ou la Directrice du Bureau de la déontologie des Nations Unies, de réexaminer la décision. Dans les départements et bureaux du Secrétariat de l'ONU, le plaignant ou la plaignante peut demander le réexamen de la décision à la Présidente ou au Président suppléant<sup>87</sup> du Groupe de la déontologie. Le Président ou la Présidente du Groupe, d'une part, et sa Présidente ou son Président suppléant, d'autre part, procèdent à un examen indépendant de la plainte, moyennant consultation du Groupe, afin de déterminer si une présomption de représailles a été établie.

298. Selon les politiques des entités ci-dessus, les recommandations des bureaux de déontologie et d'éthique, du Président ou de la Présidente du Groupe de déontologie, de la Présidente ou du Président suppléant du Groupe de déontologie, et celles d'arbitres externes indépendants, ne constituent pas, en elles-mêmes, des décisions administratives, et ne sont pas susceptibles de recours internes au regard des dispositions applicables des règlements du personnel concernés. Cependant, la plupart des politiques disposent que le fait pour l'administration d'une entité de suivre ou de ne pas suivre la recommandation formulée par un bureau de déontologie ou d'éthique constitue une décision administrative qui peut être contestée en application des règlements du personnel applicables, à condition que ce fait ait des conséquences juridiques directes sur les conditions d'emploi du plaignant ou de la plaignante et puisse être contesté dans les délais prescrits par lesdits règlements.

299. Les institutions spécialisées présentent des situations plus diverses. D'une part, elles ne disposent pas d'un organe interentités comme le Groupe d'éthique des Nations Unies qui puisse réexaminer les décisions, et d'autre part, certaines d'entre elles (l'IUT, l'OMI, l'OMS, l'ONUDI, l'ONUSIDA et l'UNESCO) considère les décisions de leurs bureaux de déontologie et d'éthique, ou du second arbitre, comme des décisions administratives susceptibles de recours dans le cadre de leurs mécanismes de recours généraux.

300. La plupart de ces entités prévoient la possibilité d'un second examen après la première décision de leur bureau de déontologie ou d'éthique. Les dispositions prises à cette fin diffèrent toutefois considérablement. L'OACI et l'OMPI font appel aux services du Bureau de la déontologie des Nations Unies ; la FAO et l'OIT s'appuient sur des arbitres externes ; l'OMT et UPU n'ont pas encore pris de dispositions formelles. À la FAO et à l'ONUDI, les demandes de réexamen des décisions prises par le bureau de déontologie ou d'éthique doivent être soumises à la ou au chef de secrétariat qui décide de la suite à donner.

301. Il ressort de la présente étude que dans certaines entités, le personnel qui dénonce des manquements ou des irrégularités et qui collabore à une enquête ou un audit dûment autorisé n'a pas la possibilité de demander le réexamen de la décision qui conclut à l'absence de présomption de représailles. Que les décisions (recommandations) des bureaux de déontologie ou d'éthique soient qualifiables d'administratives ou non, les Inspecteurs sont d'avis que, si le premier examen conclut à l'absence de présomption de représailles, l'occasion d'un deuxième examen est indispensable pour protéger les personnes qui dénoncent des manquements contre les représailles.

302. Le CCI a déjà constaté, dans son rapport sur l'examen des politiques et pratiques relatives à la dénonciation des abus dans les entités du système des Nations Unies<sup>88</sup>, « l'existence manifeste de carences au niveau des politiques et pratiques de protection contre les représailles et/ou des compétences des fonctions qui les mettent en œuvre ». Selon le même rapport, « il importe que les entités participantes (principalement les institutions spécialisées) dont les politiques ne prévoient pas de mécanisme de recours en ce qui concerne les affaires dans lesquelles il a été conclu à l'absence d'éléments laissant présumer l'existence de représailles en mettant un sur pied afin de fournir d'autres mécanismes régulateurs aux bureaux de la déontologie ».

303. Les Inspecteurs sont d'avis que les politiques de protection des dénonciateurs et dénonciatrices devraient indiquer clairement comment et à qui demander le réexamen d'une décision concluant à l'absence de présomption de représailles. Pour éviter les abus d'influence et les conflits d'intérêts, les demandes en question devraient être soumises aux bureaux de déontologie ou d'éthique et non à la ou au chef de secrétariat de l'entité. En outre,

<sup>87</sup> Les membres du Groupe exercent en alternance la fonction de Président suppléant.

<sup>88</sup> JIU/REP/2018/4, par. 192.

par souci de cohérence et d'égalité de traitement des dénonciateurs et dénonciatrices dans l'ensemble du système, les réexamens devraient être confiés aux bureaux de déontologie d'autres entités des Nations Unies.

**304. Les Inspecteurs insistent sur la nécessité d'appliquer la recommandation 2 contenue dans le rapport du CCI sur son examen des politiques et pratiques relatives à la dénonciation des abus dans les entités des Nations Unies<sup>89</sup>, et proposent que les entités qui ne l'ont pas encore fait revoient, dès que possible, leurs politiques dans ce sens. Ils proposent également que les entités concernées concluent des accords avec les bureaux de la déontologie d'autres entités des Nations Unies pour la prestation de services de réexamen des décisions concluant à l'absence de représailles.**

## V. Capacités et performance

305. Aux fins du présent chapitre, les « capacités » s'entendent du personnel que les entités étudiées mettent à la disposition de leurs mécanismes internes de recours précontentieux à caractère formel, qu'il s'agisse de leurs processus généraux ou spécialisés, selon les cas. Associée à la productivité, la « performance » est fonction du nombre de différends ainsi réglés pendant la période allant de 2018 à 2021.

306. L'analyse porte sur les estimations fournies par les entités quant au nombre de recours formés, réglés et en attente dans le cadre de leurs mécanismes de recours, et au nombre de fonctionnaires, ventilés selon la catégorie et la classe, affectés à ces mécanismes pendant la période concernée. Les informations reçues se sont avérées approximatives dans la plupart des cas, pour deux raisons : a) l'absence de données enregistrées relatives aux retards dans le traitement des dossiers, aux résultats de ce traitement et au temps que le personnel y consacre ; b) l'absence de cadres terminologiques et méthodologiques préétablis aux fins de l'examen des mécanismes internes de recours dans l'ensemble du système.

307. Il s'ensuit que l'exactitude des informations reçues varie d'une entité à l'autre, certaines ayant soumis des données plus complètes et détaillées que d'autres<sup>90</sup>. Ce manque de précision doit être pris en compte pour interpréter les résultats de la présente analyse, laquelle ne dresse qu'un tableau partiel de la situation effective. Il n'empêche que les résultats ainsi obtenus fournissent un cadre conceptuel qui permet de rendre transparents et comparables entre entités certains aspects de l'utilisation des capacités dans les mécanismes internes de recours et les résultats y associés.

### A. Capacités

308. Il ressort des informations fournies par les 22 entités participantes étudiées à cet égard que le personnel chargé d'administrer les recours internes l'est généralement à temps partiel (95 fonctionnaires sur 134, soit 70,9 %) et que toutes les catégories et classes sont représentées parmi ses membres, de G-3 à D-2, la classe P-4 venant en premier (27 fonctionnaires, soit 28,4 %), suivie par les classes P-3 (22 fonctionnaires, soit 23,2 %) et P-5 (17 fonctionnaires, soit 17,9 %). Les membres du personnel exerçant à temps plein des

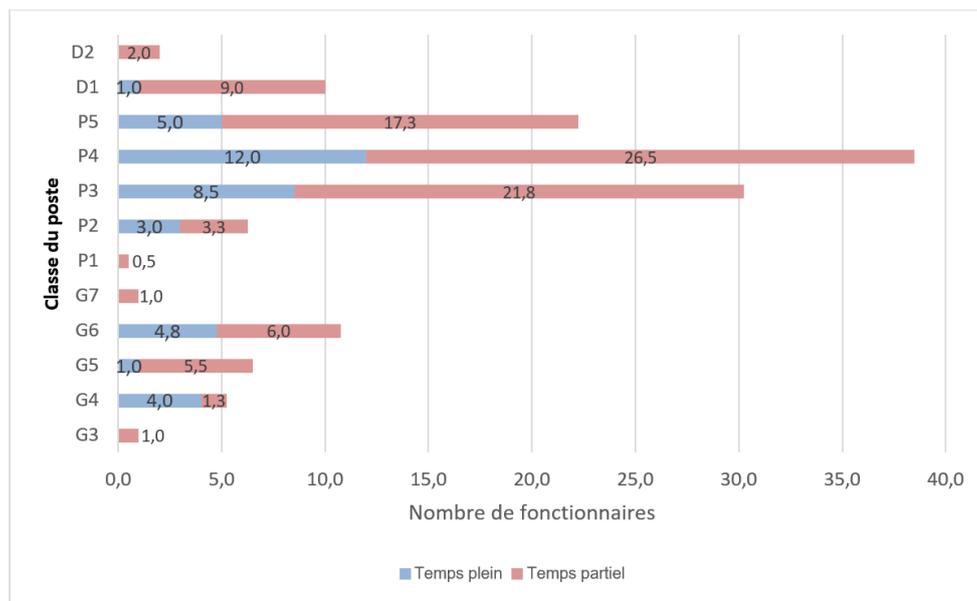
<sup>89</sup> JIU/REP/2018/4.

<sup>90</sup> En ce qui concerne le questionnaire adressé aux entités, des différences sont apparues, par exemple, entre ce que les unes et les autres considéraient comme des réponses pertinentes à la question de savoir combien de postes inscrits au budget de leurs ressources humaines et de leurs services juridiques comptaient des responsabilités en matière de recours. Comme il existe différentes sources de financement, certaines entités peuvent avoir comptabilisé tous les postes concernés par les recours, surtout lorsque le financement provenait principalement, voire exclusivement, de sources extrabudgétaires, tandis que d'autres qui font la distinction entre les allocations budgétaires selon qu'elles sont destinées à des ressources ordinaires ou temporaires peuvent avoir fourni des informations sur les seuls postes relevant du budget ordinaire ou sur une combinaison des deux. La question portant sur les ressources affectées aux mécanismes internes de recours soulève quant à elle des interrogations relatives à la délimitation exacte des processus constitutifs des mécanismes internes de recours et à la prise en compte de la contribution des bureaux d'appui, des rôles consultatifs ou du processus d'approbation souvent administré par des représentants de haut rang des chefs de secrétariat. En ce qui concerne les configurations FAO/PAM et OMS/ONUSIDA, des équipes de l'entité parente ou coparrainante administrent habituellement les recours de l'autre, ne fût-ce que pour une des phases de recours, ce qui peut aussi favoriser l'une ou l'autre des deux entités lorsqu'il s'agit d'estimer la productivité.

fonctions relatives aux recours internes sont au nombre de 39, principalement aux classes P-4 (12 fonctionnaires, soit 30,8 %) et P-3 (8,5 fonctionnaires, soit 21,8 %) (voir fig. VI). Ces données ne concernent pas les entités pour lesquelles les données fournies sont incomplètes ou inexistantes (à savoir la CNUCED, l'ITC, l'ONU DC, ONU-Habitat et le PNUE), ou donnent lieu à des valeurs à ce point atypiques qu'elles risqueraient de fausser les résultats globaux (c'est notamment le cas des données relatives à l'UNRWA)<sup>91</sup>.

Figure VI

**Nombre total de fonctionnaires affectés à temps plein ou partiel aux mécanismes de recours, par classe de poste, selon les données fournies par les entités participantes\***



Source : CCI.

\* À savoir l'AIEA, la FAO, le FNUAP, le HCR, l'OACI, l'OIT, l'OMI, l'OMM, l'OMPI, l'OMS, l'OMT, ONU-Femmes, l'ONUDI, l'ONUSIDA, le PAM, le PNUD, le Secrétariat de l'ONU, l'UIT, l'UNESCO, l'UNICEF, l'UNOPS, et l'UPU.

309. Aux fins de leur regroupement et de leur comparabilité entre entités et lieux d'affectation, les postes concernés ont été mesurés à l'aide d'une unité commune, à savoir le coût en équivalent temps plein<sup>92</sup>. Ce calcul s'est effectué comme suit : a) le personnel travaillant à temps partiel a été exprimé, sur une base annuelle et pour chaque classe, en fractions de temps plein ; b) les équivalents temps plein ainsi calculés pour les différentes classes ont été « homogénéisés » par application d'un indice de coût (voir fig. VII)<sup>93</sup> qui représente le coût, à l'ONU à New York<sup>94</sup>, de chaque poste, à chaque classe, exprimé en pourcentage du coût d'un poste à l'échelon 1 de la classe P-4.

<sup>91</sup> Les données fournies par l'UNRWA donnent à conclure qu'en moyenne annuelle, entre 2020 et 2021, 161 différends ont été réglés par l'équivalent de 0,6 temps plein d'un fonctionnaire à la classe P-4. Selon l'indice de productivité défini ci-dessous, cela reviendrait pour l'UNRWA à 268,28 dossiers traités par fonctionnaire « homogénéisé » à la classe P-4, bien au-delà de la moyenne annuelle pour l'ensemble des entités étudiées établie à 17 règlements par fonctionnaire à la classe 4.

<sup>92</sup> À défaut de données de coût ou d'une comptabilité analytique complètes pour les services examinés, c'est un coût « homogénéisé » du personnel qui a été utilisé comme variable représentative, en supposant que les autres coûts directs et généraux de la fonction se présentent de façon homogène parmi les entités et qu'ils n'ont donc pas d'effet décisif sur les calculs.

<sup>93</sup> Ainsi, selon cet indice, un poste P-3 est équivalent à 86,87 % de poste P-4, et un poste P-1 à 72,67 % de poste P-4, de sorte que si une entité dispose d'un ou une fonctionnaire à la classe P-4 qui consacre 50 % de son temps aux recours internes, et que ces recours occupent également à temps plein deux fonctionnaires, respectivement aux classes P-3 et P-1, le personnel affecté à la fonction sera de  $0,5 P-4 + 1 P-3 + 1 P-1 = 0,5 P-4 + 0,87 P-4 + 0,73 P-4 = 2,1$  fonctionnaires à la classe P-4.

<sup>94</sup> Afin d'aplanir les différences tenant aux lieux d'affectation, il a été fait appel au tableau complet des coûts de personnel de l'ONU à New York. Le tableau, fourni par le Bureau de la ou du Secrétaire général adjoint chargé du Département des stratégies et politiques de gestion et de la conformité, est systématiquement appliqué pour établir les estimations du Secrétariat de l'ONU.

Figure VII

**Indice de coût du personnel en pourcentage d'un poste P-4 à l'ONU à New York**

Classe	D-2	D-1	P-5	P-4	P-3	P-2	P-1	G-7	G-6	G-5	G-4	G-3	G-2	G-1
Indice de coût (%)	129,31	122,44	111,50	100,00	86,87	72,67	72,67	46,26	40,71	40,71	40,71	40,71	40,71	40,71

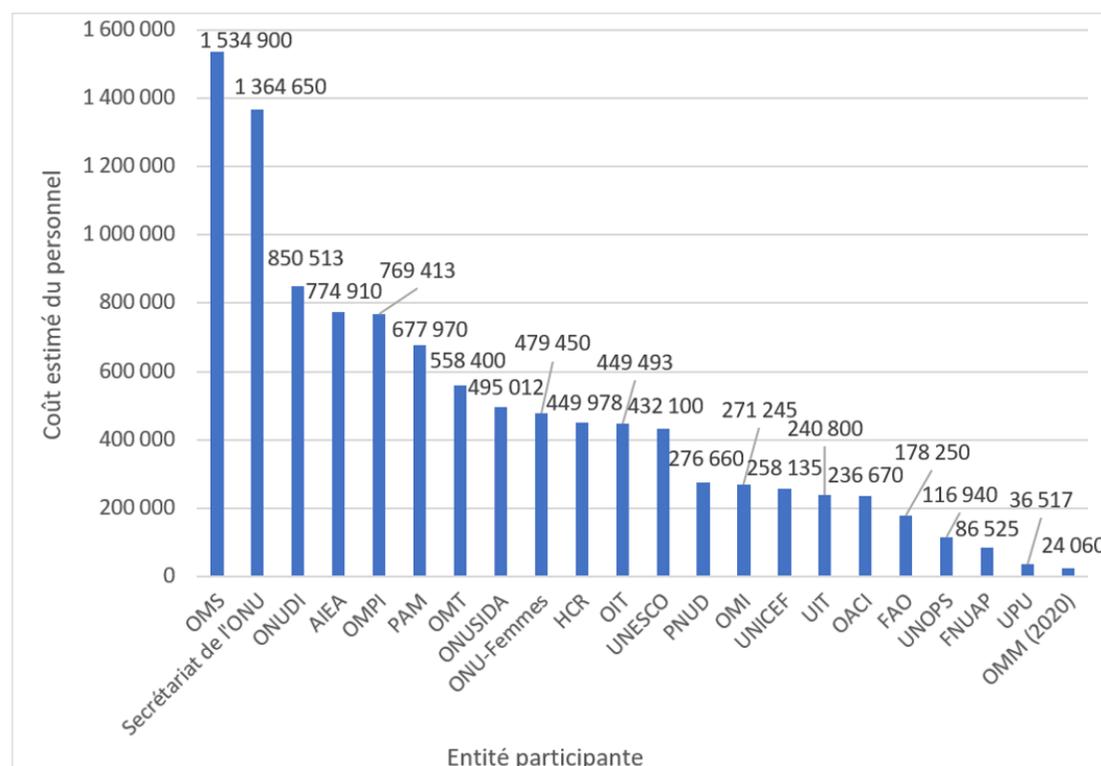
310. Ces considérations et restrictions méthodologiques étant posées, il apparaît que les 22 entités participantes étudiées disposent de l'équivalent de 54 fonctionnaires à la classe P-4 affectés à temps plein à des responsabilités touchant aux recours internes, avec une moyenne proche de 3 fonctionnaires (2,4) par entité. Au regard de l'effectif global des entités étudiées, soit 101 611 fonctionnaires<sup>95</sup> en moyenne par an entre 2018 et 2019, cette ressource de 54 postes P-4 à temps plein ne représentait que 0,5 fonctionnaire affecté aux recours internes pour 1 000 membres du personnel.

311. Sur la base du coût standard d'un poste P-4 à New York, le coût du personnel affecté aux mécanismes internes de recours peut être estimé à 10 611 000 dollars des États-Unis par an pour les 22 entités participantes étudiées, soit près de 482 318 dollars par entité (voir fig. VIII).

Figure VIII

**Coût, estimé sur une base « homogénéisée », du personnel affecté à l'administration des mécanismes internes de recours**

(En dollars des États-Unis)



Source : CCI.

**B. Productivité**

312. L'indice de productivité, défini comme étant le nombre de différends réglés par année et par fonctionnaire P-4 « homogénéisé », a été utilisé comme moyen de comparaison des résultats entre entités. Les dossiers comptabilisés aux fins de cet indice comprennent tous types de recours internes – généraux comme spécialisés – examinés en première et, le cas échéant, deuxième phases du précontentieux.

<sup>95</sup> Voir JIU/REP/2021/5, annexe XI, parties I et II. Ce total ne comprend pas les consultants et consultants et autres non-fonctionnaires, les mécanismes de recours objet de la présente étude ne concernant pas ces personnels.

313. La simplification qu'implique le calcul de cet indice veut, entre autres, que tous les types de recours réglés, sans distinction, soient inclus dans l'équation, sans égard à leur sujet, au mécanisme ou à la phase de recours concernés, à l'autorité responsable de leur règlement, à la recevabilité ou non de la contestation, à la complexité de ses aspects juridiques ou techniques ou de la preuve qu'elle fait intervenir. Les calculs se fondent donc sur l'hypothèse statistiquement plausible que cette complexité connaît une distribution égale parmi toutes les entités étudiées, sur le postulat raisonnable que les recours difficiles et simples se présentent dans des rapports similaires d'une entité à l'autre.

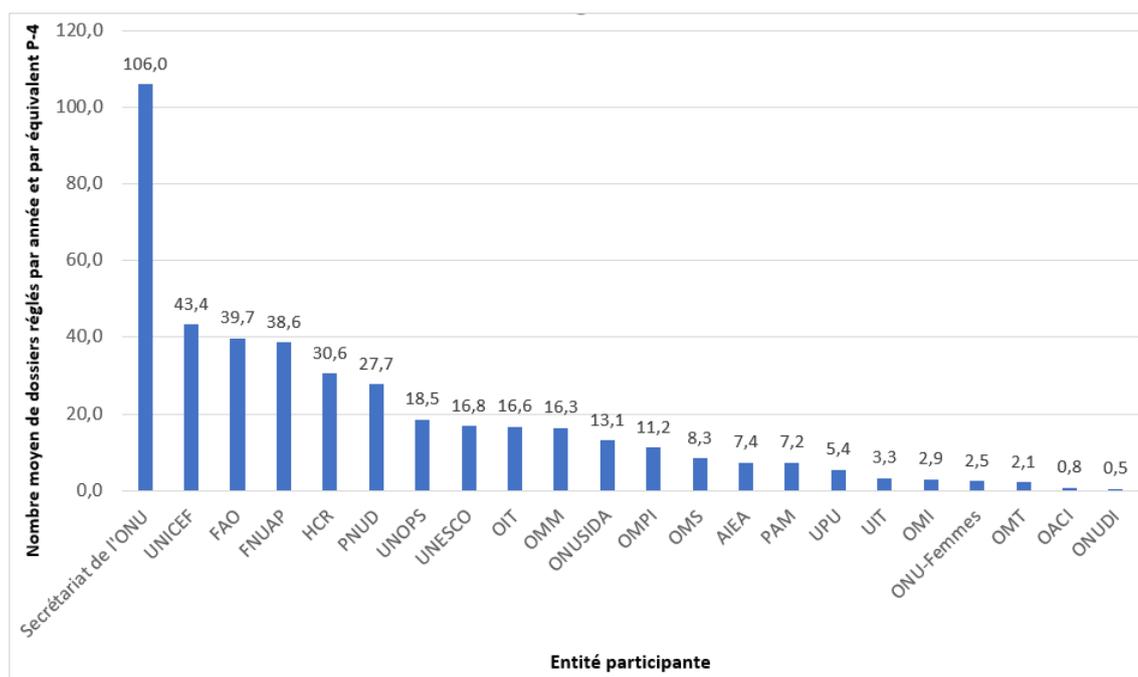
314. Cette hypothèse étant admise, l'indice permet de comparer l'efficacité avec laquelle les entités traitent leurs recours compte tenu des délais impartis par leurs dispositions réglementaires respectives. Il ne s'agit pas d'évaluer la qualité des résultats obtenus, ce qui déborderait le cadre de la présente étude, cette qualité étant du reste considérée comme uniforme parmi les entités, pour les besoins des calculs ; il en va de même de toute circonstance propre à telle ou telle entité.

315. Compte tenu de ces facteurs déterminants, de même que des informations pertinentes fournies par les entités, il a été déterminé que 1 263 recours avaient été réglés chaque année, ce qui représente une moyenne d'un peu plus de 57 dossiers par entité et par année pendant la période considérée, et un indice de productivité de 23,5, chaque « équivalent P-4 affecté » à temps plein à l'administration des mécanismes internes de recours ayant traité en moyenne 23,5 dossiers par année (ou 2,1 dossiers par mois, en comptant 11 mois d'activité par année). Autrement dit, compte tenu du tableau des coûts susmentionné, on peut estimer que chaque recours traité représente en moyenne une dépense de personnel de 8 545 dollars des États-Unis<sup>96</sup>.

316. Si l'indice de productivité pour l'ensemble des 22 entités participantes étudiées a été estimé à 23,5 recours résolus par année pour chaque « équivalent P-4 » à temps plein, lorsque l'on y regarde de plus près, quatre d'entre elles, à savoir le Secrétariat de l'ONU (avec 106 dossiers, soit près de six fois la moyenne), l'UNICEF (avec 43,4 dossiers), la FAO, comprenant le PAM à la phase de l'examen par les pairs (avec 39,7 dossiers) et le FNUAP (avec 38,6 dossiers), se sont distinguées comme étant les plus « productives », sur la base des données fournies et de la méthodologie conçue pour ce chapitre (voir fig. IX).

Figure IX

**Estimation, par entité, de la productivité moyenne du personnel affecté aux mécanismes internes de recours (2018-2021)**



Source : CCI.

<sup>96</sup> Calcul : (64 postes P-4 x 196 500 dollars É.-U.) ÷ 1 263 dossiers = 8 545 dollars É.-U. par dossier.

## C. Gestion des procédures

317. Pour jauger la charge de travail des mécanismes de recours généraux et spécialisés et se faire une meilleure idée de la gestion des procédures, les Inspecteurs ont demandé aux entités de leur fournir, à titre d'estimation, des statistiques relatives à leurs différentes phases de recours. Là où le précontentieux se résumait à une seule phase, telle que le contrôle hiérarchique (suivi de deux examens judiciaires au niveau des tribunaux), les statistiques demandées concernaient cette première et seule phase précontentieuse. Lorsque le dispositif précontentieux comportait deux phases, telles qu'un examen administratif suivi d'un examen par les pairs, des statistiques distinctes ont été demandées pour l'une et l'autre de ces deux phases.

318. Dans la majorité des cas, les données recueillies étaient des estimations, la plupart des entités participantes ne tenant pas de statistiques relatives à leur gestion des procédures. Lorsque des données manquaient, les chiffres existants ont été exploités de la façon la plus plausible possible. Pour donner un exemple, il a été remédié à l'absence de données pour telle ou telle année en recourant à la moyenne des années pour lesquelles des données avaient été reçues. Comme cela ne concerne que peu de cas, les valeurs en question étaient relativement faibles et les extrapolations n'ont eu qu'une incidence très limitée sur les calculs.

319. De l'avis des Inspecteurs, toutes les entités devraient s'efforcer de tenir un registre systématique des recours internes, ne fût-ce que pour consigner le nombre de recours formés, leur objet et leur résultat, en incluant des informations sur les contestations qui ont été déclarées irrecevables et la raison de leur irrecevabilité, de même que sur les caractéristiques des demandeurs et demandeuses, notamment leur genre, leur lieu d'affectation, la catégorie et la classe de leur poste. Les informations ainsi consignées par les organes d'examen par les pairs de l'OIT, l'OMPI et l'OMS, et celles présentées dans le rapport annuel du Secrétaire général sur l'administration de la justice à l'ONU en ce qui concerne le contrôle hiérarchique en tant que première et seule phase du précontentieux, sont des exemples utiles en la matière qui pourraient être suivis par d'autres entités. Cette collecte systématique de données devrait porter non seulement sur les cas soumis aux mécanismes de recours généraux, mais aussi sur ceux qui relèvent des mécanismes spécialisés.

320. La recommandation suivante vise à renforcer la transparence et l'application du principe de responsabilité.

### Recommandation 5

**Les organes délibérants et directeurs des entités des Nations Unies devraient demander aux chefs de secrétariat qui ne l'ont pas encore fait de leur faire rapport annuellement, à partir de 2025, sur le fonctionnement de leurs mécanismes internes de recours à caractère formel, y compris les mécanismes spécialisés. Les rapports devraient donner des précisions, ventilées selon les types de procédures, sur le nombre, la matière et l'issue des recours, en incluant des informations sur les cas déclarés irrecevables, les caractéristiques démographiques des demandeurs et demandeuses, et la confirmation ou la révision des décisions contestées.**

#### 1. Première ou unique phase des recours internes précontentieux

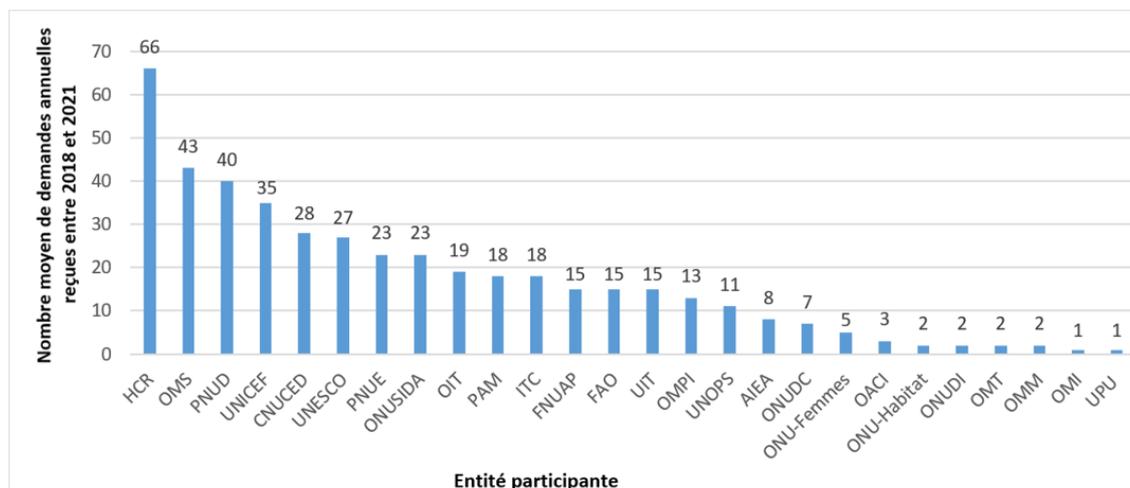
321. Pendant la période 2018-2021, le nombre moyen annuel de demandes reçues dans le cadre de la première ou unique phase des recours internes à caractère général s'élevait à 1 321 pour les 23 entités participantes du CCI ayant fourni des données à ce sujet<sup>97</sup>. Ce nombre étant *grosso modo* le même que celui des recours réglés, il n'a pas mis en évidence d'arriérés prêtant à conséquence.

<sup>97</sup> À savoir l'AIEA, la FAO, le FNUAP, le HCR, l'OACI, l'OIT, l'OMI, l'OMM, l'OMPI, l'OMS, l'OMT, ONU-Femmes, l'ONUDI, l'ONUSIDA, le PAM, le PNUD, le Secrétariat de l'ONU, l'UIT, l'UNESCO, l'UNICEF, l'UNOPS, l'UNRWA et l'UPU. Les entités suivantes n'ont pas fourni de données à ce sujet : la CNUCED, l'ITC, l'ONUDC, ONU-Habitat et le PNUE.

322. À l'exception du Secrétariat de l'ONU et de l'UNRWA, qui se sont acquittés de charges de travail sensiblement supérieures aux autres en termes absolus (respectivement plus de 700 et de 150 recours formés et traités annuellement), aucune entité n'avait réglé plus de 70 dossiers par an. Pour être plus précis, 22 entités avaient reçu et réglé moins de 30 contestations par an, 10 d'entre elles n'ayant pas dépassé les 8 par an (voir fig. X).

Figure X

### Charge de travail annuelle par entité participante

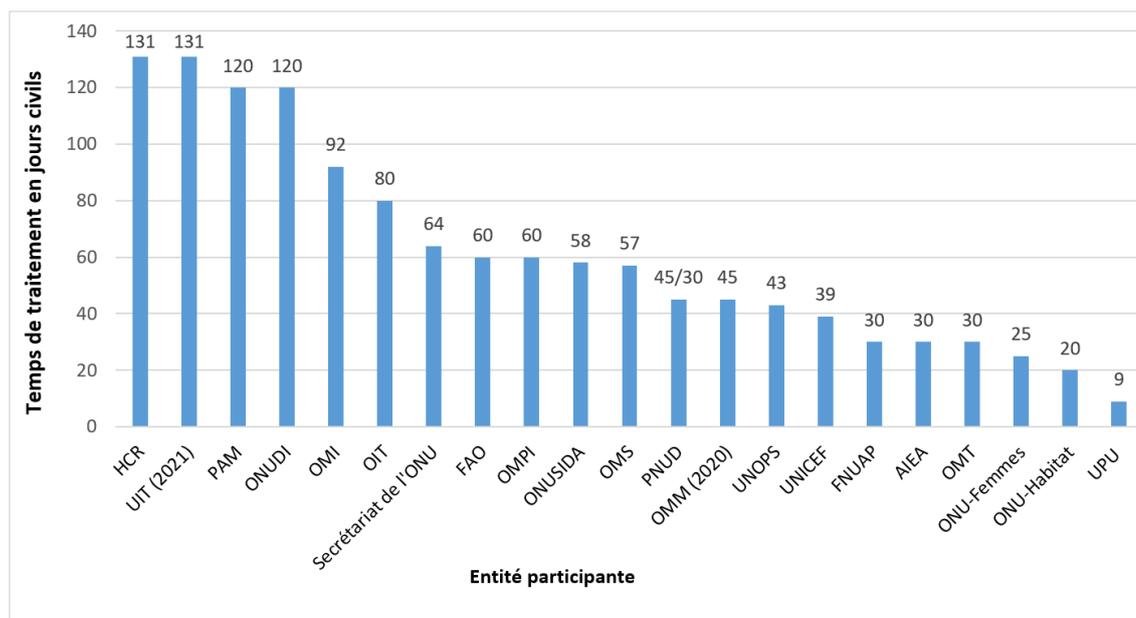


Source : CCI.

323. Selon les informations fournies, le temps moyen de traitement d'un dossier dans les 21 entités participantes qui ont fourni des données à ce sujet était légèrement supérieur à 60 jours. De nombreuses entités ont aligné leurs estimations en la matière sur les délais réglementaires prescrits à leurs administrations pour répondre aux recours. Quatre entités ont annoncé au moins le double de ce temps moyen et sept entités ont donné les délais de traitement maximums (30, 45 et 60 jours) fixés par leurs règlements intérieurs (voir fig. XI).

Figure XI

### Temps moyen de traitement des différends dans le cadre de la première ou de l'unique phase du recours interne précontentieux



Source : CCI.

\* La moyenne de 131 jours pour le HCR prenait en compte des dossiers qui avaient été mis en suspens pendant une période prolongée en attendant un règlement informel.

## 2. Deuxième phase des recours internes précontentieux

324. Les données fournies par les entités participantes concernant la deuxième phase des recours internes, habituellement constituée d'un examen par les pairs, se sont avérées beaucoup moins constantes et complètes, seules 11 entités en ayant fourni<sup>98</sup>. Selon ces informations, le nombre total de demandes soumises avait été à peine de 10 par an en moyenne pendant la période concernée. Aucune entité ne s'était écartée de façon significative de cette moyenne en termes absolus, et il n'a été question d'aucune accumulation de retards pour cette même période.

325. En ce qui concerne le temps moyen de traitement, il avait été cinq fois plus long pour la deuxième phase des recours que pour la première, avec une durée moyenne de 325 jours selon les données fournies, deux entités ayant même atteint 519 et 837 jours. Les Inspecteurs jugent de tels retards inacceptables au regard de ce que les fonctionnaires sont raisonnablement en droit d'attendre de la justice interne.

326. Au nombre des raisons données pour ces retards, en ce qui concerne plus particulièrement les mécanismes d'examen par les pairs, figurent non seulement les difficultés opérationnelles liées à la constitution des comités, mais aussi plusieurs facteurs liés à la procédure. Bien que toutes les entités imposent des délais de recours à leurs fonctionnaires et, implicitement du moins, des délais de réponse à leurs administrations, rares sont celles qui soumettent la procédure d'examen par les pairs en tant que telle à des délais d'achèvement. Certaines imposent des limites de temps aux délibérations des comités d'examens, d'autres à l'établissement du rapport une fois plaidées les causes des parties et achevées les délibérations, et d'autres encore à la constitution des comités d'examen. Il est des entités qui ne soumettent le processus d'examen par les pairs à aucune exigence temporelle autre que celle du « dès que possible », bien que dans certains cas, la ou le chef de secrétariat soit tenu(e) de prendre sa décision finale dans un délai déterminé à la suite des recommandations de l'organe d'examen par les pairs. Il va sans dire que ces délais varient d'une entité à l'autre, avec des durées échelonnées entre un 1 et 3 mois.

327. La plupart des cadres réglementaires prévoient en outre la prorogation de ces délais, souvent sans préciser à quelles conditions ou moyennant quelle justification elle peut être demandée ou accordée. Les parties prenantes ont indiqué que, dans la pratique, les procédures d'examen par les pairs étaient prorogées à de multiples reprises, et que certaines entités avaient cherché à réduire les retards de procédure en limitant le nombre de reprises auxquelles des prorogations pouvaient être demandées ou des arguments échangés, ainsi qu'en conditionnant ces aménagements à des justifications tirées de circonstances exceptionnelles. Selon le Statut et le Règlement du personnel de l'ONU, le délai de règlement des recours peut être prorogé par le Secrétaire général lorsque les efforts de résolution informelle se poursuivent avec l'assistance du Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies. Il s'agit là de l'autre extrême, qui pourrait empêcher la prise en compte de certaines situations difficiles.

328. La recommandation suivante vise à renforcer la transparence et l'application du principe de responsabilité.

### **Recommandation 6**

**Les chefs de secrétariat des entités des Nations Unies qui ne l'ont pas encore fait devraient, d'ici à la fin de 2025, revoir les règles de procédure applicables aux mécanismes internes de recours à caractère formel en ce qui concerne les délais de réponse imposés aux administrations à différents stades de la procédure de recours, et préciser les conditions auxquelles ces délais peuvent être prorogés, de sorte à contenir les retards en la matière et à réduire l'incertitude juridique et renforcer l'application du principe de responsabilité.**

<sup>98</sup> Les estimations ne dressent pas nécessairement un tableau fiable de la réalité sur le terrain. Les organes d'examen par les pairs de l'OIT, l'OMPI et l'OMS sont les seuls qui soient tenus par leurs cadres réglementaires de rendre compte annuellement de leurs activités.

329. La question du silence administratif – c'est-à-dire le défaut de l'administration de répondre aux demandes d'examen administratif ou de contrôle hiérarchique, ou celui de la ou du chef de secrétariat de prendre une décision définitive à la suite de l'examen par les pairs – mérite que l'on s'y intéresse. Il ressort de fait de la présente étude que les tribunaux des systèmes juridictionnels de l'OIT et des Nations Unies ont été saisis de recours fondés sur l'absence de décision administrative. À cela s'ajoute que les cadres réglementaires de la plupart des entités n'exigent pas que les décisions en question soient communiquées par écrit, alors que selon les dispositions expresses de sept institutions spécialisées (l'AIEA, l'OACI, OMI, l'OMPI, l'OMS (comprenant l'ONUSIDA), l'ONUDI et l'UPU), la décision administrative doit être notifiée par écrit pour être susceptible de recours.

330. Dans la pratique, cette situation ne crée généralement pas de difficulté particulière, car la plupart des cadres réglementaires contiennent une disposition de rattrapage qui permet au recours d'être renvoyé à la phase suivante lorsqu'une réponse écrite a été demandée, mais que cette demande n'a pas été honorée dans un certain délai. Selon le Statut du personnel de l'OIT, en l'absence d'une décision expresse dans le délai prévu, la Commission paritaire de recours devra communiquer copie de son rapport à l'administration et à la ou au fonctionnaire intéressé, qui sera en droit d'en déduire que les recommandations contenues dans le rapport ont été acceptées (voir art. 13.3 4)). Les Inspecteurs considèrent cette disposition comme une bonne pratique et comme un bon moyen d'encourager les administrations à résoudre promptement les recours.

## VI. Conseils et représentation juridiques

331. **Le soutien juridique, pilier essentiel des mécanismes internes de recours.** Une condition importante au bon fonctionnement des mécanismes internes de recours est la possibilité pour les membres du personnel d'obtenir des conseils juridiques avant de soulever officiellement un différend auprès de leur employeur, ainsi que la possibilité d'obtenir la représentation effective de leurs droits et de leurs intérêts lorsqu'ils cherchent à les faire valoir dans le cadre des mécanismes internes de recours à caractère formel. Le fait que l'une ou l'autre partie au différend ne dispose pas de soutien juridique peut avoir des conséquences adverses sur l'efficacité d'un processus, son accessibilité et la crédibilité de son résultat en matière d'objectivité, de compétence et de garanties de procédure.

332. **Conseils juridiques.** Les conseils juridiques peuvent précéder ou accompagner les services de représentation ou s'obtenir indépendamment. Ils ont pour objet d'aider les parties à s'informer des possibilités de règlement des différends et à les comprendre, notamment mais pas uniquement en ce qui concerne les voies formelles de recours, de préciser et de parcourir les étapes et les prescriptions procédurales, et d'évaluer de façon réaliste les issues possibles de chaque voie, y compris les perspectives de réussite. Conformément à leur caractère préparatoire et informel, les conseils juridiques peuvent être obtenus auprès de toute source, à tout moment et à tout stade de la procédure sans restriction. Ils sont en outre confidentiels : ils ne doivent pas être déclarés. La mesure dans laquelle les fonctionnaires des Nations Unies peuvent en bénéficier varie selon les entités.

333. **La représentation juridique** s'entend de la participation au mécanisme formel de justice, par voie écrite ou orale, d'une ou d'un juriste professionnel qui agit au nom d'une partie au différend, normalement en vertu d'un pouvoir de représentation. La mise en place d'une représentation requiert normalement que soit établie une déclaration officielle selon laquelle la personne agissant en tant que conseillère ou conseiller juridique est autorisée à communiquer à titre exclusif au nom de la partie qu'elle représente dans le cadre du recours. La mesure dans laquelle les membres du personnel des Nations Unies ont la possibilité de se faire représenter, pour autant que telle représentation soit autorisée, varie selon les entités.

334. **Le soutien juridique dont les administrations bénéficient d'office.** Les chefs de secrétariat et responsables des entités disposent d'office des conseils et des services de représentation juridiques des bureaux des affaires juridiques fonctionnant sous l'autorité de la ou du chef de secrétariat concerné. Une des tâches du bureau des affaires juridiques consiste en effet à conseiller la ou le chef de secrétariat sur les questions de justice interne et d'agir en tant que conseiller juridique chargé de représenter l'administration, au nom de sa ou de son chef, dans les procédures formelles de recours. Dans plusieurs entités, les bureaux juridiques se chargent également de l'examen initial des décisions administratives contestées et soutiennent ainsi l'administration dans toutes les phases du processus formel de recours.

335. **Les autres sources de conseils juridiques à la disposition du personnel.** Les membres du personnel qui souhaitent obtenir des conseils juridiques à titre individuel n'ont pas accès à la même source de soutien. Pour éviter les conflits d'intérêts, ils sont généralement empêchés de demander conseil, en matière de justice interne, aux bureaux des affaires juridiques de leurs entités. Dès lors que ces bureaux ont pour responsabilité de défendre les intérêts et la position de l'administration, il serait généralement inapproprié qu'ils conseillent des fonctionnaires sur des dossiers individuels. De même que les représentants du personnel qui cherchent à obtenir des conseils sur des questions collectives ne sauraient s'attendre à ce que les conseillères et les conseillers juridiques de la partie adverse, c'est-à-dire de l'administration, soient en mesure de les conseiller en toute impartialité. Pour combler cette lacune, les organes représentatifs du personnel à l'OIT et au PAM ont eux-mêmes engagé des conseillères et des conseillers juridiques à temps plein<sup>99</sup>, financés notamment par les cotisations des membres. Cette solution risque toutefois de ne pas être à la portée, financièrement parlant, de la plupart des organes de représentation des fonctionnaires.

<sup>99</sup> Il convient de noter que seuls les membres de l'Association des administrateurs du PAM (administrateurs et administratrices recrutés sur les plans international et national) peuvent être légalement représentés par ses avocats.

336. **Les deux réalités du soutien juridique.** En général, alors que toutes les administrations peuvent compter sur des juristes issus de leurs rangs pour assurer leur défense dans le cadre des procédures formelles, la moitié environ des 28 entités participantes du CCI fournissent une assistance juridique similaire, sans frais, à leur personnel, tandis que les fonctionnaires de l'autre moitié n'ont, dans une large mesure, d'autre possibilité que de se procurer leur propre soutien juridique et d'en assurer eux-mêmes la charge financière. À l'image de la division qui existe en matière de justice interne entre les entités qui pratiquent l'examen administratif et l'examen par les pairs, d'une part, et celles qui ont recours au contrôle hiérarchique avant de passer à l'examen judiciaire à double degré de juridiction, d'autre part, deux approches existent parmi les entités pour ce qui est de mettre des services de conseils et de représentation juridiques à la disposition du personnel des Nations Unies.

337. **Les conseils et services de représentation juridiques gratuits du Bureau de l'aide juridique au personnel et du Bureau juridique d'aide au personnel.** En vertu d'accords conclus à cette fin, le personnel employé par le Secrétariat de l'ONU, ses départements et bureaux et autres entités, les fonds et programmes des Nations Unies (à l'exception du PAM) et l'OMM ont accès aux conseils juridiques et aux services de représentation juridique du Bureau de l'aide juridique au personnel des Nations Unies. Le personnel de l'UNRWA a accès aux conseils juridiques et aux services de représentation juridique du Bureau juridique d'aide au personnel.

338. **Le soutien juridique limité mis à la disposition du personnel des institutions spécialisées.** Le personnel de la plupart des institutions spécialisées (à l'exception de l'OMM), ainsi que du PAM et de l'ONUSIDA, doit s'appuyer sur une gamme disparate de moyens de soutien juridique : a) de la part des organes qui le représentent, lorsque ce type de soutien est prévu et accessible, et que certaines conditions sont remplies ; b) de la part d'un conseiller juridique externe engagé aux frais du fonctionnaire, dans la mesure où le cadre réglementaire de son entité le permet ; ou c) de la part d'un conseiller ou d'une conseillère juridique bénévole à sélectionner parmi un cercle limité de personnes constitué d'anciens fonctionnaires ou de fonctionnaires en activité, provenant de certaines entités seulement. Aussi le soutien juridique à la disposition du personnel des entités des Nations Unies peut-il, au mieux, être qualifié d'inégal.

Figure XII

**Services de représentation juridique à la disposition des fonctionnaires des entités participantes du CCI**

Entités	Accès aux services du Bureau de l'aide juridique au personnel, sans frais pour les fonctionnaires	Aide juridique disponible auprès des organes représentatifs du personnel, sous conditions	Représentation librement choisie et non soumise à restrictions, aux frais des fonctionnaires	Représentation par des fonctionnaires en activité ou d'anciens fonctionnaires		Représentation expressément proscrite par le cadre réglementaire
				de toute entité des Nations Unies	de la même entité	
Secrétariat de l'ONU, ses départements et bureaux	Secrétariat de l'ONU, CNUCED, ONUDC, ONU-Habitat, PNUE	Secrétariat de l'ONU, ONUDC	Secrétariat de l'ONU, ONUDC			
Fonds et programmes	FNUAP, HCR, ONU-Femmes, PNUD, UNICEF, UNOPS, UNRWA*	HCR, PAM**		PAM		
Autres entités des Nations Unies	ITC	ONUSIDA**	ONUSIDA			
Institutions spécialisées et AIEA	OMM	AIEA, FAO, OIT, OMI, OMPI, OMS (siège seulement), ONUDI, UIT, UPU	OMI, OMPI, OMS, UPU	OMI, OMS	AIEA, OACI (siège seulement), OMT (fonctionnaires en activité seulement), ONUDI, UNESCO	OIT, UIT (tous bureaux), UNESCO (conseiller, conseillère externe seulement)

Source : CCI.

\* L'UNRWA a son propre Bureau juridique d'aide au personnel.

\*\* L'ONUSIDA et le PAM utilisent respectivement les mécanismes de l'OMS et de la FAO.

## A. Bureau de l'aide juridique au personnel du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies

### 1. Dispositions institutionnelles et conditions de soutien

339. **Une nouvelle source unique de soutien juridique indépendant à la disposition du personnel.** Initiative sans précédent dans l'histoire des mécanismes de justice interne mis sur pied par les organisations internationales, le Bureau de l'aide juridique a été créé en 2009 parmi les mesures et mécanismes constituant les « options » complètes mises en œuvre dans le cadre de la réforme de la justice adoptée par l'Assemblée générale à l'intention des entités appliquant le Statut et le Règlement du personnel de l'ONU. Dans la logique de la professionnalisation générale des procédures de justice interne, notamment de l'instauration d'un examen judiciaire indépendant à double degré de juridiction confié à des tribunaux externes, il a semblé nécessaire de mettre à la disposition des fonctionnaires un dispositif de soutien juridique plus approprié que les services bénévoles assurés jusqu'alors par le Groupe des conseils. Pour reprendre les termes de l'Assemblée générale, « une aide juridique professionnelle est indispensable pour l'utilisation efficace et appropriée des mécanismes organisés par le système d'administration de la justice »<sup>100</sup>. Le Bureau de l'aide juridique au personnel (de même que le Bureau juridique d'aide au personnel de l'UNRWA) est unique en ce qu'aucune structure comparable n'est mise à la disposition du personnel des organisations internationales qui a besoin d'une aide juridique abordable pour régler des questions professionnelles.

340. **Un service fonctionnellement et opérationnellement indépendant.** Pour que soit assurée son indépendance vis-à-vis des structures administratives des entités qu'il sert, le Bureau de l'aide juridique au personnel a été inclus dans le Bureau de l'administration de la justice du Secrétariat de l'ONU qui, nouvellement créé et placé sous l'autorité directe du Secrétaire général, coordonne divers mécanismes nés de la réforme du système de justice interne. Le Bureau de l'aide juridique est donc indépendant, sur le plan fonctionnel comme opérationnel, des fonctions ressources humaines et affaires juridiques, tout comme des chefs de secrétariat et des organes représentatifs du personnel de ses entités clientes. Ses rapports hiérarchiques avec la Directrice ou le Directeur exécutif du Bureau de l'administration de la justice sont de nature purement administrative et il tient son mandat de la résolution 62/228 de l'Assemblée générale (par. 12 à 15).

341. **Une aide juridique professionnelle mise à la disposition gratuite du personnel depuis 2009.** Le Bureau de l'aide juridique au personnel emploie des juristes qui ont une connaissance et une expérience particulières du droit administratif des Nations Unies. Tout ou toute fonctionnaire qui a besoin d'une aide ou d'un soutien juridique peut faire appel aux services gratuits du Bureau de l'aide juridique, quelles que soient la phase, la durée ou l'issue de la procédure de recours. Les dépenses du Bureau sont généralement imputées aux budgets ordinaires de ses entités clientes, sauf certaines exceptions.

342. **L'aide proposée couvre toutes les phases du processus de recours.** L'aide juridique peut être fournie à toutes les phases du processus de recours, qu'il s'agisse des conseils préalables à l'ouverture d'une procédure formelle, de la formulation des demandes de contrôle hiérarchique, de l'aide au contentieux, des communications formelles et informelles avec les représentantes et représentants de l'administration, et de la négociation des règlements à l'amiable. Bien que le Règlement du personnel prévoit expressément que le Bureau défende les fonctionnaires dans les procédures disciplinaires et devant les tribunaux<sup>101</sup>, ce sont les questions relatives au contrôle hiérarchique et les avis sommaires sur des questions diverses qui représentent, depuis sa création, la plus grande part de sa charge de travail<sup>102</sup>.

343. **Les entités servies.** Parmi les 28 entités participantes du CCI, 12 bénéficient des services du Bureau de l'aide juridique au personnel en raison de leur adhésion au Statut et au Règlement du personnel de l'ONU (voir fig. XIII). Ces entités comprennent le Secrétariat de

<sup>100</sup> Résolution 62/228 de l'Assemblée générale, par. 12.

<sup>101</sup> Règlement du personnel de l'ONU, art. 10.3 a), 11.4 d) et 11.5 d).

<sup>102</sup> Voir A/77/156, tableau 10 (p. 16).

l'ONU, ses bureaux et départements et autres entités, et les fonds et programmes des Nations Unies (sauf le PAM et l'UNRWA). L'OMM est la seule institution spécialisée qui bénéficie de ces services en vertu d'un accord spécial conclu avec le Secrétariat de l'ONU.

Figure XIII

**Accès du personnel des entités participantes du CCI aux services du Bureau de l'aide juridique au personnel<sup>103</sup>**

Entités		Accès aux services
Secrétariat de l'ONU, ses départements et bureaux	Secrétariat de l'ONU, CNUCED, ONUDC, ONU-Habitat, PNUE	√
Fonds et programmes	FNUAP, HCR, ONU-Femmes, PNUD, UNICEF, UNOPS,	√
	PAM	X
Autres entités	ITC	√
	ONUSIDA	X
Institutions spécialisées et AIEA	FAO, OACI, OIT, OMI, OMPI, OMS, OMT, ONUDI, UIT, UNESCO, UPU, AIEA	X
	OMM	√

Source : CCI.

344. **Des services liés au système judiciaire à double degré de juridiction.** Les services du Bureau de l'aide juridique au personnel ne sont pas conçus pour être fournis isolément, mais en lien avec d'autres composantes (ou « options ») du cadre d'administration de la justice des Nations Unies. Ces « options » comprennent l'acceptation de la compétence de l'un comme l'autre tribunal du système judiciaire à double degré de juridiction – le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies et le Tribunal d'appel des Nations Unies – ainsi que l'accès au Bureau des services d'ombudsman et de médiation et à ses possibilités de règlement à l'amiable qui viennent compléter les volets formels du système.

345. **Le mécanisme de financement.** Du point de vue budgétaire, le financement du Bureau de l'aide juridique au personnel est principalement imputé au budget ordinaire du Secrétariat de l'ONU. À cette source s'ajoute un accord de partage des coûts avec les fonds et programmes utilisateurs de ses services. En 2013, l'Assemblée générale a décidé de mettre à l'essai un moyen de financement complémentaire consistant à déduire, à titre de contribution, un pourcentage du salaire des fonctionnaires des entités clientes du Bureau de l'aide juridique. Ce mécanisme volontaire, appliqué d'office, avec la possibilité de s'en retirer, et prolongé à plusieurs reprises par l'Assemblée générale pendant qu'étaient étudiées ses améliorations possibles, fournit au Bureau des ressources extrabudgétaires complémentaires dont il a grand besoin pour s'acquitter de sa charge de travail.

346. **Des dispositions relatives aux institutions spécialisées.** Contrairement à l'OACI, l'OMI et l'UPU, qui ont reconnu la compétence du Tribunal d'appel des Nations Unies, mais non celle du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, l'OMM a accepté celle des deux juridictions et fait appel aux services tant du Bureau de l'aide juridique au personnel que du Bureau des services d'ombudsman et de médiation. Ces moyens sont mis à la disposition de l'OMM moyennant rémunération sous la forme d'un forfait annuel prenant en compte l'effectif de l'Organisation et la charge de travail escomptée. Ce forfait est réexaminé annuellement. En 2020, ces services ont ainsi coûté 49 500 dollars des États-Unis à l'OMM, qui emploie un peu plus de 300 personnes.

<sup>103</sup> Le personnel d'autres entités des Nations Unies, qui n'ont pas accepté le Statut du CCI, ont également accès aux services du Bureau de l'aide juridique au personnel.

## 2. Points forts et points faibles

347. **Un modèle auquel aspirer.** Que les membres du personnel puissent bénéficier, sans frais supplémentaires, d'un soutien juridique qualifié, professionnel et à temps plein lorsqu'ils souhaitent obtenir des précisions sur leur qualité pour agir et le bien-fondé de leur cause, et qu'ils puissent se faire représenter juridiquement à tous les stades d'une action en recours, sont des dispositions qui ont transformé le paysage et la qualité de la justice interne dans les entités des Nations Unies. En tandem avec le Bureau des services d'ombudsman et de médiation, qui se spécialise dans le règlement des différends à l'amiable, le Bureau de l'aide juridique au personnel peut être considéré comme un des éléments les plus novateurs et importants de la réforme de l'administration de la justice de 2009. Il constitue un modèle auquel les autres organisations peuvent aspirer, même s'il peine à suivre le rythme auquel ses services sont sollicités.

348. **Les ressources limitées, principale difficulté.** La difficulté majeure à laquelle le Bureau de l'aide juridique au personnel doit faire face, aux dires de ses membres comme de ses clients, tient à ses ressources qui restent insuffisantes pour gérer comme il se doit le flux constant des demandes de conseils et de représentation. Ne comptant que sept administrateurs ou administratrices et trois agentes ou agents des services généraux financés au titre du budget ordinaire, les ressources de base du Bureau de l'aide juridique sont insuffisantes pour assurer son bon fonctionnement, compte tenu des plus de mille demandes d'aide qui lui sont adressées chaque année (1 500 en moyenne par année entre 2019 et 2021, exclusion faite du pic de 2018 résultant des recours en matière d'indemnité de poste introduits par le personnel de Genève), et compte tenu des quelque 25 000 fonctionnaires qui ont à tout moment accès à ses services<sup>104</sup>. Bien que son financement complémentaire au moyen du mécanisme volontaire ait permis au Bureau de doubler pratiquement son personnel juridique, ces juristes sont pour la plupart employés sous contrat temporaire en raison de l'imprévisibilité du dispositif et de la proportion de fonctionnaires qui décident de ne pas y participer<sup>105</sup>. La direction du Bureau a confirmé que celui-ci connaissait un taux d'attrition élevé.

349. **La capacité de réponse limitée perçue par le personnel.** Les représentantes et représentants du personnel qui ont été interrogés dans le cadre de la présente étude ont indiqué que les clientes et les clients du Bureau de l'aide juridique au personnel s'étaient plaints en particulier des ressources humaines insuffisantes dont il disposait. La compétence et la qualité des conseils juridiques et des services de représentation fournis n'avaient donné lieu à aucune réserve, mais l'impression qui s'était fait jour récemment, et qui semblait s'être renforcée depuis, était que les membres du Bureau de l'aide juridique n'étaient pas assez disponibles et qu'il était difficile de les consulter.

350. **Les retards résultant de la charge de travail.** Le Bureau de l'aide juridique au personnel estime qu'il faut à son équipe 3 ou 4 jours pour répondre sous la forme d'une appréciation initiale à chaque affaire qui lui est soumise, sauf dans le cas des affaires disciplinaires qui, même à la phase préliminaire, sont plus longues à traiter et s'accompagnent habituellement d'un volumineux dossier. Ce temps de traitement paraît raisonnable pour une première réponse. Cela étant, avec une moyenne de 1 500 affaires soumises annuellement et en supposant que 13 juristes s'y attèlent tout au long de l'année sans pause, chaque membre de l'équipe juridique devrait mener à terme (et non pas seulement soumettre à un examen préliminaire) au moins deux affaires par semaine pour éviter toute accumulation de retards. Vu les ressources dont dispose le Bureau de l'aide juridique, il n'est donc pas surprenant qu'il accuse des retards dans ses temps de réponse.

351. **Un taux élevé de renouvellement du personnel.** Une question apparentée soulevée par les représentantes et représentants du personnel était le taux de renouvellement élevé de l'équipe juridique du Bureau de l'aide juridique au personnel au cours des dernières années. Les raisons n'en étaient pas évidentes pour les membres du personnel qui avaient constaté les nombreuses vacances de poste et la vitesse de rotation de leurs homologues. Certains membres avaient relevé le fait que bon nombre des juristes du Bureau de l'aide juridique l'avaient quitté pour intégrer les bureaux juridiques d'autres entités.

<sup>104</sup> Voir A/77/156, tableau 10.

<sup>105</sup> Voir A/75/162, annexe III, pour les dernières données relatives au pourcentage de fonctionnaires ayant décidé de ne pas participer au mécanisme de financement complémentaire.

352. **Une progression limitée des carrières.** La structure du Bureau de l'aide judiciaire au personnel ne laisse guère ou pas de place aux possibilités de progression des carrières, la plupart des fonctionnaires restant au niveau de départ de leurs postes. Le Bureau de l'aide judiciaire compte un poste à la classe P-5, plusieurs postes à la classe P-3 et un poste à la classe P-2, pour ce qui concerne le budget ordinaire. Les possibilités d'évolution des carrières se trouvent donc principalement, voire exclusivement, à l'extérieur du Bureau.

353. **La prise en charge sélective des affaires à l'image des obligations du conseiller ou de la conseillère juridique.** Une des questions les plus souvent soulevées concernant le Bureau de l'aide juridique au personnel porte sur la prise en charge des dossiers, perçue comme sélective lorsqu'il s'agit de les défendre par la voie formelle. En principe, le Bureau de l'aide juridique est tenu par le Statut et le Règlement du personnel de représenter les fonctionnaires qui demandent son aide, comme il ressort clairement des termes contraignants utilisés en la matière (« tout fonctionnaire peut, s'il le désire, s'assurer le concours d'un conseil auprès du Bureau » et « a le droit de demander l'aide d'un conseil auprès du Bureau »). Cependant, le Bureau a également pour obligation de respecter les principes de conduite afférents à son rôle de représentation des fonctionnaires en litige, à savoir que « [s]'il y a lieu, il fait savoir au client que sa cause n'a guère de chance de prospérer quant au fond, ce qui déconseillerait d'emprunter toute voie de droit formelle »<sup>106</sup>.

354. Le fait que le Bureau de l'aide juridique au personnel soit habilité à porter une telle appréciation figurerait parmi les arguments avancés par le Secrétaire général en faveur de sa création : « De par leur formation et les obligations que leur impose la déontologie de leur profession, ce sont les avocats ou conseils juridiques de métier qui sont les mieux placés pour apprécier et refuser d'introduire les demandes abusives ou vexatoires, et réduire ainsi le volume global du contentieux. Par surcroît, il est probable qu'un professionnel bien informé découragera les procédures qui n'ont guère de chances d'aboutir et conseillera le recours au système informel dans tous les cas où ce sera possible. »<sup>107</sup>

355. **Le critère de la « chance raisonnable d'aboutir ».** Dans la pratique, le Bureau de l'aide juridique au personnel se fonde sur le critère de la « chance raisonnable d'aboutir » pour décider de l'opportunité d'accepter ou de refuser la prise en charge d'un recours. Cette appréciation est portée par la ou le juriste chargé(e) d'examiner la demande d'aide et soumise à l'approbation de la ou du Chef du Bureau de l'aide juridique, qui peut demander un examen supplémentaire en cas de divergence d'opinion.

356. **Les statistiques et les estimations relatives aux recours rejetés.** En général, environ la moitié seulement des demandes d'aide adressées au Bureau de l'aide juridique au personnel nécessitent davantage que des conseils juridiques. Pour ce qui concerne l'autre moitié, qui sont des demandes de représentation juridique, le Chef du Bureau de l'aide juridique a estimé qu'environ un tiers sont rejetées, notamment faute de bien-fondé de la prétention, mais aussi faute de qualité pour agir de la demandeuse ou du demandeur (dans le cas des non-fonctionnaires, par exemple) ou encore faute de mandat du Bureau pour représenter les fonctionnaires de certaines entités. Le Bureau ne publie pas à l'heure actuelle de statistiques détaillées à ce sujet. Dans son dernier rapport relatif à l'administration de la justice à l'ONU, le Secrétaire général a déclaré que dans 79 % des cas, les affaires avaient été résolues à l'amiable ou le Bureau y avait mis fin en rendant un avis sommaire, en participant à la recherche d'une solution transactionnelle ou en concluant qu'une procédure judiciaire avait peu de chance d'aboutir<sup>108</sup>.

357. **Des représentantes ou représentants du personnel proposent une aide de substitution aux fonctionnaires dont la demande a été rejetée par le Bureau de l'aide juridique au personnel.** La plupart des parties prenantes attribuent au manque de ressources le fait que le Bureau de l'aide juridique rejette une part importante des demandes qui lui sont adressées. Pour que les fonctionnaires aient un autre moyen de se faire aider, au moins deux organes représentatifs du personnel ont passé avec des avocats externes des contrats d'avance d'honoraires, de même qu'ils subventionnent selon que de besoin l'aide juridique externe

<sup>106</sup> Principes gouvernant la conduite des conseils au service du Bureau de l'aide juridique au personnel, par. 4.

<sup>107</sup> A/62/294, par. 27.

<sup>108</sup> A/77/156, par. 47.

fournie aux membres de leur personnel. De telles dispositions ont pu être prises parce que le système, qui charge le Bureau de l'aide juridique de la responsabilité première d'agir en tant que conseil du personnel dans le système de justice interne, est flexible pour ce qui est d'accepter toutes représentations possibles devant ses instances, y compris l'autoreprésentation, l'engagement de défenseurs externes et la représentation à titre bénévole par des collègues ou d'anciens fonctionnaires.

358. **La présence géographique du Bureau de l'aide juridique au personnel.** La dernière difficulté relevée dans le cadre de la présente étude tient à la présence physique limitée du Bureau de l'aide juridique dans le monde. Il est actuellement représenté dans les six lieux d'affectation que sont Addis Abeba, Beyrouth, Entebbe, Genève, Nairobi et New York. Il déploie d'importants efforts de sensibilisation pour informer le personnel de son catalogue de services, notamment au moyen de missions dans différents lieux et bureaux. Malgré cela, selon les informations reçues, de nombreux fonctionnaires n'auraient pas connaissance de l'aide juridique qu'il pourrait leur apporter, notamment dans des lieux d'affectation comme Vienne, où il n'est pas physiquement présent, ses services y étant assurés par l'antenne de Genève. Les organes représentatifs du personnel à Genève ont mis sur pied leur propre programme d'aide juridique qui, quoique limité, vise à subventionner l'aide juridique dont ont besoin les fonctionnaires des grands et petits départements et bureaux du Secrétariat et autres entités implantés en ce lieu.

359. **Le Bureau de l'aide juridique au personnel, solution attrayante pour les entités pratiquant un examen par les pairs de type hybride.** Nonobstant les difficultés auxquelles il doit faire face, le Bureau de l'aide juridique au personnel reste une solution attrayante pour les fonctionnaires et pour les entités qui souhaitent mettre à la disposition de leur personnel des conseils juridiques et des services de représentation fiables, professionnels et bien réglementés. Comme l'atteste le fait que toutes les entités participantes du CCI qui ont accepté la compétence d'au moins un des deux tribunaux des Nations Unies, à savoir l'OACI, l'OMI et l'UPU, ont indiqué qu'elles envisageaient de souscrire les services du Bureau. L'OMI avait étudié plus concrètement cette possibilité, mais ne pouvait se permettre de financer ou de cofinancer elle-même un poste de juriste.

## **B. Bureau juridique d'aide au personnel de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient**

360. Créé en 2011, le Bureau juridique d'aide au personnel de l'UNRWA a pour vocation de fournir une aide et des conseils juridiques à tout fonctionnaire qui entend contester une décision administrative de l'Office de secours et de travaux. Il est considéré comme techniquement indépendant, car placé sous l'autorité du bureau exécutif. Son rôle est censé être similaire à celui que joue le Bureau de l'aide juridique au personnel au Secrétariat de l'ONU, c'est-à-dire de fournir des services de conseil et de représentation au personnel. Les Inspecteurs ont toutefois constaté que le Bureau juridique de l'UNRWA continuait de fonctionner sans disposer de politique ni de texte précisant son mandat et d'autres aspects de son fonctionnement.

361. Comme d'autres fonctions de l'UNRWA touchant à l'administration de la justice, le Bureau juridique manque de ressources. Il compte actuellement un ou une juriste à la classe P-4 et un consultant ou une consultante juridique pour la totalité de son personnel, il occupe des locaux réduits et il dispose d'un très petit budget pour les déplacements, au détriment des visites dans ses cinq zones d'opérations. Pour combler les lacunes dans ses ressources, il a demandé cinq nouveaux postes : un ou une juriste à la classe P-3 pour son siège à Amman et quatre juristes adjoints pour chacune de ses autres zones d'opérations. Ces demandes étaient pendantes au moment de la présente étude.

362. Pendant la seule période allant de janvier à juin 2020, le Bureau juridique s'est occupé de 402 dossiers actifs et a fourni des conseils juridiques à 1 270 clients. Il convient de noter, toutefois, que la plupart des requérantes et requérants assurent leur propre représentation au contentieux, les services du Bureau juridique ne leur étant pas accessibles faute de ressources suffisantes. Les Inspecteurs ont en outre constaté que le niveau élevé d'autoreprésentation

était lié dans une certaine mesure à une connaissance fragmentaire du fonctionnement des mécanismes internes de recours à l'UNRWA et au manque de documents pertinents traduits en arabe.

## C. Soutien juridique au personnel des institutions spécialisées

### 1. Dispositions institutionnelles et conditions

363. **Le soutien juridique à la disposition du personnel des institutions spécialisées est limité.** Les possibilités de soutien juridique à la disposition du personnel des institutions spécialisées, y compris les fonctionnaires de l'ONUSIDA et du PAM, sont plus limitées que celles dont disposent leurs pairs dans les entités relevant du système d'administration de la justice des Nations Unies. À l'exception de l'OMM, toutes les institutions spécialisées utilisent un modèle d'examen par les pairs comme mécanisme interne de recours à caractère général. Dans ces configurations, la position de départ est que le soutien juridique, représentation comprise, n'est pas nécessaire pour tirer parti de la procédure, même si certaines institutions (comme le PAM et l'OMS) étaient favorables à la création d'une ressource similaire au Bureau de l'aide juridique au personnel, moyennant un financement commun qui rendrait les services abordables pour les fonctionnaires.

364. Parmi les entités les moins convaincues par la nécessité de créer un tel service figuraient justement celles qui imposent les conditions les plus restrictives au recours à une représentation externe des fonctionnaires engagés dans un recours interne. Ce sont également les entités qui gagneraient à ce que leurs procédures soient modernisées selon la tendance à la « professionnalisation » des formes traditionnelles d'examen par les pairs, comme proposé par les Inspecteurs dans le présent rapport. Ces entités comprennent l'AIEA, l'OMT, l'ONUDI et l'UIT.

365. **Les arguments contre la « surjudiciarisation » du précontentieux.** Au cours des entretiens menés dans le cadre de la présente étude, l'AIEA, l'OMT, l'ONUDI et l'UIT ont indiqué que les contraintes financières pouvaient constituer un obstacle et qu'en comparaison, leurs mécanismes internes de recours n'atteignaient pas un niveau de formalité suffisant pour justifier que soit mis à la disposition de leur personnel un dispositif spécial de soutien juridique. Certaines entités estimaient également que l'intervention de juristes au précontentieux menacerait celui-ci de « surjudiciarisation », ce qui risquait d'entraîner une aggravation rapide des différends entre le personnel et son administration et d'exclure les perspectives de règlement à l'amiable. Certaines entités estimaient que les processus internes de recours, au contraire des litiges devant les tribunaux externes, devaient être accessibles aux non-juristes, sans nécessiter d'aide ou de connaissances juridiques spéciales.

366. **Les restrictions imposées à la représentation juridique.** C'est en fonction de cette perception de l'examen par les pairs que les cadres réglementaires de huit institutions spécialisées continuent d'imposer des restrictions expresses à la faculté de leur personnel de se faire représenter dans le cadre des recours internes :

a) L'OMT et l'UNESCO ne permettent la représentation de leurs fonctionnaires que par des collègues en activité dans leur propre entité (excluant par conséquent la représentation par des retraité(e)s de la même entité) ;

b) L'AIEA, l'OACI et l'ONUDI ont élargi le cercle des représentantes et représentants autorisés aux collègues actuels et anciens (incluant par conséquent les retraité(e)s), mais l'OACI limite expressément ce cercle à celles et ceux qui travaillent ou résident là où les parties seront entendues ;

c) La FAO<sup>109</sup> (comprenant le PAM) et l'OIT ont encore élargi la réserve de leurs représentantes et représentants bénévoles aux fonctionnaires actuels et anciens d'une autre

<sup>109</sup> Au moment où était menée la présente étude, la FAO revoyait son système de justice interne dans le but de mettre à niveau et de moderniser ses procédures internes de recours à dater de la première moitié de 2023.

entité des Nations Unies (FAO) ou de l'ONU et des institutions spécialisées (PAM), ou encore aux représentants du Syndicat du personnel (OIT), la représentation externe étant ainsi maintenue dans les limites du système des Nations Unies au sens large ;

d) Bien que l'UNESCO et l'OIT permettent en principe à leurs fonctionnaires de se faire représenter (à l'interne uniquement pour l'UNESCO, à l'interne et à l'externe pour l'OIT), leurs cadres réglementaires relatifs aux recours disposent que ni l'une ni l'autre partie ne peut exercer le droit à la représentation devant le Conseil d'appel (UNESCO) ou la Commission consultative paritaire de recours (OIT) ; bien que cette disposition semble veiller à une certaine égalité des parties dans le cadre des recours internes, elle pourrait être considérée comme défavorisant les fonctionnaires, puisque l'administration a d'office accès aux services juridiques internes ;

e) Enfin, l'UIT exclut toute forme de représentation quelle qu'elle soit et quel que soit le stade de la procédure interne de recours, permettant seulement aux fonctionnaires de se faire assister par une personne de leur choix.

**367. La liberté de choisir sa représentation dans une minorité d'institutions spécialisées.** Seules quatre institutions spécialisées (l'OMI, l'OMPI, l'OMS comprenant l'ONUSIDA, et l'UPU) laissent à leurs fonctionnaires toute latitude pour choisir leur représentation préférée, qu'il s'agisse d'un défenseur ou d'une défenseuse externe (notamment un avocat ou une avocate) ou de toute autre personne de leur choix, mais à leurs frais. Pour bénéficier de ces conseils juridiques ou services de représentation librement choisis, les fonctionnaires sont généralement tenus de s'acquitter d'avance des frais correspondants.

**368. Les effets des restrictions sont minimisés.** Il faut signaler que les administrations et de nombreux représentants et représentantes du personnel ont été prompts à montrer par quels moyens il avait été remédié aux restrictions susmentionnées dans la pratique. À l'OIT, par exemple, la conseillère juridique engagée par le Syndicat du personnel sous contrat de fonctionnaire pouvait agir en tant que représentante juridique dans le cadre des recours, son contrat, administrativement établi par l'entité, faisant d'elle une fonctionnaire en activité de l'OIT au sens de la disposition concernée, et non une conseillère juridique externe qui n'aurait pas été autorisée à représenter des membres du personnel. Des solutions similaires mises en œuvre dans d'autres entités ont été présentées pour attester qu'en réalité, les restrictions n'avaient eu que des effets limités sur l'accès du personnel à la justice.

**369. L'interdiction frappant la représentation juridique est indéfendable.** C'est une chose d'exiger du personnel qu'il paie de sa poche la représentation dont il a besoin dans ce qui se conçoit bel et bien, nonobstant toutes réserves et nuances, comme une procédure officielle qui aura pour lui des implications juridiques ; c'en est une tout autre que de l'empêcher de ce faire, même à ses propres frais. Les Inspecteurs estiment qu'il est inapproprié, par principe, pour tout système de justice, quel qu'il soit, de priver juridiquement ses justiciables de la possibilité de veiller à ce que leurs intérêts soient représentés avec la compétence voulue, que la procédure en question soit juridique, administrative ou même informelle, et à plus forte raison lorsque lesdits justiciables prennent à leur charge les frais de cette représentation.

## 2. Aide fournie par les soins des organes représentatifs du personnel

**370. Le personnel est appelé à prendre en charge les frais de justice à titre individuel ou collectif.** Faute d'un dispositif de soutien juridique institutionnalisé à l'intention des fonctionnaires engagés dans les recours internes, la plupart des institutions spécialisées s'en remettent à leurs organes représentatifs du personnel pour assurer cette aide, y compris financièrement. Le type d'aide ainsi disponible varie sensiblement en portée et en valeur, mais elle est souvent directement proportionnelle à l'effectif représenté.

**371. Les types d'aide proposés.** Une aide courante proposée par les organes représentatifs du personnel est une liste des avocates et avocats qui pourraient intervenir dans des affaires individuelles, mais cette aide ne comprend pas de soutien financier. Une autre est la mise à disposition de séances de consultation gratuites fournies sur la base d'accords locaux avec des cabinets d'avocats ou des avocates ou avocats externes. Le nombre de ces séances

gratuites est limité à quelques heures par année et par fonctionnaire, qu'il s'agisse des deux séances annuelles de 30 minutes à l'AIEA, de l'unique séance à l'ONUSIDA ou des cinq heures par année pour les membres cotisants de l'association du personnel de l'OMPI.

372. La ou le membre du personnel qui a besoin d'un soutien plus continu peut engager l'avocate ou l'avocat concerné(e) à ses frais. Dans certaines entités, les frais de justice encourus par les membres du personnel peuvent être couverts jusqu'à un certain montant par des assurances juridiques. Certains fonctionnaires utilisent le régime d'assurance mis sur pied par la Fédération des associations de fonctionnaires internationaux (FICSA), en coopération avec une compagnie d'assurance suisse, qui prend en charge les frais de justice jusqu'à un montant de 15 000 francs suisses par personne et par affaire. Les organes représentatifs du personnel de quelques entités, à savoir la FAO, l'OMI, l'OMS et l'UIT, contribuent dans certaines limites aux frais de justice. Les montants de cette aide vont de 2 500 dollars des États-Unis à l'Office des Nations Unies à Vienne et à l'ONUDC (pouvant être portés à 3 000 dollars à une occasion), à 4 000 dollars à l'OMI et à 10 000 dollars à l'OMS, ces sommes provenant directement des fonds des organes représentatifs concernés, moyennant certaines conditions.

373. L'aide la plus complète est assurée par le PAM (aux administrateurs et administratrices recrutés sur le plan national et local seulement) et par l'OIT, et plus précisément par les conseillers juridiques employés à temps plein par les organes représentatifs du personnel de ces entités, lesquels fournissent également des services de représentation juridique, sans frais supplémentaires. À l'opposé, les organes représentatifs du personnel de l'OMT, de l'UNESCO et de l'UPU ne fournissent aucune aide à leurs membres dans ce domaine, en raison de ressources insuffisantes ou inexistantes et de leur incapacité à financer ne fût-ce que leur participation à des régimes d'assurance existants.

374. Dans les entités où une forme d'aide existe, elle est normalement conditionnée, dès le départ, à la qualité de membre cotisant des organes représentatifs du personnel concernés. De nombreux organes ont indiqué qu'ils permettraient aux fonctionnaires de devenir membres pour cette raison précise (avec la possibilité de se retirer plus tard) ; d'autres organes, tels que l'Association du personnel de l'AIEA, sont plus stricts et conditionnent leur soutien à deux années consécutives d'adhésion payante, combinées avec une chance de réussite de l'action estimée à 50 % par l'un ou l'une des deux avocates ou avocats externes sous contrat d'avance d'honoraires avec l'Association.

375. Comme l'essentiel de l'aide financière fournie par les organes représentatifs du personnel provient des cotisations des membres et que les fonctionnaires des entités sont loin d'être tous membres de leurs organes représentatifs, les ressources sont généralement maigres et la contribution aux frais de justice de tout membre du personnel (cotisant) est sujette à des conditions supplémentaires. Il peut s'agir des chances de réussite du recours ou de l'incidence de son règlement, au-delà de la sphère individuelle, sur un groupe de fonctionnaires (dans une optique stratégique ou d'intérêt général). Il se peut également qu'une aide soit refusée à un ou une fonctionnaire qui a déjà introduit plusieurs demandes et bénéficié d'une telle aide.

376. Il existe également entre les organes représentatifs du personnel des différences considérables en ce qui concerne les personnes qui décident si tel ou tel dossier sera pris en charge par l'avocate ou l'avocat de l'association établie, qui désignent l'avocate ou l'avocat qui sera chargé du dossier lorsqu'elle ou ils sont plusieurs à faire l'objet d'un contrat d'avance d'honoraires, ou qui jugent si les conditions nécessaires sont remplies, sans égard au caractère établi ou ponctuel de ces conditions, ni au fait qu'elles soient définies, convenues ou appliquées avec constance. Dans certaines entités, la présidente ou le président de l'organe représentatif du personnel est seul à trancher (comme à l'ONUSIDA et à l'OMS), alors que dans d'autres, la décision peut être prise ou influencée par un comité qui se prononce avec ou sans règles de vote ou de prise de décisions. En général, la réponse à la question de savoir si une ou un membre, cotisant ou non, pourra compter sur l'aide de l'organe représentatif du personnel est hautement imprévisible.

377. Parmi les restrictions figure aussi le fait qu'une aide peut être obtenue par le personnel en poste au siège, mais non par celui des bureaux extérieurs. Bien que plusieurs institutions spécialisées en Suisse semblent utiliser le régime d'assurance mis en place par la FICSA,

il est difficile de savoir si cette couverture vaut hors Suisse. Qui plus est, toutes les institutions spécialisées ne sont pas affiliées à la FICSA, et toutes les entités qui le sont n'ont pas les moyens de participer au régime d'assurance, qui requiert un effectif d'au moins 1 000 fonctionnaires.

378. **Il n'existe pas de système cohérent d'aide juridique pour le personnel des institutions spécialisées.** En résumé, malgré leur volonté de servir au mieux les intérêts des fonctionnaires et les efforts que certains déploient pour leur fournir la meilleure aide possible, la plupart des organes représentatifs du personnel dans les institutions spécialisées n'offrent pas un soutien juridique suffisant à leurs membres. Sur cette toile de fond, le raisonnement des entités qui affirmeraient que leur personnel dispose du soutien juridique voulu et qu'il ne faut donc rien faire de plus, ne tient pas, de l'avis des Inspecteurs.

## D. Comblent le fossé

### 1. Vers « l'égalité des armes » entre l'administration et le personnel

379. « L'égalité des armes », élément essentiel du droit à un procès équitable, est le principe selon lequel les parties à un différend doivent avoir la possibilité de présenter leur cause en toute égalité, dans des conditions telles que l'une n'est pas désavantagée par rapport à l'autre. C'est un principe issu du droit international humanitaire et du droit pénal international que la jurisprudence des tribunaux administratifs a également appliqué aux procédures de justice interne, principalement pour veiller à ce que le personnel et l'administration aient un accès égal aux informations et aux éléments essentiels d'un différend ou d'un litige qui les oppose<sup>110</sup>.

380. **« L'égalité des armes » ne saurait être exclue d'aucune phase du processus précontentieux.** Certaines phases du processus de recours interne ne sont pas censées être contradictoires (c'est le cas de l'examen administratif et du contrôle hiérarchique) et pourraient ainsi, en principe, ne pas nécessiter de représentation juridique. Il n'en reste pas moins difficile de comprendre pourquoi une telle représentation serait interdite. La représentation est tout à fait essentielle dans une procédure contradictoire où deux parties adverses plaident leur cause devant une instance impartiale. Bien que plus caractéristique des procédures judiciaires, cette situation n'est pas étrangère aux procédures d'examen par les pairs qui sont agencées de façon comparable, bien que n'étant pas entièrement, voire pas du tout, professionnalisées.

381. En fait, dès le départ, tout différend porté au-delà de sa première phase interne, à savoir le réexamen par l'administration de sa propre décision, se présente – qu'il s'agisse du droit, des faits ou de la psychologie – d'une façon qui peut s'avérer déterminante pour le cours qu'il suivra et l'issue à laquelle il aboutira. Les Inspecteurs ne voient donc aucun mal à ce que la ou le fonctionnaire qui le souhaite soit autorisé(e) à s'assurer un soutien juridique, y compris par voie de représentation, à toutes les phases du recours interne.

### 2. Accessibilité minimale du soutien juridique à l'échelle du système

382. **Un soutien juridique diversement accessible selon les entités.** Il appert de la comparaison des possibilités de soutien juridique mises à la disposition du personnel des entités des Nations Unies, et de leur accessibilité, qu'il existe une grande disparité dans les niveaux de soutien et de protection disponibles et autorisés, selon que l'entité de la ou du fonctionnaire se trouve d'un côté ou de l'autre de la ligne de partage de la justice interne. Une partie du système a en effet opté pour une formalisation radicale de ses procédures de recours, fournissant aux justiciables les moyens nécessaires pour plaider leur cause ; l'autre partie a entrepris de « professionnaliser » progressivement sa façon de procéder, tout en maintenant l'apparence d'un processus moins formel et en manquant d'équiper le personnel de moyens cohérents et fiables pour défendre ses intérêts juridiques.

<sup>110</sup> Tribunal administratif de l'OIT, *O. c. OMS*, Jugement n° 3586, 17<sup>e</sup> considérant ; *K. c. FAO*, Jugement n° 4412, 7 juin 2021, 17<sup>e</sup> considérant ; également Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, *Morin*, Jugement n° TCNU/2011/069, par. 40 à 42 ; *Kostomarova*, *Judgment No. TCNU/2016/009*, par. 79.

383. **La tendance à la « professionnalisation » appelle des moyens de soutien adaptés.** Bien que des différences subsistent dans la conception des mécanismes internes de recours dans le système des Nations Unies, la volonté de les « professionnaliser » se confirme et avec elle la nécessité de services de conseils et de représentation juridiques suffisamment compétents à l'intention du personnel. Comme la majorité des entités qui maintiennent l'examen par les pairs comme procédure interne pour régler leurs différends d'ordre général ont entrepris d'externaliser, voire de « judiciariser », leurs mécanismes, il va falloir assurer au personnel des formules de soutien juridique plus performantes et constantes.

384. **Plaidoyer pour la liberté de choix en matière de représentation juridique.** Sur cette toile de fond, les restrictions persistantes imposées à la représentation se révèlent en retard sur leur temps et mal adaptées au paysage changeant de la justice interne dans le système des Nations Unies. Les Inspecteurs estiment qu'il est inopportun de continuer à prétendre que les recours internes à caractère formel ne sont pas, fondamentalement, des actions en droit qui se tranchent au regard de dispositions réglementaires et de principes juridiques, même si ce ne sont pas là les seules considérations à prendre en compte. En tant que tel, les actions du précontentieux gagneraient à ce que les membres du personnel qui les intentent disposent de conseils juridiques et de la possibilité de se faire représenter si nécessaire. C'est pourquoi les Inspecteurs sont d'avis que les fonctionnaires souhaitant se faire aider et donc représenter, le cas échéant, devraient pour le moins avoir la faculté de choisir leur défenseur ou leur défenseuse librement et sans restriction. Il y a longtemps qu'auraient dû être adaptés dans ce sens les cadres réglementaires des entités qui continuent de restreindre cette faculté.

385. La recommandation suivante vise à renforcer la cohérence et l'harmonisation.

#### **Recommandation 7**

**Les chefs de secrétariat des entités des Nations Unies qui ne l'ont pas encore fait devraient, d'ici à la fin de 2025, adapter les cadres réglementaires de leurs entités à l'effet d'en éliminer toute restriction à la représentation juridique de leur personnel dans les procédures de justice interne, de sorte à permettre aux fonctionnaires de choisir librement et sans restriction leur défenseur ou défenseuse.**

## VII. Aspects systémiques des mécanismes internes de recours

386. **Il n'existe pas de mécanisme interentités officiel pour les questions relatives aux recours internes précontentieux.** Le système ne compte pas à l'heure actuelle de mécanisme interentités officiel consacré à l'administration de la justice en tant que matière distincte, ni de mécanisme de quelque nature portant spécifiquement sur les procédures du précontentieux, qu'il s'agisse des recours internes à caractère général ou spécialisé et quelle que soit la matière à l'examen.

387. **Les aspects des recours internes intéressant le Réseau ressources humaines du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination.** Certains aspects des procédures internes de recours, en particulier s'agissant des mécanismes de recours spécialisés, peuvent intéresser le Réseau ressources humaines et les équipes spéciales sous l'égide du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS). Comme ces procédures portent normalement sur certains sujets ou politiques afférents à un domaine des ressources humaines, elles relèvent du cadre directeur plus large dans lequel s'inscrivent ces sujets ou politiques, comme la gestion de la performance (et les objections aux documents d'évaluation et de notation), le classement des postes (et les recours y relatifs) ou l'indemnisation en cas de maladie, accident ou décès imputables au service (et les recours en la matière).

388. **Les aspects limités des recours internes intéressant les réseaux des conseillères et conseillers juridiques des entités des Nations Unies.** Certains aspects des procédures internes de recours peuvent faire partie des discussions des conseillères et conseillers juridiques des entités des Nations Unies qui se réunissent une fois l'an pour échanger des informations, données d'expérience et pratiques touchant à des questions juridiques présentant un intérêt commun ou suscitant des préoccupations communes. Les Inspecteurs ont toutefois constaté que les réunions des deux réseaux, à savoir celui des institutions spécialisées, entités connexes et autres du système des Nations Unies, et celui des bureaux, fonds et programmes des Nations Unies, y compris leurs sessions conjointes, ne s'occupent que rarement de questions de justice interne.

389. **Les groupes de travail et les équipes spéciales chargés des questions de justice interne.** Les questions de justice interne sont habituellement étudiées dans des cadres créés à des fins particulières. En voici quelques exemples récents :

a) Le groupe de travail des réseaux des conseillères et conseillers juridiques des Nations Unies pour l'examen du cadre juridictionnel du régime commun des Nations Unies, créé en juillet 2021 afin de faire avancer les travaux relatifs aux propositions présentées par le Secrétaire général dans ses rapports en la matière<sup>111</sup> ;

b) Le groupe de travail consultatif sur les amendements proposés du Règlement de procédure du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies<sup>112</sup> ;

c) L'équipe spéciale sur l'administration de la justice qui se réunit, avec une composition qui fluctue selon les sujets à examiner pendant l'année en cours, aux fins de l'établissement du rapport du Secrétaire général relatif à l'administration de la justice à l'ONU<sup>113</sup> ;

d) La réunion de consultation des conseillères et conseillers juridiques et des organes de représentation du personnel des entités qui reconnaissent la compétence du Tribunal administratif de l'OIT, tenue en octobre 2019 à l'initiative du Président du Tribunal<sup>114</sup>.

<sup>111</sup> Voir A/77/222.

<sup>112</sup> Dont il est question à l'annexe I du rapport A/77/156.

<sup>113</sup> Présidée par la Directrice ou le Directeur du Bureau de l'administration de la justice et réunissant les entités concernées par le rapport (habituellement le Secrétariat de l'ONU, les fonds et programmes des Nations Unies, et les autres entités qui reconnaissent la compétence du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies ou du Tribunal d'appel des Nations Unies).

<sup>114</sup> Dont il est question aux paragraphes 26 et 27 du document GB.338/PFA/11/1 du Conseil d'administration de l'OIT.

390. **Il n'est pas nécessaire de disposer d'un mécanisme officiel spécialisé de consultation interentités.** Compte tenu de la disponibilité de plusieurs plateformes, certes informelles, de consultation, d'échange et de discussion sur les questions de justice interne, les Inspecteurs ne voient pas la nécessité de mettre sur pied un mécanisme interentités officiel consacré aux recours précontentieux en tant que tels. Il ressort de la présente étude que si cet aspect de l'administration de la justice interne n'a pas été suffisamment étudié et n'a peut-être pas reçu l'attention qu'il méritait, il ne se prêtait guère au classement sous une rubrique unique à des fins d'échange, d'harmonisation ou de rapprochement de pratiques ou de solutions réglementaires. C'est d'ailleurs ce qu'ont confirmé la grande majorité des entités étudiées, estimant que les mécanismes actuellement à leur disposition étaient généralement utiles et suffisants compte tenu de leurs besoins.

391. **La différenciation entre les mécanismes généraux et spécialisés.** Les mécanismes généraux et spécialisés fonctionnent de façon relativement isolée les uns par rapport aux autres. Ils sont normalement régis par des parties ou des politiques différentes des cadres réglementaires, confiés à des organes ou des fonctions différemment composées. Certains mécanismes spécialisés complètent les procédures de recours à caractère général, s'articulent avec elles ou en remplacent certaines phases, comme on l'a vu précédemment dans le présent rapport (voir chap. IV).

392. Bien que les principaux éléments de procédure des deux examens soient conceptuellement comparables, les enseignements tirés d'un contrôle hiérarchique s'appliqueraient difficilement à une objection soulevée devant un jury à l'encontre de documents d'évaluation et de notation, tout comme les avantages tenant à la participation de spécialistes indépendants aux procédures de recours en matière de reclassement ne seraient probablement pas transférables à un examen par les pairs portant sur l'appréciation de mesures disciplinaires ou sur un recours à l'encontre de telles mesures. De l'avis des Inspecteurs, le parti de ramener toutes ces procédures précontentieuses sous un même mécanisme interentités ne conduirait pas à une situation susceptible de faciliter la coordination ou le partage de solutions.

393. **La différenciation en fonction du bureau chargé de la procédure.** Sans égard à la configuration des mécanismes précontentieux, certaines procédures, en particulier les procédures spécialisées, sont souvent confiées de bout en bout à un seul service ou à une seule fonction (comme la fonction des ressources humaines), tandis que dans les mécanismes de recours à caractère général, les phases du processus ont tendance à se distinguer les unes des autres et à être administrées par différents services (comme dans le cas du recours constitué d'une phase introductive, d'une première instance et d'une dernière instance). Certaines sont administrées ou soutenues par la fonction des ressources humaines, d'autres par la fonction des affaires juridiques et d'autres encore par des spécialistes indépendants, des services quasi indépendants (structurellement séparés) ou des services fournissant un appui par des voies informelles de règlement des différends. Les mécanismes internes de recours ne sont donc pas administrés par un groupe homogène de praticiens ou de fonctions. La tâche de déterminer la composition la plus adéquate d'un mécanisme interentités formel pour toutes les procédures précontentieuses présenterait également des difficultés considérables, sans avantages manifestes pour la performance, l'efficacité et l'efficacé.

394. **Des moyens d'améliorer la cohérence et la concordance.** Nonobstant les difficultés mentionnées ci-dessus, les Inspecteurs sont convaincus que la cohérence et la concordance parmi certains éléments des mécanismes internes de recours pourraient être améliorées. L'assouplissement des critères de convergence entre les mécanismes de recours et les types d'entités permettrait d'envisager différentes formules et possibilités d'échange et de partage des connaissances, qui viendraient s'ajouter aux mesures de formation et de mise au courant qui existent déjà et pourraient créer à l'échelle du système un réservoir de connaissances internes spécialisées propres à éclairer les réformes en cours.

395. Les idées présentées ci-dessous pourraient renforcer les échanges interentités parmi certains acteurs des mécanismes de recours précontentieux :

a) **Forum des responsables participant aux examens administratifs et aux contrôles hiérarchiques.** Étant donné la similitude entre ces deux dispositifs et les différentes configurations sous lesquelles ils sont administrés dans le système des

Nations Unies, de précieux éclairages pratiques et enseignements pourraient être mis en commun au bénéfice des administrations dont les mécanismes sont moins développés ou moins dotés en ressources. Elles pourraient ainsi tirer parti des pratiques existantes et des démarches inaugurées par d'autres entités du système. Il s'agirait notamment de trouver un moyen efficace de coordonner les contributions des responsables, notamment de celles et ceux qui prennent les décisions administratives.

b) **Forum des secrétaires ou fonctionnaires chargés des tâches de secrétariat à l'appui des organes d'examen par les pairs.** Un tel forum pourrait être l'occasion pour ses participantes et participants de se pencher, entre autres, sur les aspects pratiques et procéduraux de leur rôle, la portée de l'examen, leur positionnement institutionnel, leurs rapports hiérarchiques fonctionnels et administratifs, la gestion des procédures, les règles de participation, l'interaction avec les membres des organes d'examen par les pairs, les membres du personnel et l'administration. Si certains sujets peuvent appeler un traitement séparé en raison de l'objet du processus en question (s'agissant, par exemple, des normes, de la charge et de l'appréciation de la preuve dans le cadre de l'examen par les pairs selon qu'il s'inscrit dans un mécanisme de recours à caractère général ou qu'il porte sur des questions disciplinaires ou des objections aux documents d'évaluation et de notation), d'autres sont communs à tous les processus (s'agissant, par exemple, des règles et pratiques visant à remédier aux conflits d'intérêts au moyen de déclarations, récusations ou retraits de membres).

c) **Forum du personnel d'appui des mécanismes de recours à caractère spécialisé, selon les matières.** Bien que des échanges aient déjà lieu au sujet de diverses matières, principalement dans le cadre du Réseau Ressources humaines du CCS, l'accent est rarement mis sur les recours. De ce fait, les délégations peuvent ne pas toujours inclure des personnes qui s'occupent effectivement du règlement des différends. Les possibilités de comparer des données d'expérience sont légion parmi les fonctionnaires qui ont la charge des mécanismes de recours en matière d'indemnisation ou qui administrent les conseils médicaux, les procédures d'objection en matière d'évaluation et de notations et d'autres formes de recours et de règlement des différends formels ou informels portant sur des matières particulières.

d) **Forum des présidentes et présidents des organes d'examen par les pairs et des juges et greffières ou greffiers des tribunaux.** Les résultats des délibérations des organes d'examen par les pairs étant en définitive susceptibles d'être examinés par une instance judiciaire, il serait logique de délimiter les activités de ce forum selon les compétences respectives des juridictions en question. Le Greffier ou la Greffière du Tribunal administratif de l'OIT a d'ailleurs mis à l'essai un programme d'information directe pour les présidentes et présidents et les membres des organes d'examen par les pairs relevant de la compétence du Tribunal administratif de l'OIT, afin que ces personnes puissent rencontrer des membres de la juridiction et renforcer leur compréhension des exigences procédurales et jurisprudentielles liées au droit et à la pratique du Tribunal. Une démarche similaire pourrait être envisagée à l'intention des organes d'examen par les pairs dont les décisions (à distinguer des recommandations) sont sujettes à l'examen judiciaire du Tribunal d'appel des Nations Unies (comme l'OACI, l'OMI et l'UPU).

396. **Les entités expérimentées et dotées de ressources suffisantes devraient montrer la voie.** Le développement de tels échanges interdisciplinaires entre entités pourrait profiter au système des Nations Unies dans son ensemble, mais s'avérerait particulièrement utile aux entités de plus petite taille moins bien dotées en ressources, ainsi qu'à celles qui ont plus difficilement accès aux communautés de pratique, étant situées en des lieux d'affectation où d'autres entités n'ont ni siège ni présence. Vu la paucité des budgets de formation et l'accès limité et onéreux aux spécialistes externes, les entités jouissant de plus de ressources et d'expérience, telles que le Secrétariat de l'ONU, l'OMPI, l'OMS ou l'UNICEF, devraient envisager de faciliter la tenue de telles réunions consacrées aux échanges informels, périodiquement ou à titre d'initiatives ponctuelles et expérimentales, et à reproduire par d'autres selon les besoins.

## VIII. Conclusions et voie à suivre

397. Dans l'ensemble, nonobstant la diversité du paysage des mécanismes internes de recours, le constat qui se dégage de la présente étude est que les deux systèmes selon lesquels s'organisent les recours internes fonctionnent généralement bien. Il ressort en effet des constatations que les mécanismes existants ouvrent des voies de recours suffisantes et ne présentent pas de lacunes majeures, bien que chacun ait ses avantages et ses inconvénients, et que tous deux gagneraient à ce que certains aspects de leur fonctionnement soient améliorés, comme exposé dans le présent rapport.

398. Les personnes interrogées ont donné des réponses qui rejoignent ces constatations, quoique nuancées pour ce qui est de dire si le système entièrement professionnalisé pouvait être considéré comme mieux équipé que l'examen par les pairs suivi d'une seule instance, comme supérieur à lui sur quelque point que ce soit. Des fonctionnaires qui avaient fait l'expérience des deux formules de recours interne à caractère général avaient ainsi pu se rendre compte de certaines qualités du modèle de l'examen par les pairs qui n'étaient pas apparues aux membres du personnel qui n'avaient connu que la formule « professionnalisée ».

399. De l'avis des Inspecteurs, toutefois, l'avantage que constitue la sécurité juridique et l'impartialité de l'issue d'un recours (moins ambiguë et moins imprévisible), auquel le droit a été appliqué par des juristes dans le respect rigoureux des préceptes de déontologie, l'emporte sur l'avantage qui peut résulter d'une procédure dont la principale caractéristique est sa composition paritaire, mais qui manque d'indépendance et de compétences juridiques.

400. En fait, la principale critique faite au système d'administration de la justice du Secrétariat de l'ONU avant la réforme ne visait pas tant la nature de l'examen par les pairs que la façon dont il était administré. Il était perçu comme un mécanisme aux ressources insuffisantes qui dépendait du temps que pouvaient lui consacrer bénévolement des fonctionnaires par ailleurs employés à temps plein et qui manquaient d'orientations juridiques ou d'appui administratif, un mécanisme vis-à-vis duquel n'étaient pas suffisamment pris en compte les facteurs structurels favorisant les partis pris et les conflits d'intérêts, en l'absence ou avec très peu de garanties d'indépendance.

401. Bon nombre de ces questions ont été ou sont graduellement résolues par les entités qui continuent d'utiliser l'examen par les pairs à ce jour. Les Inspecteurs estiment que la tendance générale à la « professionnalisation » des mécanismes de recours précontentieux devrait être accueillie favorablement, car il ne fait pas de doute qu'elle contribuera à soutenir la crédibilité de ces procédures. Ils sont d'avis que les examens par les pairs moins professionnalisés que pratiquent certaines entités devraient être mis à niveau pour répondre aux attentes actuelles en matière de compétences juridiques, d'indépendance et de prévisibilité, tout en préservant la participation des pairs qui les caractérise, comme moyen d'intégration des spécificités culturelles de l'entité. Il faudra peut-être aussi revoir la façon dont s'organisent les relations entre le personnel et ses cadres afin qu'elles évoluent vers une participation et une consultation plus poussées des organes représentatifs du personnel lorsqu'il est question de la façon dont la justice et le principe de responsabilité vont s'appliquer sur le lieu de travail.

402. Comme l'atteste l'attention accrue que certaines entités portent à la phase préalable au recours (et pas seulement à la phase précontentieuse au sens formel), en particulier dans le souci d'améliorer les décisions administratives et la disponibilité des mécanismes de règlement informel des différends, une importance plus grande est accordée à la prévention et à l'intervention précoce, et des efforts sont déployés en faveur d'une information plus complète et d'une communication plus efficace. Les Inspecteurs croient fermement que le règlement des différends professionnels doit s'appuyer bien davantage sur la prévention que ce n'est le cas aujourd'hui. Cela veut dire développer les occasions de formation et d'accompagnement pour le personnel qui a des responsabilités d'encadrement et donc décisionnelles, et renforcer les mécanismes informels de règlement des différends. À cet égard, l'exploitation des services d'ombudsman et de médiation, ainsi que d'autres ressources du même ordre, sera un facteur clef de l'aboutissement des efforts ainsi déployés.

## Annexe I

## Configuration des mécanismes internes de recours à caractère formel (et général)

	Entité	Processus administratif interne					Processus judiciaire externe			
		Première phase Condition préalable à la phase suivante			Deuxième phase Mécanisme de recours de première instance		Troisième phase Examen judiciaire de dernière instance			
		Contrôle hiérarchique	Examen administratif	Décision finale	Examen par les pairs		Examen judiciaire TCNU	TANU	TAOIT	
					Organe d'examen par les pairs	Décision finale				
<b>Secrétariat de l'ONU<sup>a</sup> et ses départements et bureaux</b>	<b>ONU</b>	Oui	Non	Secrétaire général(e) adjoint(e) chargé(e) du Département des stratégies et politiques de gestion et de la conformité	S.O.	S.O.	Oui	Oui	Non	
	<b>CNUCED</b>	Voir ONU	Voir ONU		Voir ONU	Voir ONU	Voir ONU	Voir ONU	Voir ONU	
	<b>PNUÉ</b>	Voir ONU	Voir ONU		Voir ONU	Voir ONU	Voir ONU	Voir ONU	Voir ONU	
	<b>ONU-Habitat</b>	Voir ONU	Voir ONU		Voir ONU	Voir ONU	Voir ONU	Voir ONU	Voir ONU	
	<b>ONUDC</b>	Voir ONU	Voir ONU		Voir ONU	Voir ONU	Voir ONU	Voir ONU	Voir ONU	
<b>Fonds et programmes</b>	<b>PNUD</b>	Oui	Non	Sous-Secrétaire général(e) et Directeur/Directrice du Bureau des services de gestion	S.O.	S.O.	Oui	Oui	Non	
	<b>FNUAP</b>	Oui	Non	Directeur exécutif/Directrice exécutive	S.O.	S.O.	Oui	Oui	Non	
	<b>HCR</b>	Oui	Non	Haut(e)-Commissaire adjoint(e)	S.O.	S.O.	Oui	Oui	Non	
	<b>UNICEF</b>	Oui	Non	Directeur exécutif/Directrice exécutive adjoint(e) chargé(e) de la gestion	S.O.	S.O.	Oui	Oui	Non	
	<b>UNOPS</b>	Oui	Non	Directeur exécutif/Directrice exécutive	S.O.	S.O.	Oui	Oui	Non	
	<b>UNRWA</b>	Non	Oui (Demande d'examen de décision)	Commissaire général(e) adjoint(e)	S.O.	S.O.	Oui (TCUNRWA)	Oui	Non	
	<b>ONU-Femmes</b>	Oui	Non	Directeur/Directrice, Ressources humaines	S.O.	S.O.	Oui	Oui	Non	

<sup>a</sup> Comme exposé dans ST/SGB/2015/3.

	Entité	Processus administratif interne					Processus judiciaire externe			
		Première phase Condition préalable à la phase suivante			Deuxième phase Mécanisme de recours de première instance		Troisième phase Examen judiciaire de dernière instance			
		Contrôle hiérarchique	Examen administratif	Décision finale	Examen par les pairs		Examen judiciaire	TANU	TAOIT	
					Organe d'examen par les pairs	Décision finale				TCNU
	<b>PAM</b>	Non	Oui	Directeur exécutif/Directrice exécutive <sup>b</sup>	Comité de recours (FAO)	Directeur général/Directrice générale (FAO)	Non	Non	Oui	
<b>Autres entités de l'ONU</b>	<b>ITC</b>	Voir ONU	Voir ONU	Voir ONU	Voir ONU	Voir ONU	Voir ONU	Voir ONU	Voir ONU	
	<b>ONUSIDA</b>	Non	Oui	Directeur exécutif/Directrice exécutive adjoint(e) chargé(e) de la gestion et de la gouvernance	Comité d'appel mondial (OMS)	Directeur exécutif/Directrice exécutive	Non	Non	Oui	
<b>Institutions spécialisées et AIEA</b>	<b>FAO</b>	Non	Oui	Directeur/Directrice général(e) adjoint(e), Administration et finances <sup>c</sup>	Comité de recours	Directeur/Directrice général(e)	Non	Non	Oui	
	<b>AIEA</b>	Non	Oui	Directeur/Directrice généra(e)l	Commission paritaire de recours	Directeur/Directrice général(e)	Non	Non	Oui	
	<b>OACI</b>	Non	Oui	Secrétaire général(e)	Commission d'appel	Commission d'appel	Non	Oui	Non	
	<b>OIT</b>	Non	Oui	Directeur/Directrice, Département du développement des ressources humaines	Commission consultative paritaire de recours	Directeur/Directrice général(e)	Non	Non	Oui	
	<b>OMI</b>	Oui (après le « dialogue » obligatoire)	Non	Directeur/Directrice, Division administrative	Commission de recours du personnel	Commission de recours du personnel	Non	Oui	Non	
	<b>UIT</b>	Non	Oui	Secrétaire général(e)	Comité d'appel	Secrétaire général(e)	Non	Non	Oui	
	<b>UNESCO</b>	Non	Oui	Directeur/Directrice général(e) adjoint(e)	Conseil d'appel	Directeur/Directrice général(e)	Non	Non	Oui	
	<b>ONUDI</b>	Non	Oui	Directeur/Directrice général(e)	Commission paritaire de recours	Directeur/Directrice général(e)	Non	Non	Oui	
	<b>OMT</b>	Non	Oui	Secrétaire général(e)	Comité paritaire de recours	Secrétaire général(e)	Non	Non	Oui	

<sup>b</sup> Pour le personnel du PAM, les « décisions finales » sans renvoi au Comité de recours de la FAO sont prises par le Directeur général ou la Directrice générale de la FAO après consultation du Directeur exécutif ou de la Directrice exécutive du PAM.

<sup>c</sup> Pour le personnel de la FAO, les « décisions finales » sans renvoi au Comité de recours de la FAO sont prises par le Directeur général adjoint ou la Directrice générale adjointe de la FAO.

	Entité	Processus administratif interne					Processus judiciaire externe			
		Première phase Condition préalable à la phase suivante			Deuxième phase Mécanisme de recours de première instance			Troisième phase Examen judiciaire de dernière instance		
		Contrôle hiérarchique	Examen administratif	Décision finale	Examen par les pairs		Examen judiciaire	TANU	TAOIT	
					Organe d'examen par les pairs	Décision finale				TCNU
	<b>UPU</b>	Non	Oui	Directeur/Directrice général(e)	Comité de recours	Comité de recours	Non	Oui	Non	
	<b>OMS</b>	Non	Oui	Sous-Directeur/Sous-Directrice général(e) chargé(e) des fonctions institutionnelles	Comité d'appel mondial	Directeur/Directrice général(e)	Non	Non	Oui	
	<b>OMPI</b>	Non	Oui	Directeur/Directrice générale	Comité d'appel	Directeur/Directrice général(e)	Non	Non	Oui	
	<b>OMM</b>	Oui (externalisé à l'UNICEF)	Non	Secrétaire général(e)	S.O.	S.O.	Oui	Oui	Non	

## Annexe II

### Cadre de réglementation et dispositions institutionnelles applicables aux mécanismes internes de recours à caractère formel et général

	Entité	Statut et Règlement du personnel appliqués	Mécanisme interne de recours formel et général	Première phase administrée par	Contribution à la première phase ; conseils sur les politiques ou les questions juridiques fournis par	Représente la/le chef de secrétariat en tant que défendeur en première instance	Représente la/le chef de secrétariat en dernière instance judiciaire	Fonctionnaire ou groupe chargé des relations avec le personnel ou professionnelles
<b>Secrétariat de l'ONU et ses départements et bureaux<sup>a</sup></b>	<b>ONU</b>	Statut et Règlement du personnel de l'ONU	Contrôle hiérarchique avant TCNU et TANU	Groupe du contrôle hiérarchique, Département des stratégies et politiques de gestion et de la conformité (centralisé)	Bureau administratif, bureau exécutif ou bureau des ressources humaines selon les cas au niveau des entités (décentralisé)	Section des appels, Division du droit administratif, Bureau des ressources humaines, Département des stratégies et politiques de gestion et de la conformité (centralisé)	Bureau des affaires juridiques (centralisé)	S.O.
	<b>CNUCED</b>	Voir ONU	Voir ONU	Voir ONU	Section des avis juridiques et stratégiques, Service de la gestion des ressources humaines	Section des avis juridiques et stratégiques, Service de la gestion des ressources humaines (ONUG)	Voir ONU	S.O.
	<b>PNUE</b>	Voir ONU	Voir ONU	Voir ONU	Groupe des affaires juridiques, Division des services généraux ou ONUN	Groupe des affaires juridiques, Division des services généraux	Voir ONU	S.O.
	<b>ONU-Habitat</b>	Voir ONU	Voir ONU	Voir ONU	Groupe des questions juridiques, Office du Directeur exécutif/ de la Directrice exécutive ou ONUN	Groupe des questions juridiques, Office du Directeur exécutif/de la Directrice exécutive	Voir ONU	S.O.
	<b>ONUDC</b>	Voir ONU	Voir ONU	Voir ONU	Équipe chargée des politiques et des questions juridiques, Groupe des services consultatifs et de l'appui aux opérations, Service de la gestion des ressources humaines	Section des avis juridiques et stratégiques, Service de la gestion des ressources humaines (ONUG)	Voir ONU	S.O.

<sup>a</sup> Comme exposé dans ST/SGB/2015/3.

	Entité	Statut et Règlement du personnel appliqués	Mécanisme interne de recours formel et général	Première phase administrée par	Contribution à la première phase ; conseils sur les politiques ou les questions juridiques fournis par	Représente la/le chef de secrétariat en tant que défendeur en première instance	Représente la/le chef de secrétariat en dernière instance judiciaire	Fonctionnaire ou groupe chargé des relations avec le personnel ou professionnelles
<b>Fonds et programmes</b>	<b>PNUD</b>	Voir ONU	Contrôle hiérarchique avant TCNU et TANU	Bureau des services juridiques	Bureau des ressources humaines	Bureau des services juridiques	Voir ONU	S.O.
	<b>FNUAP</b>	Voir ONU	Contrôle hiérarchique avant TCNU et TANU	Groupe des questions juridiques	Division des ressources humaines	Groupe des questions juridiques	Voir ONU	Fonctionnaire chargé des relations extérieures et avec le personnel
	<b>HCR</b>	Voir ONU	Contrôle hiérarchique avant TCNU et TANU	Service des affaires juridiques	Division des ressources humaines	Service des affaires juridiques	Voir ONU	S.O.
	<b>UNICEF</b>	Voir ONU	Contrôle hiérarchique avant TCNU et TANU	Groupe du droit administratif, Bureau du Directeur/de la Directrice général(e)	Division des ressources humaines	Groupe du droit administratif	Voir ONU	Équipe chargée des relations avec le personnel
	<b>UNOPS</b>	Voir ONU	Contrôle hiérarchique avant TCNU et TANU	Groupe du droit administratif, Groupe juridique	Groupe des politiques et de la conformité, Groupe des ressources humaines et de la performance	Groupe du droit administratif, Groupe juridique	Voir ONU	S.O.
	<b>UNRWA</b>	Statut et Règlement du personnel recruté sur le plan international et Statut et Règlement du personnel recruté sur le plan régional	Demande d'examen de décision avant TCUNRWA et TANU	Département des affaires juridiques	Département des ressources humaines, bureaux extérieurs	Département des affaires juridiques	Département des affaires juridiques	S.O.
	<b>ONU-Femmes</b>	Voir ONU	Contrôle hiérarchique avant TCNU et TANU	Services juridiques	Ressources humaines	Services juridiques	Voir ONU	Conseiller/Conseillère en relations professionnelles
	<b>PAM</b>	Statut et Règlement du personnel (FAO)	Examen administratif avant examen par les pairs et TAOIT	Bureau juridique	Bureau juridique	Bureau juridique (FAO)	Bureau juridique (FAO)	Service chargé des relations avec le personnel
<b>Autres entités de l'ONU</b>	<b>ITC</b>	Voir ONU	Voir ONU	Voir ONU	Section des avis juridiques et stratégiques, Service de la gestion des ressources humaines (ONUG)	Section des avis juridiques et stratégiques, Service de la gestion des ressources humaines (ONUG)	Voir ONU	S.O.

	Entité	Statut et Règlement du personnel appliqués	Mécanisme interne de recours formel et général	Première phase administrée par	Contribution à la première phase ; conseils sur les politiques ou les questions juridiques fournis par	Représente la/le chef de secrétariat en tant que défendeur en première instance	Représente la/le chef de secrétariat en dernière instance judiciaire	Fonctionnaire ou groupe chargé des relations avec le personnel ou professionnelles
	<b>ONUSIDA</b>	Statut du personnel et Règlement du Personnel (OMS, adapté)	Examen administratif avant examen par les pairs et TAOIT	Groupe des politiques et des affaires juridiques des ressources humaines, Département Gestion des ressources humaines	S.O.	Groupe des politiques et des affaires juridiques des ressources humaines, Département Gestion des ressources humaines	Bureau des affaires juridiques (OMS)	S.O.
<b>Institutions spécialisées et AIEA</b>	<b>FAO</b>	Statut et Règlement du personnel	Examen administratif avant examen par les pairs et TAOIT	Bureau juridique	Division des ressources humaines	Bureau juridique	Bureau juridique	Responsable des relations professionnelles
	<b>AIEA</b>	Statut et Règlement du personnel	Examen administratif avant examen par les pairs et TAOIT	Division des ressources humaines	S.O.	Division des ressources humaines	Bureau des affaires juridiques	Spécialiste des relations avec le personnel
	<b>OACI</b>	Code et règlement du personnel	Examen administratif avant examen par les pairs et TANU	Direction des affaires juridiques et des relations extérieures (avec les Ressources humaines)	Ressources humaines (avec la Direction des affaires juridiques et des relations extérieures)	Direction des affaires juridiques et des relations extérieures	Direction des affaires juridiques et des relations extérieures	S.O.
	<b>OIT</b>	Statut du personnel	Examen administratif avant examen par les pairs et TAOIT	Département du développement des ressources humaines, Service des politiques et des prestations sociales	S.O.	Département du développement des ressources humaines,	Services juridiques	S.O.
	<b>OMI</b>	Statut et Règlement du personnel	« Dialogue » obligatoire avant contrôle hiérarchique, examen par les pairs et TANU	Service des ressources humaines	S.O.	Bureau des affaires juridiques	Bureau des affaires juridiques	S.O.
	<b>UIT</b>	Statut et Règlement du personnel	Examen administratif avant examen par les pairs et TAOIT	Département de la gestion des ressources humaines	S.O.	Département de la gestion des ressources humaines	Département de la gestion des ressources humaines	S.O.
	<b>UNESCO</b>	Statut et Règlement du personnel	Examen administratif avant examen par les pairs et TAOIT	Bureau de la gestion des ressources humaines	S.O.	Unité de droit administratif, Affaires juridiques	Unité de droit administratif, Affaires juridiques	S.O.
	<b>ONUDI</b>	Statut et Règlement du personnel	Examen administratif avant examen par les pairs et TAOIT	Département de la gestion des ressources humaines	Département de la gestion des ressources humaines	Département de la gestion des ressources humaines	Bureau des affaires juridiques	S.O.

	Entité	Statut et Règlement du personnel appliqués	Mécanisme interne de recours formel et général	Première phase administrée par	Contribution à la première phase ; conseils sur les politiques ou les questions juridiques fournis par	Représente la/le chef de secrétariat en tant que défendeur en première instance	Représente la/le chef de secrétariat en dernière instance judiciaire	Fonctionnaire ou groupe chargé des relations avec le personnel ou professionnelles
	<b>OMT</b>	Statut et Règlement du personnel	Examen administratif avant examen par les pairs et TAOIT	Ressources humaines (avec le Conseiller/la Conseillère juridique)	(avec les Ressources humaines)	Ressources humaines (avec le Conseiller/la Conseillère juridique)	Conseiller/Conseillère juridique	S.O.
	<b>UPU</b>	Statut et Règlement du personnel du Bureau international	Examen administratif avant examen par les pairs et TANU	Direction des ressources humaines	S.O.	Direction des affaires juridiques	Direction des affaires juridiques	S.O.
	<b>OMS</b>	Statut du personnel et Règlement du personnel	Examen administratif avant examen par les pairs et TAOIT	Coordination des politiques de ressources humaines et justice interne, Gestion des ressources humaines et des talents	S.O.	Coordination des politiques de ressources humaines et justice interne, Gestion des ressources humaines et des talents	Bureau du Conseiller/de la Conseillère juridique	S.O.
	<b>OMPI</b>	Statut et Règlement du personnel	Examen administratif avant examen par les pairs et TAOIT	Section du droit administratif, Bureau du Conseiller/de la Conseillère juridique	Département de la gestion des ressources humaines	Section du droit administratif, Bureau du Conseiller/de la Conseillère juridique	Section du droit administratif, Bureau du Conseiller/de la Conseillère juridique	S.O.
	<b>OMM</b>	Statut et Règlement du personnel	Contrôle hiérarchique avant TCNU et TANU	Groupe du droit administratif, Bureau du Directeur/de la Directrice général(e) (UNICEF)	Section des ressources humaines (avec la Division du conseil juridique et de l'administration)	Division du conseil juridique et de l'administration	Division du conseil juridique et de l'administration	S.O.

## Annexe III

## Mécanismes de recours spécialisés

## A. Vue d'ensemble des mécanismes de recours spécialisés ouverts au personnel des entités des Nations Unies

	Entités	Documents d'évaluation et de notation	Reclassement de postes	Constatations médicales	Mesures disciplinaires	Questions relatives aux pensions	Décisions concluant à l'absence de présomption de représailles
Secrétariat de l'ONU et ses départements et bureaux <sup>a</sup>	Secrétariat de l'ONU	√	√	√	X	Caisse commune des pensions	√
	CNUCED	Voir ONU	Voir ONU	Voir ONU	Voir ONU	Caisse commune des pensions	Voir ONU
	PNUE	Voir ONU	Voir ONU	Voir ONU	Voir ONU	Caisse commune des pensions	Voir ONU
	ONU-Habitat	Voir ONU	Voir ONU	Voir ONU	Voir ONU	Caisse commune des pensions	Voir ONU
	ONUDC	Voir ONU	Voir ONU	Voir ONU	Voir ONU	Caisse commune des pensions	Voir ONU
Fonds et programmes	PNUD	√	X	√	X	Caisse commune des pensions	√
	FNUAP	√	X	√	X	Caisse commune des pensions	√
	HCR	√	X	√	X	Caisse commune des pensions	√
	UNICEF	√	X	√	X	Caisse commune des pensions	√
	UNOPS	√	X	√	X	Caisse commune des pensions	√
	UNRWA	√	X	√	X	Caisse commune des pensions <sup>b</sup>	√
	ONU-Femmes	√	X	√	X	Caisse commune des pensions	√
	PAM	√	X	√	X	Caisse commune des pensions	√
Autres entités de l'ONU	ITC	√	√	√	X	Caisse commune des pensions	√
	ONUSIDA	√	√	√	X	Caisse commune des pensions	X
Institutions spécialisées et AIEA	FAO	X	X	√	X	Caisse commune des pensions	√
	AIEA	√	X	√	√	Caisse commune des pensions	X
	OACI	√	√	X	X	Caisse commune des pensions	√

<sup>a</sup> Comme exposé dans ST/SGB/2015/3.

<sup>b</sup> À l'exclusion du personnel recruté sur le plan régional.

	Entités	Documents d'évaluation et de notation	Reclassement de postes	Constatations médicales	Mesures disciplinaires	Questions relatives aux pensions	Décisions concluant à l'absence de présomption de représailles
	OIT	X	√	X	√	Caisse commune des pensions	√
	OMI	X	√	√	√	Caisse commune des pensions	√
	UIT	X	√	√	√	Caisse commune des pensions	√
	UNESCO	√	X	X	X	Caisse commune des pensions	√
	ONUDI	√	√	√	√	Caisse commune des pensions	X
	OMT	X	X	X	√	Caisse commune des pensions	X
	UPU	X	X	X	√	Caisse de prévoyance	X
	OMS	X	√	√	X	Caisse commune des pensions	X
	OMPI	X	X	X	X	Caisse commune des pensions	√
	OMM	√	√	√	X	Caisse commune des pensions	√

## Annexe III

## B. Objections aux documents d'évaluation et de notation

	Entité	Mécanisme spécialisé mis en place pour contester les résultats de l'évaluation de la performance	Règles ou politique applicables	Propriétaire(s) du mécanisme	Modalités du recours	Résultats susceptibles de recours	Résultats susceptibles de recours ultérieur
<b>Secrétariat de l'ONU et ses départements et bureaux<sup>a</sup></b>	<b>Secrétariat d'ONU</b>	Oui	ST/AI/2021/4, Système de gestion de la performance et de perfectionnement, sect. 14 et 15	Bureau des ressources humaines ou Bureau exécutif au niveau des entités (décentralisé)	Examen par les pairs (jury d'examen)	Appréciations générales « performance répondant partiellement aux attentes » et « performance ne répondant pas aux attentes »	Non, seule une décision administrative fondée sur l'appréciation finale peut être contestée en utilisant le mécanisme de recours à caractère général
	<b>CNUCED</b>	Voir ONU	Voir ONU	Service de la gestion des ressources humaines (UNOG)	Voir ONU	Voir ONU	Voir ONU
	<b>PNUE</b>	Voir ONU	Voir ONU	Service de la gestion des ressources humaines (UNON)	Voir ONU	Voir ONU	Voir ONU
	<b>ONU-Habitat</b>	Voir ONU	Voir ONU	Service de la gestion des ressources humaines (UNON)	Voir ONU	Voir ONU	Voir ONU
	<b>ONUDC</b>	Voir ONU	Voir ONU	Service de la gestion des ressources humaines (UNOV/ONUDC)	Voir ONU	Voir ONU	Voir ONU
<b>Fonds et programmes</b>	<b>PNUD</b>	Oui	<i>Rebuttal Panel Terms of Reference</i>	Bureau des ressources humaines	Examen par les pairs (jury d'examen)	Appréciation annuelle de la performance à l'issue de l'évaluation finale par le service	Non, la décision du président/ de la présidente du jury d'examen est définitive
	<b>FNUAP</b>	Oui	<i>Policies and Procedures Manual (Manuel des politiques et procédures), Rebuttal and Related Remedies Regarding Performance Appraisal and Development</i>	Division des ressources humaines, New York	Examen par les pairs (jury d'examen)	Appréciation annuelle de la performance, même bonne, et observations connexes	Non, l'issue du recours est définitive, mais une décision administrative fondée sur l'appréciation finale peut être contestée en utilisant le contrôle hiérarchique à caractère général

<sup>a</sup> Comme exposé dans ST/SGB/2015/3.

	Entité	Mécanisme spécialisé mis en place pour contester les résultats de l'évaluation de la performance	Règles ou politique applicables	Propriétaire(s) du mécanisme	Modalités du recours	Résultats susceptibles de recours	Résultats susceptibles de recours ultérieur
	<b>HCR</b>	Oui	Politique de gestion de la performance et cadre de développement (HCR/HCP/2022/05)	Service du personnel et des ressources humaines / Division de la gestion des ressources humaines	Examen par les pairs (conseil d'examen)	Appréciations générales « performance répondant partiellement aux attentes » et « performance ne répondant pas aux attentes »	Non
	<b>UNICEF</b>	Oui	CF/AI/2011-002 Amend.2, <i>Performance Management</i>	Division des ressources humaines	Examen par un examinateur/une examinatrice externe désigné(e) par le Directeur/la Directrice de la Division des ressources humaines	Appréciation « faible » ou équivalente de la performance, si les tentatives de trouver d'autres solutions ont échoué (discussion avec le supérieur/la supérieure hiérarchique, observations de la ou du fonctionnaire portées sur le rapport d'appréciation de la performance ou sur le plan d'amélioration de la performance)	Non
	<b>UNOPS</b>	Oui	<i>Process and Quality Management System</i> (Système de gestion des processus et de la qualité), <i>Process 7.6.4, Manage Rebuttal Process</i>	Groupe des ressources humaines et de la performance	Examen par un consultant/une consultante indépendant(e) désigné(e) par le Directeur/la Directrice du Groupe des ressources humaines et de la performance	Appréciation générale inférieure à « performance répondant aux attentes »	Non
	<b>UNRWA</b>	Oui	<i>International Personnel Directive No. PD/I/112.6/Rev.1</i>	<i>Performance Management Rebuttal Committee</i>	Examen par les pairs ( <i>Performance Management Rebuttal Committee</i> ) <sup>b</sup>	Appréciation « performance ne répondant pas aux attentes »	Oui, en utilisant le mécanisme de recours à caractère général
	<b>ONU-Femmes</b>	Oui	Politique de gestion de la performance	Ressources humaines	Examen par les pairs (jury d'examen)	Appréciations « performance répondant partiellement aux attentes » et « performance ne répondant pas aux attentes » à l'issue de la période d'évaluation	Non

<sup>b</sup> Le Performance Management Rebuttal Committee est composé du Commissaire général adjoint ou de la Commissaire générale adjointe, qui en assure la présidence, de deux membres aux classes D-1 ou D-2, dont un directeur ou une directrice de bureau extérieur (voir PD/I/112.6/Rev.1).

	Entité	Mécanisme spécialisé mis en place pour contester les résultats de l'évaluation de la performance	Règles ou politique applicables	Propriétaire(s) du mécanisme	Modalités du recours	Résultats susceptibles de recours	Résultats susceptibles de recours ultérieur
	<b>PAM</b>	Oui	Directives relatives à la procédure de recours en place dans le cadre du programme d'évaluation professionnelle et de renforcement des compétences	Division des ressources humaines – évaluation professionnelle et compétences	Examen par les pairs (groupe d'examen)	Appréciation « insatisfaisant » ou équivalente ; observations écrites faites dans le cadre de l'évaluation et consignées dans le formulaire du programme d'évaluation professionnelle et de renforcement des compétences ; appréciation finale considérée comme incorrecte dans les faits ou résultant d'un vice important dans la procédure du programme d'évaluation	Oui, en utilisant le mécanisme de recours à caractère général
<b>Autres entités de l'ONU</b>	<b>ITC</b>	Voir ONU	Voir ONU	Service de la gestion des ressources humaines (ONUG)	Voir ONU	Voir ONU	Voir ONU
	<b>ONUSIDA</b>	Oui	HRM/IN 2020-2 Rev.1, <i>Performance Management Policy</i>	Gestion des ressources humaines	Examen par les pairs (jury d'examen mondial)	Appréciation générale « performance ne répondant pas aux attentes »	Oui, devant le Comité d'appel mondial (OMS)
<b>Institutions spécialisées et AIEA</b>	<b>FAO</b>	Non	-	-	Médiation informelle	-	-
	<b>AIEA</b>	Oui	AM.II/3, <i>Annex 7, Resolution Process Procedures</i>	Division des ressources humaines	Demande d'examen adressée au supérieur/ à la supérieure hiérarchique de plus haut rang en vue d'un règlement formel (Directeur/Directrice général(e) adjoint(e) ou chef de division ou de département)	Tout différend relatif à la performance entre un supérieur hiérarchique et un fonctionnaire	Oui, en utilisant le mécanisme de recours à caractère général
	<b>OACI</b>	Oui	<i>Personnel Instruction 4.39 (Staff Regulation 4.39) (Staff Rule 1 04.39) Performance and Competency Enhancement (PACE) Rebuttal Process</i>	Section de l'élaboration des politiques, du développement organisationnel et du perfectionnement du personnel	Examen par les pairs (jury d'examen)	Appréciation générale inférieure à « performance répondant aux attentes »	Non, seule une décision administrative fondée sur l'évaluation peut être contestée en utilisant le mécanisme de recours à caractère général
	<b>OIT</b>	Non	-	-	Mécanisme de recours à caractère général	-	-
	<b>OMI</b>	Non	-	-	-	Médiation informelle	-

	Entité	Mécanisme spécialisé mis en place pour contester les résultats de l'évaluation de la performance	Règles ou politique applicables	Propriétaire(s) du mécanisme	Modalités du recours	Résultats susceptibles de recours	Résultats susceptibles de recours ultérieur
	UIT	Non	-	-	-	-	-
	UNESCO	Oui	Manuel des ressources humaines, 14.4, Gestion des performances insatisfaisantes	Gestion des ressources humaines	Examen par les pairs (jury d'examen des performances)	Personnel engagé pour une durée définie, à l'exception du personnel en période d'essai : appréciation générale « performance ne répondant aux attentes »	Oui, en utilisant le mécanisme de recours à caractère général
	ONUDI	Oui	UNIDO/AI/2012/01, <i>Framework for Staff Performance Management</i> (Cadre de suivi du comportement professionnel)	Gestion des ressources humaines	Examen par les pairs (jury d'examen)	Note générale « 1 » ou « 2 » au regard du contrat de mission (résultats partiellement conformes ou non conformes à ceux attendus) ou des compétences de base (compétence en cours d'acquisition ou non acquise)	Non, pas à l'interne ; une décision administrative fondée sur l'appréciation finale peut être contestée en utilisant le mécanisme de recours à caractère général
	OMT	Non	-	-	Médiation informelle	-	-
	UPU	Non	-	-	-	-	-
	OMS	Non	-	-	Mécanisme de recours à caractère général	-	-
	OMPI	Non	-	-	Mécanisme de recours à caractère général (durée écourtée)	-	-
	OMM	Oui	Système de gestion de la performance et de perfectionnement	Section des ressources humaines	Examen par les pairs (jury d'examen)	Appréciations « performance répondant partiellement aux attentes » et « performance ne répondant pas aux attentes »	Non, une décision administrative fondée sur l'appréciation finale peut être contestée et résolue en utilisant les mécanismes de justice informels et formels

## Annexe III

## C. Reclassements de postes

	Entité	Mécanisme spécialisé mis en place pour contester les résultats des reclassements ou classements de postes	Règles ou politique applicables	Intervention d'un organe d'examen par les pairs dans les recours contre les reclassements ou classements de postes	Traitement des recours en matière de reclassements ou de classements de postes	Observations propres à l'entité
<b>Secrétariat de l'ONU et ses départements et bureaux<sup>a</sup></b>	<b>Secrétariat de l'ONU</b>	Oui	ST/AI/1998/9, sect. 5, 6 et 7	Comité de recours en matière de classement	Examen du Comité de recours en matière de classement, puis recours direct devant le TCNU (contrôle hiérarchique non requis)	Organe technique (ST/AI/2018/7), recours par conséquent exempt de contrôle hiérarchique sur sa recommandation
	<b>CNUCED</b>	Voir ONU	Voir ONU	Voir ONU	Voir ONU	Voir ONU
	<b>PNUE</b>	Voir ONU	Voir ONU	Voir ONU	Voir ONU	Voir ONU
	<b>ONU-Habitat</b>	Voir ONU	Voir ONU	Voir ONU	Voir ONU	Voir ONU
	<b>ONUDC</b>	Voir ONU	Voir ONU	Voir ONU	Voir ONU	Voir ONU
<b>Fonds et programmes</b>	<b>PNUD</b>	Non	Sans politique spécifique	Non	Toutes phases de recours à caractère général (contrôle hiérarchique, TCNU, TANU)	-
	<b>FNUAP</b>	Non	Sans politique spécifique	Non	Toutes phases de recours à caractère général (contrôle hiérarchique, TCNU, TANU)	-
	<b>HCR</b>	Non	Sans politique spécifique	Non	Toutes phases de recours à caractère général (contrôle hiérarchique, TCNU, TANU)	-
	<b>UNICEF</b>	Non	Sans politique spécifique	Non	Toutes phases de recours à caractère général (contrôle hiérarchique, TCNU, TANU)	-
	<b>UNOPS</b>	Non	Sans politique spécifique	Non	Toutes phases de recours à caractère général (contrôle hiérarchique, TCNU, TANU)	-
	<b>UNRWA</b>	Non	Sans politique spécifique	Non	Toutes phases de recours à caractère général (demande d'examen de décision, TCNU, TANU)	-
	<b>ONU-Femmes</b>	Non	Sans politique spécifique	Non	Toutes phases de recours à caractère général (contrôle hiérarchique, TCNU, TANU)	-
	<b>PAM</b>	Non	Règlement du personnel, art. 302.2 (FAO)	Non	Toutes phases de recours à caractère général (examen administratif, examen par les pairs du Comité de recours de la FAO, TAOIT)	-

<sup>a</sup> Comme exposé dans ST/SGB/2015/3.

	Entité	Mécanisme spécialisé mis en place pour contester les résultats des reclassements ou classements de postes	Règles ou politique applicables	Intervention d'un organe d'examen par les pairs dans les recours contre les reclassements ou classements de postes	Traitement des recours en matière de reclassements ou de classements de postes	Observations propres à l'entité
Autres entités de l'ONU	ITC	Voir ONU	Voir ONU	Voir ONU	Voir ONU	Voir ONU
	ONUSIDA	Oui	Note d'information HRM/IN 2019-7 MER/HRM, 28 mai 2019	Comité permanent d'examen de la classification	Examen du Comité permanent d'examen de la classification, examen administratif non requis, recours direct devant le Comité d'appel mondial de l'OMS et le TAOIT	Suspension jusqu'à nouvel ordre du Comité permanent d'examen de la classification
Institutions spécialisées et AIEA	FAO	Non	Règlement du personnel, art. 302.2	Non	Toutes phases de recours à caractère général (examen administratif, examen par les pairs du Comité de recours de la FAO, TAOIT)	Nouvelle politique en cours d'élaboration
	AIEA	Non	Manuel administratif, partie II, sect. 3, <i>Staffing</i>	Non, l'examen des classements et effectué par des spécialistes du classement désignés par la direction de la Division des ressources humaines	Décisions de ne pas reclasser un poste : réexamen par la direction de la Division des ressources humaines, avant le recours à caractère général ; autres décisions : toutes phases de recours à caractère général (examen administratif, examen par les pairs de la Commission paritaire de recours, TAOIT)	-
	OACI	Oui	Règlement du personnel, art. 102.2	Comité de classification des postes	Première phase : examen indépendant du classement par des fonctionnaires des ressources humaines ; deuxième phase : recours devant le Comité de classification des postes	Le reclassement et le classement des postes est actuellement externalisé à OneHR
	OIT	Oui	Circulaire n° 639 (REV.2) (Département de développement des ressources humaines), Procédure de classification des emplois	Groupe d'examen indépendant	Examen par le Groupe d'examen indépendant ; pour les recours relatifs à la procédure : phases de recours à caractère général (examen par les pairs de la Commission consultative paritaire de recours, TAOIT) ; pour les autres recours : examen par les pairs non requis, recours direct devant le TAOIT	Le recours à caractère spécialisé ne s'applique qu'aux fonctionnaires permanents, le recours général à tous les autres
	OMI	Oui	Règlement du personnel, art. 102.1	Comité chargé de l'examen du classement	« Dialogue » obligatoire avec le Directeur/la Directrice de la Division administrative, examen par les pairs de la Commission de recours du personnel (contrôle hiérarchique non requis)	Le Comité chargé de l'examen du classement s'occupe des procédures de reclassement à l'essai ; l'externalisation complète du processus à OneHR reste une possibilité
	UIT	Oui	Ordre de service n° 19/16, <i>Classification of Posts</i>	Comité de révision du classement	Examen par le Comité de révision du classement, suivi des phases de recours à caractère général	-

	Entité	Mécanisme spécialisé mis en place pour contester les résultats des reclassements ou classements de postes	Règles ou politique applicables	Intervention d'un organe d'examen par les pairs dans les recours contre les reclassements ou classements de postes	Traitement des recours en matière de reclassements ou de classements de postes	Observations propres à l'entité
	<b>UNESCO</b>	Non	Manuel des ressources humaines (2009)	Non	Toutes les phases du recours à caractère général (examen administratif, examen par les pairs du Conseil d'appel, TAOIT)	-
	<b>ONUDI</b>	Oui	Règlement du personnel, chap. II	Comité de recours en matière de classement	Examen par le Comité de recours en matière de classement, suivi des phases de recours à caractère général	Suspension du Comité de recours en matière de classement depuis 2012
	<b>OMT</b>	Non	Règlement du personnel, art. 11 1)	Non	Toutes les phases du recours à caractère général (examen administratif, examen par les pairs du Comité paritaire de recours, TAOIT)	-
	<b>UPU</b>	Non	Statut du personnel, Chapitre II	Non	Toutes les phases du recours à caractère général (examen administratif, examen par les pairs du Comité de recours, TANU)	-
	<b>OMS</b>	Oui	Règlement du personnel, sect. 2	Comité permanent chargé du classement	Examen par le Comité permanent chargé du classement (examen administratif non requis, recours direct devant le Comité d'appel mondial et le TAOIT)	-
	<b>OMPI</b>	Non	Statut et Règlement du personnel, chap. II et disposition 2.2.1	Non	Toutes les phases du recours à caractère général (examen administratif, examen par les pairs du Comité d'appel, TAOIT)	-
	<b>OMM</b>	Oui	Recueil d'instructions, chap. 4	Non	Recevabilité vérifiée par le Comité permanent pour le reclassement des postes, examen externe indépendant, contrôle hiérarchique non requis, recours direct devant le TCNU	Organe technique, recours par conséquent exempt de contrôle hiérarchique

## Annexe III

## D. Constatations médicales

	Entité	Mécanisme spécialisé mis en place pour contester la suite donnée aux demandes d'indemnisation	Intervention d'un organe d'examen par les pairs dans les recours relatifs aux demandes d'indemnisation	Intervention d'une commission médicale ou d'un médecin indépendant dans l'examen des aspects médicaux	Traitement des recours relatifs aux demandes d'indemnisation	Mécanisme spécialisé mis en place pour les autres constatations médicales	Observations propres à l'entité
Secrétariat de l'ONU et ses départements et bureaux <sup>a</sup>	Secrétariat de l'ONU	Oui	Comité consultatif pour les demandes d'indemnisation	Oui, les fonctionnaires ont le droit de faire intervenir une/un médecin indépendant(e) dans la procédure de réexamen	Demande de réexamen de la constatation médicale par la Division des services médicaux conformément à ST/AI/2019/1	Oui	Voir ST/AI/2019/1 (constatations médicales)
	CNUCED	Voir ONU	Voir ONU	Voir ONU	Voir ONU	Voir ONU	-
	PNUE	Voir ONU	Voir ONU	Voir ONU	Voir ONU	Voir ONU	-
	ONU-Habitat	Voir ONU	Voir ONU	Voir ONU	Voir ONU	Voir ONU	-
	ONUDC	Voir ONU	Voir ONU	Voir ONU	Voir ONU	Voir ONU	-
Fonds et programmes	PNUD	Oui	Voir ONU	Voir ONU	Voir ONU	Voir ONU	Voir ONU
	FNUAP	Oui	Voir ONU	Voir ONU	Voir ONU	Voir ONU	Voir ONU
	HCR	Oui	Voir ONU	Voir ONU	Voir ONU	Voir ONU	Mêmes dispositions que ST/AI/2019/1 dans sa propre politique
	UNICEF	Oui	Voir ONU	Voir ONU	Voir ONU	Voir ONU	Voir ONU
	UNOPS	Oui	Voir ONU	Voir ONU	Voir ONU	Voir ONU	Voir ONU
	UNRWA	Oui	Comité consultatif pour les demandes d'indemnisation	Oui	Demande de réexamen soumis à une commission technique créée par le/la Commissaire général(e)	Non	-
	ONU-Femmes	Oui	Voir ONU	Voir ONU	Voir ONU	Voir ONU	Voir ONU
	PAM	Oui	Comité consultatif pour les demandes d'indemnisation	Voir FAO	Demande de réexamen de la décision par le Directeur exécutif/la Directrice exécutive sur recommandation du Comité consultatif, examen par les pairs du Comité de recours de la FAO, puis TAOIT	Voir FAO	Le PAM a utilisé le Comité consultatif de la FAO jusqu'en 2021

<sup>a</sup> Comme exposé dans ST/SGB/2015/3.

	Entité	Mécanisme spécialisé mis en place pour contester la suite donnée aux demandes d'indemnisation	Intervention d'un organe d'examen par les pairs dans les recours relatifs aux demandes d'indemnisation	Intervention d'une commission médicale ou d'un médecin indépendant dans l'examen des aspects médicaux	Traitement des recours relatifs aux demandes d'indemnisation	Mécanisme spécialisé mis en place pour les autres constatations médicales	Observations propres à l'entité
Autres entités de l'ONU	ITC	Voir ONU	Voir ONU	Voir ONU	Voir ONU	Voir ONU	-
	ONUSIDA	Oui	Comité consultatif pour les demandes d'indemnisation (OMS)	Voir OMS	Voir OMS	Voir OMS	-
Institutions spécialisées et AIEA	FAO	Oui	Comité consultatif des demandes d'indemnisation	Constitution d'une commission médicale si la demande de réexamen résulte d'un désaccord sur les aspects médicaux	Demande de réexamen de la décision par le Directeur exécutif/la Directrice exécutive sur recommandation du Comité consultatif, examen par les pairs du Comité de recours de la FAO, TAOIT	Oui	-
	AIEA	Oui	Comité consultatif paritaire pour les demandes d'indemnisation	La recommandation du Comité consultatif paritaire au Directeur général/à la Directrice générale implique la contribution d'une commission médicale	Demande de réexamen de la décision par le Directeur/la Directrice général(e) sur recommandation du Comité consultatif paritaire, examen par les pairs non requis, recours direct devant le TAOIT	Non	Un système similaire à celui de l'ONU est en cours d'élaboration
	OACI	Non	Comité consultatif pour les demandes d'indemnisation	Non	Toutes les phases du recours à caractère général (examen administratif, examen par les pairs de la Commission d'appel, TANU)	Oui	-
	OIT	Non	Commission d'invalidité (uniquement pour les demandes d'indemnités d'invalidité)	Oui, une commission médicale est constituée pour conseiller le Directeur général/la Directrice générale	Mécanisme de recours à caractère général	Non	-
	OMI	Oui	Comité consultatif pour les questions d'indemnités	Oui	Demande de réexamen de la constatation médicale par une commission médicale, contrôle hiérarchique non requis, examen par les pairs de la Commission de recours du personnel, TANU	Tous différends médicaux examinés par une commission médicale ; différends relatifs à l'invalidité traités par le Comité des pensions du personnel	-

	Entité	Mécanisme spécialisé mis en place pour contester la suite donnée aux demandes d'indemnisation	Intervention d'un organe d'examen par les pairs dans les recours relatifs aux demandes d'indemnisation	Intervention d'une commission médicale ou d'un médecin indépendant dans l'examen des aspects médicaux	Traitement des recours relatifs aux demandes d'indemnisation	Mécanisme spécialisé mis en place pour les autres constatations médicales	Observations propres à l'entité
	<b>UIT</b>	Oui, en vertu d'un accord avec l'ONUG	Non	Oui, en vertu d'un accord avec l'ONUG	Mécanisme de recours à caractère général	Non	Pour déterminer si une maladie, une blessure ou un décès sont imputables au service, l'UIT a passé un accord pour que ses dossiers soient traités par les organes et selon les procédures de l'UNOG
	<b>UNESCO</b>	Non	Comité consultatif en matière d'indemnisation	Constitution d'une commission médicale si la demande de réexamen résulte d'un désaccord sur les aspects médicaux	Demande de réexamen de la décision par le Directeur/la Directrice général(e) sur recommandation du Comité consultatif, examen par les pairs du Conseil d'appel, TAOIT	Oui	-
	<b>ONUDI</b>	Oui	Comité consultatif pour les questions d'indemnités	La recommandation du Comité consultatif au Directeur général/à la Directrice générale implique la contribution d'une commission médicale	Demande de réexamen de la décision par le Directeur/la Directrice général(e) sur recommandation du Comité consultatif, examen par les pairs non requis, recours direct devant le TAOIT	Non, les autres différends d'ordre médical (congé de maladie, licenciement pour raisons de santé, etc.) sont soumis au mécanisme de recours à caractère général	-
	<b>OMT</b>	Non	Non	-	-	Oui, seulement pour le congé de maladie	-
	<b>UPU</b>	Non	Non	Si la demande de réexamen résulte d'un désaccord sur l'évaluation médicale, la question peut être soumise à une/un médecin indépendant(e) ou une commission médicale (convenant au Directeur général/à la Directrice générale et au demandeur/à la demandeuse)	Demande de réexamen de la décision par le Directeur/la Directrice général(e), puis mécanisme de recours à caractère général (Comité de recours et TANU)	Non	-
	<b>OMS</b>	Oui	Comité consultatif pour les demandes d'indemnisation	Constitution d'une commission médicale si la demande de réexamen résulte d'un désaccord sur les aspects médicaux	Demande de réexamen de la décision par le Directeur/la Directrice général(e) sur recommandation du Comité consultatif, recours devant le Comité d'appel mondial de l'OMS, TAOIT	Oui	-

	Entité	Mécanisme spécialisé mis en place pour contester la suite donnée aux demandes d'indemnisation	Intervention d'un organe d'examen par les pairs dans les recours relatifs aux demandes d'indemnisation	Intervention d'une commission médicale ou d'un médecin indépendant dans l'examen des aspects médicaux	Traitement des recours relatifs aux demandes d'indemnisation	Mécanisme spécialisé mis en place pour les autres constatations médicales	Observations propres à l'entité
	<b>OMPI</b>	Non	Non	Oui	Toutes les phases du recours à caractère général (examen administratif, examen par les pairs du Comité d'appel, TAOIT)	Oui, examen obligatoire par une commission médicale ou une/un médecin indépendant des questions relatives au congé de maladie et au licenciement pour raisons de santé, puis mécanisme de recours à caractère général	-
	<b>OMM</b>	Oui	Comité consultatif pour les questions d'indemnité	Oui, une commission médicale est constituée si nécessaire	Demande de réexamen de la décision par le/la Secrétaire général(e) sur recommandation du Comité consultatif, contrôle hiérarchique non requis, recours direct devant le TCNU	Non	-

## Annexe III

## E. Mesures disciplinaires

	Entité	Un organe d'examen par les pairs donne son avis sur les mesures disciplinaires avant leur imposition	Les mesures disciplinaires peuvent être contestées dans le cadre du mécanisme de recours à caractère général	Des aménagements relatifs aux mesures disciplinaires ont été apportés au mécanisme de recours à caractère général	Observations propres à l'entité
<b>Secrétariat de l'ONU et ses départements et bureaux<sup>1</sup></b>	<b>Secrétariat de l'ONU</b>	Non	Oui, moyennant aménagements	Contrôle hiérarchique non requis, recours direct devant le TCNU	-
	<b>CNUCED</b>	Voir ONU	Voir ONU	Voir ONU	-
	<b>PNUE</b>	Voir ONU	Voir ONU	Voir ONU	-
	<b>ONU-Habitat</b>	Voir ONU	Voir ONU	Voir ONU	-
	<b>ONUDC</b>	Voir ONU	Voir ONU	Voir ONU	-
<b>Fonds et programmes</b>	<b>PNUD</b>	Non	Oui, moyennant aménagements	Contrôle hiérarchique non requis, recours direct devant le TCNU	-
	<b>FNUAP</b>	Non	Oui, moyennant aménagements	Contrôle hiérarchique non requis, recours direct devant le TCNU	-
	<b>HCR</b>	Non	Oui, moyennant aménagements	Contrôle hiérarchique non requis, recours direct devant le TCNU	-
	<b>UNICEF</b>	Non	Oui, moyennant aménagements	Contrôle hiérarchique non requis, recours direct devant le TCNU	-
	<b>UNOPS</b>	Non	Oui, moyennant aménagements	Contrôle hiérarchique non requis, recours direct devant le TCNU	-
	<b>UNRWA</b>	Non	Oui	Aucun ; toutes les phases du recours à caractère général requises (demande d'examen de décision, TCUNRWA)	-
	<b>ONU-Femmes</b>	Non	Oui, moyennant aménagements	Contrôle hiérarchique non requis, recours direct devant le TCNU	-
	<b>PAM</b>	Non	Oui	Aucun ; toutes les phases du recours à caractère général requises (examen administratif, examen par les pairs du Comité de recours de la FAO, TAOIT)	-

<sup>1</sup> Comme exposé dans ST/SGB/2015/3.

	Entité	Un organe d'examen par les pairs donne son avis sur les mesures disciplinaires avant leur imposition	Les mesures disciplinaires peuvent être contestées dans le cadre du mécanisme de recours à caractère général	Des aménagements relatifs aux mesures disciplinaires ont été apportés au mécanisme de recours à caractère général	Observations propres à l'entité
Autres entités de l'ONU	ITC	Voir ONU	Voir ONU	Voir ONU	-
	ONUSIDA	Non	Oui, moyennant aménagements	Examen administratif non requis, recours direct devant le Comité d'appel mondial de l'OMS, puis TAOIT	-
Institutions spécialisées et AIEA	FAO	Non	Oui	Aucun ; toutes les phases du recours à caractère général (révision administrative, examen par les pairs du Comité de recours de la FAO, TAOIT)	-
	AIEA	Comité paritaire de discipline	Non	Examen administratif et recours devant la Commission paritaire de recours non requis, recours direct devant le TAOIT	- Dispense de renvoi au Comité paritaire de discipline d'un commun accord entre fonctionnaire et chef de secrétariat - Pas de renvoi au Comité en cas de congédiement sans préavis
	OACI	Non	Oui	Aucun ; toutes les phases du recours à caractère général (examen administratif, examen par les pairs de la Commission d'appel, TANU)	-
	OIT	Commission consultative paritaire de recours (organe d'examen par les pairs pour les recours à caractère général)	Oui, moyennant aménagements	Examen administratif non requis ; si la sanction a été examinée avant son imposition, le recours devant la Commission consultative paritaire de recours n'est pas requis, recours direct devant le TAOIT	- Dispense de renvoi à la Commission consultative paritaire de recours d'un commun accord entre fonctionnaire et chef de secrétariat - Pas de renvoi à la Commission en cas d'avertissement ou de remontrances
	OMI	Comité paritaire de discipline	Oui	Contrôle hiérarchique non requis, « dialogue » obligatoire, examen par la Commission de recours du personnel, puis TANU	-
	UIT	Chambre disciplinaire du Comité consultatif mixte (organe de gestion du personnel)	Oui	Examen administratif non requis, décisions disciplinaires directement susceptibles de recours devant le Comité d'appel, puis le TAOIT	-
	UNESCO	Non	Oui	Aucun ; toutes les phases du recours à caractère général (examen administratif, examen par les pairs du Conseil d'appel, TAOIT)	Suppression du Comité paritaire de discipline en 2020
	ONUDI	Comité paritaire de discipline	Oui	Examen administratif non requis, décisions disciplinaires directement susceptibles de recours devant la Commission paritaire de recours (dans le mois qui suit la notification écrite de la décision disciplinaire), puis devant le TAOIT	- Dispense de renvoi au Comité paritaire de discipline d'un commun accord entre fonctionnaire et chef de secrétariat - Pas de renvoi au Comité en cas de congédiement sans préavis
	OMT	Comité paritaire de recours (examen par	Oui	Aucun ; toutes les phases du recours à caractère général (révision administrative, examen par les pairs du Comité paritaire de recours, TAOIT)	- Dispense du renvoi au Comité paritaire de recours d'un commun accord entre fonctionnaire et chef de secrétariat

	Entité	Un organe d'examen par les pairs donne son avis sur les mesures disciplinaires avant leur imposition	Les mesures disciplinaires peuvent être contestées dans le cadre du mécanisme de recours à caractère général	Des aménagements relatifs aux mesures disciplinaires ont été apportés au mécanisme de recours à caractère général	Observations propres à l'entité
		les pairs pour les recours à caractère général)			- Pas de renvoi au Comité en cas d'avertissement oral ou de remontrances écrites
	UPU	Comité disciplinaire	Oui	Aucun ; toutes les phases du recours à caractère général (examen administratif, examen par les pairs du Comité de recours, TANU)	Pas de renvoi en cas de congédiement sans préavis, mais peut-être demandé par la/le fonctionnaire
	OMS	Comité d'appel mondial	Oui, moyennant aménagements	Examen administratif non requis, recours direct devant le Comité d'appel mondial, puis le TAOIT	Dans les cas de harcèlement, de discrimination et d'abus de pouvoir, le Comité consultatif mondial des plaintes officielles pour comportements abusifs (organe d'examen par les pairs) examine les rapports d'enquête avant que ne soit prise une décision en application de la politique de l'OMS en matière de comportements abusifs Dans les autres cas d'inconduite, il n'est pas prévu d'examen par les pairs pour les recours contre les décisions imposant des mesures disciplinaires
	OMPI	Non	Oui, moyennant aménagements	Examen administratif non requis, recours direct devant le Comité d'appel, puis le TAOIT	Examen par les pairs du Comité consultatif mixte supprimé en 2014 pour les questions disciplinaires
	OMM	Non	Oui, moyennant aménagements	Contrôle hiérarchique non requis, recours direct devant le TCNU	Suppression du Comité paritaire de discipline en 2020

## Annexe IV

### Profils et statuts administratifs des présidentes et présidents des organes d'examen par les pairs (mécanismes internes de recours à caractère général)

Organe d'examen par les pairs	Présidence	Profil	Statut administratif	Coût	Processus de sélection	Durée du mandat	Suppléance
<b>Comité de recours de la FAO</b> (comprenant le PAM)	Externe	<ul style="list-style-type: none"> <li>Membre de l'organe directeur</li> <li>Pas de qualifications particulières requises, formation juridique souhaitable</li> </ul>	S.O.	S.O.	Nommé(e) par le Conseil sur proposition du Directeur général/ de la Directrice générale	Néant	Deux suppl.
<b>Commission paritaire de recours de l'AIEA</b>	Interne	<ul style="list-style-type: none"> <li>Directeur/directrice (haut(e) responsable)</li> <li>Pas de qualifications particulières requises</li> </ul>	S.O.	S.O.	Désigné(e) par le Directeur général/ la Directrice générale après consultation du Conseil du personnel	3 ans, renouvelable	Néant
<b>Commission d'appel de l'OACI</b>	Externe	<ul style="list-style-type: none"> <li>Spécialiste du droit (juge international)</li> <li>Expérience du droit administratif au niveau international requise</li> </ul>	Contrat de consultant/consultante, spécialiste engagé(e) lorsque s'ouvre un dossier (mandat)	Forfait de 10 000 dollars des États-Unis par dossier ; déplacements, DSA, frais accessoires et divers payables séparément (le cas échéant)	Pour chaque dossier, le président/ la présidente est sélectionné(e) par les deux autres membres de la Commission d'appel à partir d'une liste approuvée par le Conseil sur proposition du Secrétaire général/de la Secrétaire générale, après examen et avis du Comité consultatif du personnel	3 ans, renouvelable	Un/une suppl. sélectionné(e) à partir d'une liste de réserve de trois juge
<b>Commission consultative paritaire de recours de l'OIT</b>	Externe	<ul style="list-style-type: none"> <li>Anciens/anciennes fonctionnaires de l'OIT, anciens/anciennes fonctionnaires ou fonctionnaires en activité du Secrétariat de l'ONU ou des institutions spécialisées</li> <li>Pas de qualifications particulières requises</li> </ul>	Lettre de nomination, ordre de paiement	Forfait de 5 000 francs suisses par an (2 500 francs par semestre), à titre d'honoraires de base, quel que soit le nombre de dossiers ouverts ; forfait de 1 000 francs suisses par dossier	Nommé(e) par le Directeur général/ la Directrice générale sur recommandation du Comité de négociation paritaire	3 ans, renouvelable une fois	Deux suppl.
<b>Commission de recours du personnel de l'OMI</b>	Externe	<ul style="list-style-type: none"> <li>Spécialiste du droit (juge international)</li> <li>Expérience du droit international au niveau international requise</li> </ul>	Contrat de consultant/consultantes, spécialiste engagé(e) lorsque s'ouvre un dossier (retenue de services)	Forfait de 6 000 dollars des États-Unis (somme équivalente à 8 jours) ; au-delà de 8 jours, 750 dollars par jour, jusqu'à un maximum de 10 000 dollars par dossier ; déplacements, DSA, frais accessoires et divers payables séparément	Vacance externe ; l'organe représentatif du personnel participe au processus de sélection en qualité d'observateur	2 ans, renouvelable	Un/une suppl. sélectionné(e) à partir d'une liste de réserve de deux juge

Organe d'examen par les pairs	Présidence	Profil	Statut administratif	Coût	Processus de sélection	Durée du mandat	Suppléance
<b>Comité d'appel de l'UIT</b>	Interne/ Externe	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fonctionnaires élus, en activité ou à la retraite, ou autres fonctionnaires de haut rang, en activité ou à la retraite, de l'UIT</li> <li>Pas de qualifications particulières requises, formation juridique souhaitable</li> </ul>	-	-	Nommé(e) par le Secrétaire général/ la Secrétaire générale en consultation avec le Conseil du personnel	2 ans, renouvelable	De deux à quatre suppl.
<b>Conseil d'appel de l'UNESCO</b>	Externe	<ul style="list-style-type: none"> <li>Spécialiste du droit (juge du pays)</li> <li>Formation juridique souhaitable</li> </ul>	-	Président/Présidente : forfait de 12 500 dollars des États-Unis par an ; déplacements, DSA, frais accessoires et divers payables séparément ; vice-président/vice-présidente : 2 500 dollars par an ; déplacements, DSA non payables	Nommé(e) par le Conseil exécutif en séance à huis clos	4 ans, renouvelable une fois	Un/une suppl.
<b>Commission paritaire de recours de l'ONUDI</b>	Interne	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pas de qualifications particulières requises</li> </ul>	S.O.	S.O.	Nommé(e) par le Directeur général/ la Directrice générale à partir d'une liste présentée par le Conseil du personnel	2 ans, renouvelable	Néant
<b>Comité paritaire de recours de l'OMT</b>	Interne	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pas de qualifications particulières requises</li> </ul>	S.O.	S.O.	Sélectionné(e) parmi les membres du jury nommé par le Secrétaire-général/la Secrétaire générale, après consultation de la ou des associations du personnel	2 ans, renouvelable	Un/une suppl.
<b>Comité de recours de l'UPU</b>	Externe	<ul style="list-style-type: none"> <li>Spécialiste du droit</li> <li>Expérience du droit administratif ou du droit de la fonction publique internationale souhaitée</li> </ul>	Contrat de consultant/consultantes, spécialiste engagé(e) lorsque s'ouvre un dossier (sous mandat)	-	Vacance non publiée, engagement sous la disposition <i>de minimis</i> des règles de passation des marchés	4 ans, renouvelable	Un/une suppl.
<b>Comité d'appel mondial de l'OMS (comprenant l'ONUSIDA)</b>	Externe*	<ul style="list-style-type: none"> <li>Spécialiste du droit</li> <li>Expérience du droit administratif ou du droit de la fonction publique internationale souhaitée</li> </ul>	Contrat à durée limitée de fonctionnaire régulier à la classe P-5, avec limite de service de 5 ans	Équivalent de 2 salaires P-5 et indemnités de poste, y compris prestations et indemnités standard ; basé à Budapest	Recrutement ordinaire, ouvert ; l'organe représentatif du personnel est représenté au comité de sélection	5 ans, non renouvelable (première année à l'essai)	Un/une vice-prés.
<b>Comité d'appel de l'OMPI</b>	Externe	<ul style="list-style-type: none"> <li>Spécialiste du droit</li> <li>Expérience du droit administratif ou du droit de la fonction publique internationale requise</li> </ul>	Contrat de consultant/consultantes de 5 ans, spécialiste engagé(e) lorsque s'ouvre un dossier (retenue de services)	Forfait de 15 500 francs suisses par année, et 2 000 francs suisses pour chaque rapport établi par le jury présidé ; plus mandat annuel pour le spécialiste	Nommé(e) par le Comité de coordination sur proposition du Directeur général/de la Directrice générale et après consultation du Conseil du personnel	5 ans, renouvelable une fois	Un/une vice-prés.

\* La présidente ou le président est recruté en qualité de fonctionnaire de l'OMS à un poste indépendant et de durée limitée ouvert aux candidates et candidats externes comme internes.

## Annexe V

### **Incidence sur les mécanismes internes de recours de la décision d'une entité de renoncer à la compétence d'un tribunal pour reconnaître celle d'un autre**

1. Comme on l'a vu au chapitre II du présent rapport, exclusion faite de l'UNRWA qui a son propre tribunal du contentieux administratif, toutes les entités participantes du CCI adhèrent à l'un ou l'autre de deux systèmes juridictionnels : le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail ou le système à double degré de juridiction constitué par le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies et le Tribunal d'appel des Nations Unies.

2. **Le « shopping judiciaire ».** La présente étude a mis en évidence une tendance croissante ces dernières années à comparer entre eux les systèmes juridictionnels comme s'il s'agissait de prestataires de services interchangeable. On arrive ainsi à une situation où ce procédé, aussi connu sous le nom anglais de « *forum shopping* », se normalise pour devenir acceptable. Dans la présente annexe, il sera dressé un état des lieux de cette tendance, sous les angles réglementaire, jurisprudentiel et opérationnel, le but principal étant de relever et de préciser les éléments de risque que comporte le changement de régime judiciaire.

3. **La possibilité de reconnaître la compétence d'un tribunal.** Bien qu'au départ, les deux systèmes juridictionnels aient été créés pour répondre aux besoins d'entités clientes données, tous deux permettent à d'autres entités de reconnaître leur compétence<sup>1</sup>. Pour souscrire à celle du Tribunal administratif de l'OIT, les entités doivent adresser à la Directrice ou au Directeur général de l'OIT une déclaration à cet effet et être agréées par le Conseil d'administration de l'OIT. Pour pouvoir se réclamer de la compétence du Tribunal d'appel des Nations Unies ou du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, les entités doivent conclure un accord de reconnaissance de la ou des juridictions concernées, signé par la Directrice ou le Directeur exécutif du Bureau de l'administration de la justice au nom du Secrétaire général de l'ONU.

4. **La possibilité de renoncer à la compétence d'un tribunal n'est pas ouverte de façon égale à toutes les entités.** La possibilité de quitter son tribunal d'origine, c'est-à-dire de ne plus en reconnaître la compétence, n'est pas à la portée égale de toutes les entités des Nations Unies. À celles qui appliquent le Statut et le Règlement du personnel de l'ONU, le système judiciaire à double degré de juridiction est imposé par l'Assemblée générale<sup>2</sup>. Elles n'ont donc pas la latitude d'y renoncer unilatéralement pour se placer sous celle d'une autre juridiction. En revanche, les entités des Nations Unies qui sont dotées d'une administration distincte et qui ont volontairement et individuellement accepté la compétence d'un tribunal donné (le Tribunal administratif de l'OIT, par exemple) jouissent d'une plus grande liberté pour se placer sous celle d'un autre.

5. **Les entités des Nations Unies qui sont revenues sur leur reconnaissance du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail.** Au cours des cinq dernières années, deux entités participantes du CCI, à savoir l'OMM et l'UPU, ont choisi de revenir sur leur reconnaissance de la compétence du Tribunal administratif de l'OIT (soit l'OMM en 2017 et l'UPU en 2021), jusqu'alors habilité à trancher leurs recours, et décidé de reconnaître celle du Tribunal d'appel des Nations Unies. En 2020, dans un deuxième temps, l'OMM a pris le parti d'adopter la totalité du système de justice à double degré de juridiction des Nations Unies, dont la compétence du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies en première instance.

<sup>1</sup> Statut du Tribunal administratif de l'OIT, art. II 5) et annexe ; Statut du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, art. 2 5) ; Statut du Tribunal d'appel des Nations Unies, art. 2 10). Seul le personnel de l'UNRWA peut relever de la compétence du Tribunal du contentieux administratif de l'UNRWA.

<sup>2</sup> Statut du personnel de l'ONU, art. 11.1 ; également résolution 62/228 de l'Assemblée générale.

6. **Les principales raisons de l'abandon d'une compétence pour une autre.** Les raisons les plus courantes officiellement invoquées pour renoncer à la compétence du Tribunal administratif de l'OIT sont la durée et le prix de ses procédures. Une entité, le Fonds international de développement agricole (FIDA), qui ne fait pas l'objet de la présente étude, avait aussi exprimé des préoccupations quant à la norme de la preuve différente appliquée par le Tribunal administratif de l'OIT dans les affaires disciplinaires. En fait, et sans préjudice des diverses raisons données par les entités qui se sont retirées, depuis 2016, un certain nombre de renoncements à la compétence du Tribunal administratif de l'OIT sont survenus dans le sillage de jugements ordonnant la réintégration de fonctionnaires qui avaient été irrégulièrement licenciés et l'octroi d'indemnités substantielles aux dépens des entités concernées<sup>3</sup>.

7. **Le danger de l'instrumentalisation des différences.** Dans une étude de 2004, des Inspecteurs du CCI ont présenté des éléments<sup>4</sup> établissant qu'à l'époque, même les différences les plus flagrantes entre les tribunaux, telles qu'elles persistent à ce jour selon les statuts révisés des tribunaux des Nations Unies, n'avaient pas conduit à une jurisprudence ou à des pratiques judiciaires substantiellement divergentes. Ils ont constaté que le risque résidait principalement dans la perception, plutôt que dans la réalité, de l'inégalité entre les tribunaux. À noter que ces mêmes domaines pour lesquels l'harmonisation des statuts des tribunaux avait été recommandée à l'époque semblent avoir motivé, dans une mesure non négligeable, les récentes décisions de passer d'une juridiction à une autre et, partant, la transformation structurelle des mécanismes précontentieux concernés.

8. **L'atteinte à la réputation.** De l'avis des juges du Tribunal administratif de l'OIT, « [l]e fait qu'une organisation puisse décider de ne plus reconnaître la compétence d'un tribunal au seul motif qu'elle est en désaccord avec sa jurisprudence affaiblit tout autant l'image d'indépendance et d'impartialité du tribunal en question que celle du tribunal auquel l'organisation décide de s'adresser »<sup>5</sup>. De fait, le changement de cap opéré par le Tribunal d'appel des Nations Unies dans l'interprétation de l'article 2 10) de son Statut à partir de 2019 aurait été suscité par sa préoccupation face à la cadence à laquelle des institutions semblaient abandonner la compétence de son homologue et opter pour l'arrangement plus simple et plus rapide qu'il aurait mis à leur disposition. En ce sens, le message adressé par le Tribunal aux entités est clair : le Tribunal d'appel des Nations Unies exige le strict respect de son Statut et ne manquera pas d'engager la responsabilité des entités en renvoyant les dossiers en première instance tant qu'elles ne se seront pas conformées, par la structure comme par les résultats, à toutes les exigences de la loi.

#### *Implications du passage de la compétence d'un tribunal à celle d'un autre*

9. Comme il ressort à l'analyse, certains des changements structurels les plus profonds apportés aux mécanismes précontentieux au cours des cinq dernières années ont été précipités par la décision de certaines entités de se retirer de la compétence d'un tribunal pour reconnaître celle d'un autre. Le coût probablement le plus élevé associé au passage d'une compétence à une autre tient aux situations où le changement n'a pas été adéquatement préparé et à l'investissement qui doit être consenti pour remédier aux éventuelles failles structurelles, combler les fossés créés par inadvertance en remédiant à ces failles et équiper l'entité et ses mécanismes des moyens qu'exige la nouvelle configuration. Les implications du passage d'un tribunal à un autre ne sauraient, en tout état de cause, être sous-estimées.

10. **La bonne préparation, la motivation et la mobilisation de toutes les parties intéressées sont essentielles.** Étant donné les différences qui existent entre les deux principaux systèmes du contentieux, les changements juridictionnels ne devraient pas être entrepris sans avoir donné lieu en temps voulu aux préparatifs nécessaires. Il s'agit d'étudier les exigences qui en découlent, de prendre en compte leurs implications financières, opérationnelles et institutionnelles, dans la mesure où elles sont prévisibles, et de s'y préparer avec les parties intéressées. Ces dispositions auront d'autant plus de chances d'aboutir si le changement recueille, dans toute la mesure du possible et de façon égale, l'approbation de l'entité comme de son personnel.

<sup>3</sup> A/75/690, par. 17 et note 12.

<sup>4</sup> Voir JIU/REP/2004/3.

<sup>5</sup> OIT, document GB.335/PFA/12/1, par. 13.

11. **Les enseignements tirés.** Lorsque sont évaluées les implications d'un éventuel changement de juridiction, le coût n'est qu'un des facteurs à prendre en compte. L'investissement requis pour aligner le cadre réglementaire de l'entité sur les exigences du tribunal a des implications bien plus profondes. Certains des enseignements tirés à cet égard sont présentés ci-dessous.

12. **L'adaptation des textes du cadre réglementaire.** La première adaptation à caractère immédiat que nécessite le passage de la compétence d'un tribunal à celle d'un autre consiste à rediriger d'une juridiction vers l'autre, dans le cadre réglementaire de l'entité, les appels formés contre l'issue des processus internes. Ce changement doit généralement être incorporé dans le statut et le règlement du personnel, ainsi que dans toute politique interne, pour qu'y figurent la juridiction et la voie procédurale voulues. C'est pourquoi les organes délibérants et directeurs devront être saisis de la question afin de modifier les dispositions pertinentes comme de besoin.

13. **Les supports de communication et d'information destinés au personnel.** Le changement et ses implications devront être communiqués comme il se doit à toutes les parties intéressées et en particulier au personnel. Outre la distribution à grande échelle des documents révisés et leur mise à disposition sous une forme utile et dans les langues voulues, de sorte à en assurer la diffusion et l'accessibilité maximales, que ce soit en ligne ou sur papier, il sera également de bonne pratique de prévoir des orientations complémentaires sous la forme de séances d'information, d'exposés, de réunions générales, de formations spéciales et, idéalement, de petits guides pratiques simplement rédigés.

14. **Les dispositions transitoires.** Afin de préciser les procédures relatives au changement de juridiction ou à l'instauration de nouveaux processus précontentieux, des dispositions transitoires devront peut-être être prises pour les affaires en cours dont le traitement se poursuivrait sous l'ancienne configuration ou passerait à la nouvelle. Les conditions de ces aménagements devraient être énoncées, tels les calendriers, les dates limites et les informations supplémentaires sur les implications de ces dispositions transitionnelles pour le personnel concerné.

15. **Des tribunaux différents peuvent appeler des mécanismes précontentieux différents.** Lorsque le changement consiste à passer, par exemple, d'un système juridictionnel à un seul degré de juridiction ou une seule instance, comme le Tribunal administratif de l'OIT, à une juridiction d'appel comme le Tribunal d'appel des Nations Unies, des changements supplémentaires peuvent être requis, tels que l'instauration d'une procédure de première instance neutre, comme le veut le Statut du Tribunal d'appel des Nations Unies. S'il existe déjà un mécanisme d'examen par les pairs de type consultatif, il y a deux moyens (voir ci-dessous) d'assurer le respect de cette prescription du Statut, si l'on se réfère à la jurisprudence en la matière, chaque moyen ayant ses propres exigences à prendre en compte.

16. **Le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies remplace d'autres formes de procédures de première instance.** Si l'entité décide d'accepter les Statuts du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies (première instance) et du Tribunal d'appel des Nations Unies (instance d'appel) comme un ensemble, d'autres dispositifs de première instance, tels que les organes d'examen par les pairs, devront être supprimés. La raison en est que le système de justice à double degré de juridiction a été conçu en remplacement du modèle originel de l'examen par les pairs et le fait d'avoir deux instances administratives internes en combinaison avec un système judiciaire à double degré de juridiction serait excessif et peu efficace. Le choix en question a d'autres implications, telle l'élimination de la participation du personnel au processus de justice interne.

17. **Le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies exige un contrôle hiérarchique comme première phase.** Conformément à son Statut, le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies requiert un contrôle hiérarchique (en lieu et place d'un examen administratif) comme première phase formelle avant sa saisine. Ce changement est dicté par la disposition expresse du Statut du Tribunal (art. 8 1) c) qui conditionne la recevabilité d'une affaire au contrôle hiérarchique de la décision contestée, dans les cas où ce contrôle est requis. Ce dernier membre de phrase renvoie à des questions qui, conformément au statut et au règlement de l'entité concernée, sont exemptes de contrôle

hiérarchique et peuvent être portées directement devant le Tribunal. C'est pourquoi une décision doit être prise quant aux matières qui seraient exemptes de contrôle hiérarchique à l'avenir, et les libellés voulus doivent être incorporés dans les statuts, règlements et politiques pour veiller à ce que ces exceptions soient gérées de façon cohérente et complète.

**18. La cohérence des mécanismes spécialisés existants avec la nouvelle configuration.**

La difficulté qu'il y a à concevoir la configuration, le fonctionnement et la portée d'une procédure précontentieuse telle que le contrôle hiérarchique ne vient pas tant de ce qu'il faille gérer le remplacement de l'ancien examen administratif, qui remplit une fonction très similaire, pour ne pas dire identique, mais surtout de ce qu'il faille passer au peigne fin tout le cadre réglementaire de l'entité afin d'y repérer en particulier toute règle ou politique régissant les mécanismes de recours spécialisés. Cette précaution s'impose pour veiller à ce que les procédures de ces mécanismes, conçus pour s'accorder avec le mécanisme de recours général en place, ainsi que pour alimenter et compléter celui-ci, mais assurément pas pour s'y superposer, continuent de fonctionner sans faire double emploi ni présenter d'étapes superflues. Il s'agit aussi de se pencher sur toute lacune qui aurait pu résulter des changements structurels apportés, de sorte à pouvoir la combler, le cas échéant, par des modalités de remplacement ou de complément.

19. Enfin, lorsqu'une entité adopte dans sa totalité le système judiciaire à double degré de juridiction que constituent le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies et le Tribunal d'appel des Nations Unies, les fonctionnaires concernés s'attendent à bénéficier de services professionnels de représentation juridique comparables à ceux que mettent gratuitement à la disposition du personnel du Secrétariat de l'ONU et de ses fonds et programmes le Bureau de l'aide juridique au personnel et le Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies.

20. En outre, afin de contrebalancer l'aspect plutôt juridique des mécanismes formels de règlement des différends, les prestations du Bureau de l'aide juridique au personnel et du Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies ont été conçues en tant que parties intégrantes des « options » judiciaires mises en place par la réforme. Aussi le coût total de la décision de reconnaître les compétences du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies et du Tribunal d'appel des Nations Unies doit-il également s'entendre du montant annuel forfaitaire que coûte le bénéfice des services du Bureau de l'aide juridique au personnel et du Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies, en sus des frais de justice que le tribunal facture par affaire examinée.

**21. La déclaration relative à la conformité, la non-neutralité ou l'efficacité de l'examen par les pairs.** La déclaration du Tribunal d'appel des Nations Unies concernant la neutralité des procédures de première instance dans les institutions spécialisées et autres ne doit pas être prise comme une condamnation de leurs mécanismes d'examen par les pairs en tant que tels, ni de la qualité ou du caractère de leurs délibérations. Bien que considérés comme étant des organes impartiaux qui fournissent l'opinion commune et équilibrée de représentantes et représentants du personnel et de la direction, sur la base d'une prise en compte globale des faits et du droit dans le contexte culturel et institutionnel propre à une entité, les organes d'examen par les pairs restent consultatifs par nature. Ils n'aboutissent donc pas à une décision neutre, mais plutôt à une décision exécutive. En bref, bien que les délibérations d'un organe d'examen par les pairs puissent satisfaire à l'exigence de neutralité, il n'en est pas ainsi et ne saurait en être ainsi du résultat du processus, selon le Tribunal d'appel des Nations Unies, parce qu'il n'a jamais été conçu comme pouvant s'apparenter à un jugement.

22. À la lumière de ce qui précède, le refus du Tribunal d'appel des Nations Unies d'exercer sa compétence d'appel à l'égard d'entités qui utilisaient l'examen par les pairs à des fins de consultation doit se comprendre de façon stricte, dans le contexte étroit des prescriptions expresses d'un Statut qui ne retient qu'un type précis de procédure de première instance. Les constatations du Tribunal dans les affaires *Spinardi*, *Heftberger*, *Rolli* et autres<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Tribunal d'appel des Nations Unies, s'agissant de l'OMI : *Spinardi* (2019-TANU-957), *Sheffer* (2019-TANU-949), *Dispert and Hoe* (2019-TANU-958), *Fogarty* (2021-TANU-1117) ; s'agissant de l'OMM : *Rolli* (2019-TANU-952) ; s'agissant de l'OACI : *Heftberger* (2020-TANU-1012) ;

portaient donc sur la conformité des entités, à l'époque, aux prescriptions de son Statut, et non sur la neutralité de l'examen par les pairs ou, encore moins, sur sa valeur dans le cadre général de la justice interne.

23. **Un accès à la justice comparable, sans entraves et suffisant.** En résumé, lorsque sont envisagées les possibilités de remplacer la compétence d'un tribunal par celle d'un autre, les questions primordiales qui se posent sont celles de savoir si le changement en question est motivé par des nécessités opérationnelles et, en même temps, s'il se traduira pour le personnel de l'entité par un accès à la justice qui soit comparable, sans entraves et suffisant. Le coût est un facteur secondaire dès lors qu'il dépend dans une mesure non négligeable du soin mis à prendre des décisions administratives de qualité, parmi d'autres facteurs tels que l'effectif de l'entité, déjà opportunément pris en compte dans ce qui est dû aux tribunaux concernés.

---

s'agissant de l'Autorité internationale des fonds marins : *Webster* (2020-TANU-983) ; s'agissant du Tribunal international du droit de la mer : *Savado* (2021-TANU-1123).

## Annexe VI

### Vue d'ensemble des mesures que les entités participantes sont appelées à prendre conformément aux recommandations du Corps commun d'inspection

	Effet escompté	Organisation des Nations Unies, ses fonds et ses programmes														Institutions spécialisées et AIEA															
		CCS	ONU*	ONUSIDA	CNUCED	ITC	PNUD	PNUE	FNUAP	ONU-Habitat	HCR	UNICEF	ONUDC	UNOPS	UNRWA	ONU-Femmes	PAM	FAO	AIEA	OACI	OIT	OMI	UIT	UNESCO	ONUDI	OMT	UPU	OMS	OMPI	OMM	
<b>Rapport</b>	Pour suite à donner	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
	Pour information	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Recommandation 1	<b>d</b>		<b>E</b>											<b>E</b>		<b>E</b>															
Recommandation 2	<b>f</b>															<b>E</b>															
Recommandation 3	<b>a</b>																<b>E</b>														
Recommandation 4	<b>f</b>														<b>L</b>	<b>L</b>		<b>L</b>													
Recommandation 5	<b>a</b>		<b>L</b>	<b>L</b>			<b>L</b>		<b>L</b>		<b>L</b>	<b>L</b>	<b>L</b>	<b>L</b>	<b>L</b>	<b>L</b>		<b>L</b>													
Recommandation 6	<b>a</b>		<b>E</b>	<b>E</b>										<b>E</b>		<b>E</b>															
Recommandation 7	<b>d</b>			<b>E</b>											<b>E</b>																

**Légende :**

- L** : Recommandation appelant une décision de l'organe délibérant.
- E** : Recommandation appelant une décision du ou de la chef de secrétariat.
- : Recommandation n'appelant pas de mesure de la part de cette entité.

**Effet escompté :**

**a** : transparence et application du principe de responsabilité renforcées ; **b** : diffusion de bonnes/meilleures pratiques ; **c** : coordination et coopération renforcées ; **d** : cohérence et harmonisation renforcées ; **e** : contrôle et conformité renforcés ; **f** : efficacité renforcée ; **g** : économies importantes ; **h** : efficacité renforcée ; **i** : autres.

\* Comme exposé dans ST/SGB/2015/3.