



Assemblée générale

Distr. générale
10 juillet 2020
Français
Original : anglais

Soixante-quinzième session

Point 152 de la liste préliminaire*

Administration de la justice à l'Organisation des Nations Unies

Administration de la justice à l'Organisation des Nations Unies

Rapport du Conseil de justice interne

Résumé

Le présent rapport du Conseil de justice interne porte sur l'efficacité judiciaire et opérationnelle du système interne d'administration de la justice. Il tient compte des résolutions applicables de l'Assemblée générale et a été établi à partir de larges consultations avec les acteurs du système. Dans le souci de continuer à améliorer la performance du système, le Conseil formule des recommandations sur les indicateurs clefs de performance du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies ainsi que sur l'efficacité et la transparence de ses activités. Le rapport comporte également des considérations sur la nécessité pour le Bureau de l'administration de la justice de consulter le Tribunal du contentieux administratif et le Tribunal d'appel des Nations Unies sur les questions administratives et budgétaires ainsi que sur le besoin urgent d'accroître le financement du Bureau de l'aide juridique au personnel. Le Conseil souligne ses recommandations sur la protection des requérants et des témoins contre les représailles, sur les renvois aux fins d'action récursoire prononcés par les Tribunaux, sur la qualité pour agir des syndicats du personnel, ainsi que sur l'annulation ou la réintégration comme formes de réparation.

* A/75/50.



Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	3
II. Aperçu général.	4
III. Recommandations	5
A. Efficacité judiciaire et responsabilité des juges	5
B. Efficacité opérationnelle et transparence	9
C. Compétence du Tribunal d'appel des Nations Unies sur les requêtes introduites contre une institution spécialisée	12
D. Transparence et consultation avec le Tribunal d'appel des Nations Unies et le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies sur les questions budgétaires	13
E. Renvois aux fins d'action récursoire ordonnés par les Tribunaux.	14
F. Sous-financement du Bureau de l'aide juridique au personnel et situation du personnel de terrain	15
G. Protection contre les représailles	16
H. Qualité pour agir des syndicats du personnel	18
I. Annulation de la décision contestée ou réintégration du fonctionnaire comme forme de réparation.	18
IV. Remerciements	19
Annexes	
I. Vues du Tribunal d'appel des Nations Unies	20
II. Vues du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies	23
III. Rapport du Tribunal d'appel des Nations Unies sur les plaintes pour faute ou incapacité en 2019	33
IV. Rapport du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies sur les plaintes pour faute ou incapacité en 2019	34

I. Introduction

1. Institué par l'Assemblée générale dans sa résolution 61/261, le système interne d'administration de la justice à l'Organisation des Nations Unies est un système indépendant, transparent, professionnalisé, doté de ressources suffisantes et décentralisé, dont le fonctionnement obéit aux règles applicables du droit international ainsi qu'aux principes de la légalité et du respect des formes régulières, et dont la vocation est de faire respecter les droits et obligations des fonctionnaires et d'amener l'Administration comme le personnel à répondre également de leurs actes.
2. Dans sa résolution 62/228, afin de garantir l'indépendance, le professionnalisme et la responsabilisation du système d'administration de la justice, l'Assemblée générale a par la suite créé le Conseil de justice interne en le chargeant de lui donner son avis sur la mise en œuvre du système d'administration de la justice.
3. Le Conseil de justice interne actuel, qui est le troisième et dont le mandat expire le 12 novembre 2020, est composé de cinq membres : deux éminents juristes externes, choisi l'un par le personnel et l'autre par l'Administration ; un représentant choisi par le personnel ; un représentant choisi par l'Administration ; un éminent juriste choisi par les quatre autres membres comme président. Le Secrétaire général nomme les personnes ainsi choisies pour siéger au Conseil. Actuellement, les juristes externes sont Samuel Estreicher (États-Unis d'Amérique, désigné par l'Administration) et Carmen Artigas (Uruguay, désignée par le personnel) ; les représentants sont Frank Eppert (États-Unis d'Amérique, choisi par l'Administration) et Jamshid Gaziyeu (Ouzbékistan, choisi par le personnel) ; la Présidente est Yvonne Mokgoro (Afrique du Sud).
4. Pour établir le présent rapport, le Conseil s'est appuyé sur les résolutions applicables de l'Assemblée générale et sur les renseignements recueillis et les entretiens menés auprès des différents acteurs du système de justice interne.
5. Les vues du Tribunal d'appel des Nations Unies et celles du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies sont présentées aux annexes I et II du présent rapport, conformément à la demande que l'Assemblée générale a formulée au paragraphe 37 de sa résolution 74/258.
6. Du 4 au 11 mai 2020, le Conseil a tenu ses réunions plénières et ses réunions avec les acteurs du système par visioconférence en raison de la crise provoquée par la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19)¹. Il a également offert aux parties prenantes la possibilité de lui présenter des contributions par écrit.
7. L'année 2020 marquant le dixième anniversaire du système de justice interne et la dernière année du mandat de l'actuel Conseil, il paraît expédient de formuler des recommandations sur les moyens d'améliorer encore le fonctionnement du système.

¹ Ces réunions ont été organisées avec le Premier Vice-Président du Tribunal d'appel, les juges du Tribunal du contentieux administratif, des membres des greffes, des représentants du Bureau de l'administration de la justice (dont la Directrice exécutive) et du Bureau de l'aide juridique au personnel, de plusieurs syndicats et associations du personnel, du Bureau des ressources humaines du Département des stratégies et politiques de gestion et de la conformité, de la Division de l'administration des ressources humaines du Département de l'appui opérationnel, des services juridiques du Secrétariat et des fonds et programmes ainsi que du Groupe du contrôle hiérarchique. Tous ont été invités à faire part librement des problèmes qui les préoccupent ou des questions qui les intéressent.

II. Aperçu général

8. Le Conseil note que le système de justice interne est essentiel pour donner au personnel l'assurance que l'administration de la justice à l'Organisation des Nations Unies remplace utilement le recours aux juridictions nationales, que les fonctionnaires de l'Organisation n'ont pas la possibilité de saisir.

9. Depuis sa création, le nouveau système de justice interne a plutôt bien répondu aux attentes de l'Assemblée générale, en rendant justice à de nombreux membres du personnel et en aidant l'Organisation à renforcer l'état de droit dans toute l'institution. Toutefois, le Conseil relève que l'administration de la justice se heurte toujours à certaines difficultés, qui ont déjà été signalées et qui continuent de compromettre l'aptitude du système à rendre la justice dans un délai raisonnable et avec efficacité.

10. Les principales préoccupations récurrentes concernent le fonctionnement des Tribunaux, en particulier les diverses lacunes systématiques et opérationnelles qui tendent à empêcher le Tribunal du contentieux administratif de remplir son mandat dans des conditions optimales. Le Conseil évoque en détail d'autres inquiétudes majeures dans le présent rapport, notamment le manque d'effectivité des mesures d'annulation et de réintégration en cas de licenciement irrégulier, la question des représailles contre les requérants et leurs témoins, la question délicate des requérants qui ne se font pas assister devant les Tribunaux, ainsi que la question des renvois au Secrétaire général aux fins d'action récursoire.

11. Dans le présent aperçu général, le Conseil revient sur les graves problèmes qui font obstacle à la prompt administration de la justice et entravent le fonctionnement efficace du Tribunal du contentieux administratif (dont l'arriéré persistant d'affaires), qui existaient déjà avant le début de la pandémie de COVID-19 et qui, en l'absence de solution adaptée, risquent de perdurer.

12. Les discussions annuelles avec les juges des Tribunaux et les consultations régulières avec les parties prenantes dans les différents lieux d'affectation de l'Organisation, qui se sont tenues en ligne en 2020, ont été très précieuses pour parvenir aux conclusions du Conseil. Dans les rapports annuels présentés au fil de son mandat, le Conseil a été appelé à formuler un certain nombre de recommandations tendant à renforcer la capacité de gestion et la responsabilité du Tribunal du contentieux administratif. Tout au long de leur mandat, les juges et les greffiers ont constamment évoqué l'arriéré d'affaires du Tribunal et déclaré que la limitation des moyens budgétaires et des ressources humaines était la cause principale des difficultés administratives et opérationnelles rencontrées. Le Conseil a systématiquement porté ces préoccupations à l'attention de l'Assemblée générale. Il va sans dire que ces préoccupations ont été sérieusement prises en considération. Toutefois, ces inquiétudes ne suffisent pas à rendre compte des difficultés systématiques et opérationnelles que le Conseil a constatées.

13. Le Conseil estime que les Tribunaux continueront à jouer un rôle central pour permettre aux membres du personnel de l'Organisation des Nations Unies d'accéder à la justice, comme l'ont envisagé les États Membres. À l'avenir, la priorité pour l'Assemblée générale devrait être d'examiner les lacunes judiciaires et opérationnelles des Tribunaux et de réfléchir aux domaines susceptibles d'être améliorés. Le présent rapport vise à faciliter ces importantes discussions.

III. Recommandations

A. Efficacité judiciaire et responsabilité des juges

14. L'attachement à l'indépendance judiciaire, que toutes les parties prenantes partagent, va de pair avec l'obligation de responsabilité des juges. Il incombe aux juges de rendre avec célérité des décisions de qualité à l'égard de tous les acteurs du système de justice interne. Il est évident que le Tribunal du contentieux administratif pâtit de l'absence d'une autorité administrative supérieure chargée de veiller à ce que les juges exécutent leurs fonctions avec professionnalisme et dans un délai raisonnable. À la différence de nombreux systèmes judiciaires nationaux, le système de justice interne de l'Organisation ne dispose pas d'un conseil de justice² ou d'un organe équivalent chargé de contrôler le bon fonctionnement de la justice et du greffe et de veiller à ce que les différents juges rendent compte de l'exercice de leurs fonctions et respectent le Code de déontologie judiciaire à l'usage des membres du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies et du Tribunal d'appel des Nations Unies, que l'Assemblée générale a approuvé dans sa résolution 66/106.

15. L'expérience acquise par le Conseil au cours de son mandat a montré non seulement que le Tribunal du contentieux administratif comme institution avait obtenu des résultats insuffisants pendant cette même période mais également que les juges n'avaient pas bien pris la mesure de ces mauvais résultats ni suffisamment cherché à y remédier. En témoignent à la fois la persistance de l'arriéré d'affaires et l'absence de règles ou de procédures internes permettant de suivre et d'améliorer la performance judiciaire et opérationnelle du Tribunal. Le Conseil relève également que le Tribunal n'attribue que 10 à 15 affaires à un juge à la fois sans fixer de délais de jugement et que toutes les autres affaires demeurent en suspens jusqu'au règlement de ces 10 à 15 affaires. C'est ainsi que plus de la moitié des affaires restent généralement non attribuées (62 % des affaires n'avaient pas encore été confiées à un juge au 1^{er} juillet 2020), ce qui ne fait qu'alourdir et perpétuer l'arriéré des affaires.

16. Le Conseil s'est fait communiquer les chiffres suivants, qui renforcent les inquiétudes que l'arriéré d'affaires continue d'inspirer aux parties prenantes.

17. Au 1^{er} juillet 2020, le nombre des affaires en attente de jugement était de 278. Le Tribunal du contentieux administratif part du principe que 15 % des affaires font l'objet d'un désistement, ce qui laisse 236 affaires à juger. En moyenne, le Tribunal est saisi de 300 nouvelles affaires par an. Il y a trois juges à temps plein et six juges à mi-temps, ce qui représente une capacité totale de six juges à temps plein par an.

² Institution indépendante ou autonome, distincte des pouvoirs exécutif ou législatif, qui a pour fonction de rendre la justice en toute indépendance. Il appartient en général à une telle institution d'assurer la gestion de la performance du pouvoir judiciaire (voir résolution de l'Assemblée générale du Réseau européen des conseils de la justice intitulée « Gouvernance autonome du pouvoir judiciaire : équilibre entre indépendance et responsabilité », Budapest, mai 2008).

Tableau 1
Arriéré d'affaires anciennes et affaires nouvelles

Objectif	Nombre de jugements	Temps nécessaire pour résorber l'arriéré d'affaires anciennes (236)	Nouvelles affaires s'ajoutant à l'arriéré d'affaires ancienne
Objectif actuel fixé par le Tribunal du contentieux administratif	2 affaires par juge par mois (12 au total)	19,6 mois	300 affaires par an
Affaires jugées en 2019	2,2 affaires par juge par mois (13,2 au total)	17,9 mois	300 affaires par an
Affaires jugées entre janvier et juin 2020	3 affaires par juge par mois (18 au total)	13,1 mois	300 affaires par an
Objectif recommandé par le Conseil de justice interne	7 affaires par juge par mois (42 au total)	5,6 mois	300 affaires par an

18. Comme le montre le tableau 1, l'objectif actuel fixé par le Tribunal du contentieux administratif, à savoir deux jugements par juge par mois, permettrait de résorber l'arriéré actuel en 19,6 mois, alors que l'augmentation du nombre de jugements rendus par juge par mois au cours du premier semestre 2020 permettrait de l'éliminer en 13,1 mois. Ces chiffres ne tiennent pas compte des nouvelles affaires introduites, dont le nombre est généralement supérieur à 300 par an.

19. Si des progrès ont été réalisés dans la réduction de l'arriéré des anciennes affaires, dont le nombre est passé de 404 en 2018 à 278 au 1^{er} juillet 2020, l'arriéré demeure un problème important compte tenu de la réception prévue de 300 nouvelles affaires par an. Le problème s'explique en partie par le fait que, dans la pratique, la fonction de président du Tribunal du contentieux administratif a essentiellement un caractère représentatif et que les juges à temps plein se relaient tour à tour pour exercer la présidence pendant un an. Rétrospectivement, il semble clair que les juges ont été réticents à remédier à l'incapacité permanente de l'institution à réduire le stock d'affaires. Le Tribunal ne s'est pas attaqué à son incapacité à faire progresser les affaires et à rendre la justice avec célérité et efficacité. De fait, la tentative faite en ce sens au début de 2019 par la Présidente d'alors a échoué et donné lieu à de très fortes tensions entre les juges (voir résolution 74/258, par. 26, et A/74/169, par. 20 à 22).

20. Il ressort des données sur l'ancienneté des affaires pendantes devant le Tribunal que 278 affaires étaient en souffrance et que, sur ce total, 37 étaient ouvertes depuis 401 à 500 jours et – fait incroyable – 66 depuis 501 à 1 000 jours. Le Conseil a également été informé d'un certain nombre d'affaires emblématiques indiquant que la priorité n'a pas été accordée à la résorption de l'arriéré. Ainsi, pour prendre un exemple, une affaire portée devant le Tribunal en octobre 2017, dans le cadre de laquelle 269 membres du personnel du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies en poste à Genève³ contestaient la décision de l'Administration d'appliquer un coefficient d'ajustement entraînant une réduction de traitement, n'a été jugée qu'en juin 2020, soit près de 1 000 jours après la saisine du Tribunal. Cette affaire a pâti de multiples retards de procédure et de sa réattribution à un juge différent. L'instruction a ensuite été marquée par d'autres évolutions, notamment un jugement rendu en juillet 2019, par lequel le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du travail (OIT) a fait droit aux requêtes déposées par des membres du personnel de l'OIT à Genève qui contestaient la décision de l'administration d'appliquer un coefficient

³ Voir UNDT/2020/106.

d'ajustement ayant pour conséquence de réduire le montant de leur traitement. Le Conseil tient des syndicats du personnel qu'aux yeux de la plupart des membres du personnel à Genève, le délai mis à juger l'affaire s'apparente à un déni de justice. Le retard pris par le Tribunal du contentieux administratif à rendre son jugement a touché des milliers de membres du personnel à Genève, et les nombreux appels lancés par les syndicats du personnel pour que le Tribunal fasse avancer l'affaire n'y ont rien fait.

21. À la suite des discussions tenues avec les parties prenantes, le Conseil reste alarmé par le fait que, malgré les préoccupations croissantes du personnel, qui se plaint de l'absence d'informations transparentes sur l'état d'avancement des affaires ainsi que des lenteurs de jugement, le Tribunal ne semble pas convaincu de devoir modifier son mode de fonctionnement pour améliorer sa performance et veiller à ce que tous les juges respectent l'impérieuse nécessité de faire progresser les affaires. Compte tenu du nombre d'affaires traitées par le Tribunal du contentieux administratif, le Conseil ne considère pas que la création d'un conseil de justice soit opportune pour le système de justice interne de l'Organisation des Nations Unies. Il a en revanche la ferme conviction qu'il est absolument nécessaire d'apporter des changements au mode de fonctionnement actuel, notamment de renforcer la transparence et la responsabilité des différents juges et de définir des indicateurs clefs de performance clairs pour le Tribunal dans son ensemble. Ses préconisations à cet égard sont présentées dans les développements qui suivent.

22. Ces dernières années, le Conseil a été souvent appelé à échanger des vues avec les juges du Tribunal du contentieux administratif, le Greffier en chef et les trois greffiers sur la question de l'arriéré des affaires ainsi que sur la capacité judiciaire et les moyens d'appui existants pour faire progresser les affaires et les juger. Compte tenu de la nature des affaires et de l'appui que peuvent actuellement apporter les juristes et assistants, le Conseil a cherché à savoir auprès des juges eux-mêmes combien de jugements par mois un juge du Tribunal pouvait raisonnablement être amené à rendre au vu de l'arriéré persistant d'anciennes affaires et de l'introduction inévitable de nouvelles affaires. L'objet d'un tel indicateur de performance est non seulement de se faire une idée du temps nécessaire pour résorber l'arriéré actuel mais également d'aider le Tribunal à gérer son stock d'affaires à l'avenir.

23. Il semble, d'après les juges du Tribunal du contentieux administratif et les greffiers, que le nombre de jugements par juge par mois ne soit pas le moyen le plus optimal ou le plus équitable de mesurer la performance. En effet, certaines affaires sont réglées au stade de la mise en état, période pendant laquelle juges et greffiers ont parfois déjà effectué un travail considérable. On a fait valoir que le nombre d'affaires jugées par mois et non le nombre de jugements était un meilleur indicateur de la performance, étant donné que certaines procédures se terminent par une ordonnance. Toutefois, selon le Conseil, cette mesure pourrait également poser un problème en ce qu'elle comptabiliserait les jugements selon une procédure simplifiée, dont beaucoup ne nécessitent qu'un travail modeste, et ne permettrait pas de résorber l'arriéré persistant. En outre, le fait de ne prendre en considération que le nombre d'affaires pourrait ne pas rendre compte du fait que certaines affaires connexes donnent lieu à un jugement unique.

24. Lors de l'élaboration du présent rapport, le Conseil a demandé à la Présidente du Tribunal du contentieux administratif, au Greffier en chef et aux greffiers de New York, de Genève et de Nairobi de donner leur avis sur la recommandation tendant à fixer comme indicateur clef de performance un objectif de sept jugements par juge par mois (hors jugements selon une procédure simplifiée). Les greffiers ont répondu que c'était aux juges qu'il appartenait de définir une telle mesure de performance. La Présidente du Tribunal a expliqué qu'au début de 2020, elle avait fixé un objectif de

quatre affaires par mois (deux jugements plus deux autres décisions). Elle a fait valoir que l'objectif de sept jugements par mois n'était pas viable, sachant qu'aucun tribunal d'une organisation internationale n'était jamais parvenu à tenir un tel rythme. Elle a ajouté que la gestion du Tribunal exigeait beaucoup de temps et de ressources, la gestion de neuf juges, dont six à mi-temps, étant une tâche complexe.

25. Tout en étant sensible aux points de vue exprimés, le Conseil n'est pas convaincu qu'un objectif de quatre affaires par mois soit suffisant pour résorber un arriéré d'affaires vieux de plusieurs années. Le Tribunal l'a lui-même reconnu en quelque sorte, même s'il subordonne l'accroissement de sa productivité au pourvoi des deux postes de juriste vacants au greffe de Genève (dont le recrutement est gelé en raison de la crise de trésorerie que traverse le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies).

26. Pour retenir un objectif de sept jugements par mois, le Conseil a pris en compte un certain nombre de facteurs. Premièrement et peut-être avant tout, il est nécessaire que la présidence du Tribunal dispose des pouvoirs de gestion nécessaires pour veiller à ce que le Tribunal et ses greffes fonctionnent efficacement et puissent ainsi résorber l'arriéré actuel et éviter que les nouvelles affaires n'entraînent la constitution d'un nouvel arriéré. Deuxièmement, il faut que l'appui apporté aux juges par le personnel juridique et administratif soit suffisant. Troisièmement, il importe que les juges soient assistés d'un groupe de greffiers expérimentés et dévoués. Dernièrement, tout en étant conscient qu'il est toujours délicat d'établir des comparaisons, le Conseil fait observer que le juge unique du Tribunal du contentieux administratif de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA), assisté d'un greffier, d'un juriste et d'un consultant, a rendu 70 jugements en 2018, soit une moyenne de 5,83 jugements par mois⁴. S'il peut paraître ambitieux de fixer comme indicateur de performance un objectif de sept jugements par juge par mois, il faut noter qu'un tel objectif permettrait, d'une part, de résorber l'arriéré actuel dans un délai d'environ 5,6 mois (voir tableau 1) et, d'autre part, d'atténuer le risque d'accumulation d'un nouvel arriéré.

Recommandation 1

Le Conseil recommande de fixer un objectif de sept jugements par juge par mois (hors jugements selon une procédure simplifiée ne nécessitant pas la tenue d'une audience) comme indicateur clef de performance des juges du Tribunal du contentieux administratif.

27. Dans son précédent rapport sur l'administration de la justice à l'Organisation des Nations Unies (A/74/169, par. 15 à 31), le Conseil a formulé cinq recommandations particulières (recommandations 9 à 13) visant à améliorer la performance institutionnelle du Tribunal du contentieux administratif. L'Assemblée générale a prié le Secrétaire général d'examiner les recommandations 11, 12 et 13 et de lui faire connaître son avis pour examen à sa soixante-quinzième session (résolution 74/258, par. 26). Le Conseil souligne l'importance de ces recommandations face au défi persistant que représente l'arriéré judiciaire au Tribunal.

28. Aux termes du paragraphe 7 de l'article 4 du Statut du Tribunal du contentieux administratif, le Président du Tribunal « est habilité, entre autres, à s'assurer que les décisions sont rendues en toute célérité ». Pour que le Président puisse exercer cette autorité, le Conseil a préconisé dans sa recommandation 12 que le Tribunal arrête la liste des fonctions du Président afférentes à la direction de ses activités. Selon les

⁴ Tribunal du contentieux administratif de l'UNRWA, troisième rapport d'activité (1^{er} janvier 2017-31 décembre 2018).

informations recueillies par le Conseil, le Tribunal semble avoir suivi cette recommandation et a adopté une résolution définissant les attributions et les responsabilités du Président. Les fonctions administratives confiées au Président sont les suivantes : déploiement des juges dans les lieux d'affectation ; suivi des progrès accomplis dans la mise en œuvre du plan de résorption de l'arriéré et du plan de traitement des affaires ; contrôle du respect des indicateurs de performance définis dans le code de déontologie.

29. À la date de l'établissement définitif du présent rapport, le Conseil n'avait pas obtenu communication de cette résolution. Cette dernière n'étant pas non plus disponible sur le site Web du Tribunal du contentieux administratif, il ne lui est pas possible de présenter ses observations. Il appartiendra donc au prochain Conseil et à l'Assemblée générale d'examiner si la résolution du Tribunal donne suffisamment de pouvoir au Président pour assurer la bonne direction des activités du Tribunal et contrôler la performance de ce dernier.

Recommandation 2

Le Conseil recommande de modifier le paragraphe 2 de l'article 1 du Règlement de procédure du Tribunal du contentieux administratif pour prévoir que le Président du Tribunal est élu pour un mandat de deux ans et ne peut être démis de ses fonctions avant l'expiration de son mandat que pour faute ou manquement aux devoirs de sa charge établi dans le cadre de la Procédure relative aux plaintes pour faute ou incapacité visant des juges du Tribunal du contentieux administratif et du Tribunal d'appel.

30. Le Conseil a été informé que le Tribunal du contentieux administratif avait pour usage de ne pas attribuer à un juge plus de 10 à 15 affaires à la fois. Cette pratique a pour conséquence de laisser la majorité des affaires en suspens, certaines pendant plus de 400 jours. Il estime que le Tribunal devrait revenir sur cette pratique, qui n'est pas propice à l'efficacité judiciaire et à la bonne gestion des affaires. En effet, il n'est pas certain que l'usage actuel permette de veiller à ce que les affaires soient traitées dans un délai raisonnable. Les juges exercent actuellement leurs fonctions sans tenir compte du nombre d'affaires qui restent inscrites au rôle général du greffe, lequel indiquait au 1^{er} juillet 2020 qu'environ 62 % de ces affaires n'avaient été confiées à aucun juge.

Recommandation 3

Le Conseil recommande que le Tribunal du contentieux administratif mette un terme à la pratique consistant à ne pas confier à un juge plus de 10 à 15 affaires à la fois et attribue désormais toutes les nouvelles affaires au fur et à mesure afin d'en accélérer le règlement.

B. Efficacité opérationnelle et transparence

31. Au paragraphe 24 de sa résolution [73/276](#), l'Assemblée générale a prié le Président du Tribunal du contentieux administratif et le Greffier en chef du Tribunal du contentieux administratif et du Tribunal d'appel de travailler ensemble à l'élaboration et à la mise en œuvre d'un plan de traitement des affaires assorti d'un tableau de bord de suivi en temps réel des affaires, afin que toutes les parties prenantes puissent, sans difficulté excessive, suivre l'état d'avancement de telle ou telle affaire. Dans un précédent rapport sur l'administration de la justice à l'Organisation des Nations Unies ([A/73/218](#), par. 22), le Conseil a souligné que la mise en place d'un tel tableau contribuerait à professionnaliser et à rendre plus transparent le fonctionnement des Tribunaux, et que la publicité devait en être assurée. Depuis, il a

appris que le projet de tableau de bord était toujours en chantier et que la mise en œuvre avait rencontré quelques difficultés.

32. Le Conseil a été alerté par de nombreuses parties prenantes de la nécessité de renforcer la transparence sur l'état d'avancement des affaires. Il note que certains progrès ont été accomplis dans la publication du rôle des affaires devant être instruites par les juges à mi-temps lors de leur déploiement prévu au sein du Tribunal, lequel est publié à l'avance sur le site Web du système de justice interne. Il constate que cette pratique n'a pas encore été appliquée pour les affaires confiées aux juges à temps plein du Tribunal.

Recommandation 4

Pour renforcer la transparence et permettre aux parties de mieux s'organiser, le Tribunal du contentieux administratif devrait publier régulièrement le rôle des affaires confiées à l'ensemble des juges dans ses trois sièges à Genève, à Nairobi et à New York.

33. Le Conseil a été informé que, pour faire face à la crise de trésorerie de l'Organisation, il avait notamment été décidé de geler les embauches dans l'ensemble du Secrétariat. En conséquence, le recrutement des deux postes de juriste vacants au greffe de Genève a été suspendu au début de l'année 2020. Cette mesure a eu pour effet de limiter le nombre de juristes dont dispose le Tribunal du contentieux administratif et l'a obligé à faire appel aux juristes du greffe de New York pour prêter main-forte au greffe de Genève.

34. Au Bureau de l'aide juridique au personnel, l'embauche d'au moins trois juristes et d'un agent d'appui administratif a également été suspendue par suite du gel des recrutements. Comme il est expliqué ailleurs dans le présent rapport (voir sect. III.F), le Bureau n'a pas la possibilité, de par sa situation, d'obtenir l'appui d'autres services de l'Organisation. Autrement dit, de difficile, la situation du Bureau est devenue catastrophique.

35. Plus de six postes étant vacants dans deux domaines d'activité clefs, la capacité du système à faire avancer les affaires, à résorber l'arriéré aussi rapidement que possible et à offrir une aide juridique au personnel a diminué. Même si l'on ne dispose pas de données chiffrées, on peut supposer que cette situation de sous-effectif a conduit à ce que davantage de fonctionnaires agissent sans l'assistance d'un conseil, pratique qui pèse également sur l'efficacité judiciaire.

Recommandation 5

Le Conseil recommande que l'Assemblée générale prie le Secrétaire général d'envisager d'accorder des dérogations au gel du recrutement pour les postes de juriste vacants au greffe de Genève du Tribunal du contentieux administratif et pour les postes vacants au Bureau de l'aide juridique au personnel, afin de mettre le Tribunal en mesure de résorber entièrement son arriéré d'affaires et de permettre au Bureau de mieux répondre aux demandes d'aide juridique du personnel.

36. Le Conseil se félicite de la publication du précis de jurisprudence à l'occasion du dixième anniversaire du système de justice interne. La réaction des parties prenantes a été positive. Cette publication vient contribuer à sensibiliser le personnel et l'Administration à la jurisprudence des Tribunaux.

37. Plusieurs interlocuteurs du Conseil ont noté qu'il n'existait pas de base de données permettant d'effectuer des recherches structurées dans la jurisprudence des Tribunaux. Le Conseil considère qu'un tel outil serait nécessaire pour parachever la

professionnalisation du système. Si le Bureau de l'administration de la justice a fait part de son intention de mettre à disposition une base de données consultable, le Conseil n'a pas été en mesure de déterminer avec clarté si les travaux correspondants avaient effectivement commencé et, dans l'affirmative, quand l'outil serait achevé. En tout état de cause, il recommande au Bureau d'informer l'Assemblée générale de l'état d'avancement de la base de données consultable et de la date d'achèvement prévue.

Recommandation 6

Le Conseil recommande que le Bureau de l'administration de la justice prenne les mesures nécessaires pour créer une base de données permettant d'effectuer des recherches dans la jurisprudence du Tribunal du contentieux administratif et du Tribunal d'appel et informe l'Assemblée générale de l'état d'avancement de ce chantier.

38. Le Conseil a appris que le Tribunal du contentieux administratif avait modifié son règlement de procédure pour, semble-t-il, y intégrer les propositions faites par l'Assemblée générale et y apporter plusieurs autres modifications propres à accélérer la procédure. Le texte modifié du Règlement de procédure, qui n'était pas consultable à la date de l'établissement du présent rapport, sera transmis à l'Assemblée. Il s'agit là d'une évolution positive, qui permettra non seulement d'harmoniser les travaux du Tribunal et de renforcer son efficacité globale mais également d'alléger la charge des requérants non assistés d'un conseil, qui se voient souvent déboutés pour non-respect de règles de procédure difficiles à trouver. Une initiative semblable visant à examiner les règles de preuve du Tribunal pour étoffer les dispositions des articles 17 et 18 du Règlement de procédure favoriserait également la cohérence et l'homogénéité des décisions.

Recommandation 7

Le Conseil se félicite que le Tribunal du contentieux administratif ait révisé son règlement de procédure et lui recommande de développer ses règles de preuve en temps utile.

39. Le Tribunal du contentieux administratif a parfois encouragé la jonction de requêtes similaires. Dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, le Conseil recommande de régulariser cette pratique et de simplifier le traitement de telles requêtes. La jonction de requêtes devrait favoriser l'application uniforme des règles et des règlements et éviter que des fonctionnaires se trouvant dans une situation comparable se voient traiter différemment faute d'avoir saisi le Tribunal. Cette pratique allégerait également la charge administrative que fait peser sur le système la multiplication de requêtes présentant à juger des questions semblables. Le Conseil recommande également que le Tribunal examine l'opportunité de modifier son règlement de procédure en vue de faciliter la présentation de requêtes conjointes et d'en permettre le jugement prioritaire.

Recommandation 8

Dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, le Conseil recommande à nouveau qu'en ce qui concerne la jonction de requêtes présentant à juger des questions semblables, le Tribunal du contentieux administratif devrait, quand il y a lieu, encourager le dépôt de requêtes conjointes, lequel devrait également être facilité par les greffiers et le Bureau de l'aide juridique au personnel.

40. Depuis quelques années, le nombre d'audiences publiques tenues par le Tribunal d'appel tend à la baisse. Selon les informations recueillies par le Conseil, le Tribunal

d'appel n'a tenu aucune audience publique au cours des trois dernières années. Les syndicats du personnel se plaignent régulièrement d'une juridiction d'appel « éloignée » des justiciables. Le Tribunal a lui-même reconnu le problème par le passé. Dans la mesure où il est souhaitable que non seulement la justice soit rendue mais encore qu'elle soit vue comme telle, le Conseil recommande que le Tribunal d'appel tienne des audiences publiques, en particulier pour les affaires présentant un enjeu ou une importance d'ordre systémique. Il observe que les moyens technologiques actuels permettent la tenue régulière d'audiences publiques.

Recommandation 9

Le Conseil recommande que le Tribunal d'appel tienne régulièrement des audiences et des sessions publiques, en particulier lors du jugement d'affaires présentant une importance systémique.

C. Compétence du Tribunal d'appel des Nations Unies sur les requêtes introduites contre une institution spécialisée

41. Aux termes du paragraphe 10 de l'article 2 de son statut, le Tribunal d'appel est compétent pour connaître des requêtes introduites contre toute institution spécialisée et un accord spécial ne peut être conclu qu'avec une institution spécialisée ayant institué une instance du premier degré neutre statuant sur dossier par voie de décisions écrites et motivées.

42. Le Tribunal d'appel a attiré l'attention du Conseil sur le fait que les institutions spécialisées avec lesquelles l'Organisation des Nations Unies a conclu un accord spécial ne remplissent pas toutes les conditions prévues au paragraphe 10 de l'article 2 du Statut. Ainsi, certaines institutions spécialisées disposent de commissions paritaires de recours qui ne statuent pas sur les affaires mais se bornent à faire des recommandations au chef de l'entité, laissant ensuite le soin à ce dernier de se prononcer sur l'affaire, et ce, quand bien même le litige aurait pour objet la contestation de l'une de ses décisions. Par ailleurs, très souvent, les commissions paritaires de recours ne mènent pas d'enquête pour établir les faits.

43. En 2019, le Tribunal d'appel a jugé que cette pratique n'était pas conforme aux prescriptions du paragraphe 10 de l'article 2 de son statut. Le Conseil est d'accord pour dire qu'en pareil cas, il n'y a pas d'instance du premier degré neutre au sens du paragraphe 10 de l'article 2 du Statut et que, par conséquent, le Tribunal d'appel ne peut pas exercer sa fonction d'instance du second degré. Même si deux institutions spécialisées ont désormais recours au Tribunal du contentieux administratif comme juridiction de première instance après avoir rejoint le système de justice interne de l'Organisation des Nations Unies et qu'une autre dispose de son propre tribunal du contentieux administratif, la situation reste inchangée dans de nombreuses institutions spécialisées.

Recommandation 10

Le Conseil recommande que le Secrétaire général examine ces questions et prenne les mesures correctives qui s'imposent, notamment en engageant des consultations directes avec les institutions spécialisées.

D. Transparence et consultation avec le Tribunal d'appel des Nations Unies et le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies sur les questions budgétaires

44. Le Conseil a été informé par le Tribunal d'appel qu'à partir de la période 2018-2019, le Bureau de l'administration de la justice a commencé à « s'immiscer » dans la manière dont le Tribunal gère ses travaux et, plus précisément, à imposer des restrictions en ce qui concerne le lieu et le nombre de ses sessions. Alors que le Président du Tribunal tient de l'article 4 du Statut le pouvoir de tenir des sessions en fonction de sa charge de travail, le Bureau de l'administration de la justice semble avoir refusé de soutenir et de financer les sessions du Tribunal ne se tenant pas au Siège de l'Organisation à New York et a affirmé que le budget disponible permettait de n'organiser que deux sessions par an. Le Tribunal a pourtant considéré que trois sessions étaient nécessaires pour pouvoir traiter rapidement un stock d'affaires en pleine expansion.

45. La préoccupation exprimée par le Tribunal d'appel met en évidence la tension opérationnelle qui existe entre un pouvoir judiciaire indépendant qui apprécie ses propres besoins et une entité du pouvoir exécutif qui peut dans les faits utiliser les cordons de la bourse pour contester et passer outre ces appréciations. Autre exemple : en 2020, le Tribunal du contentieux administratif a informé le Conseil que certains des nouveaux juges à mi-temps s'étaient inquiétés de voir que leur évaluation professionnelle concernant la durée de leur affectation et la nécessité d'être présent physiquement sur place pour mieux s'acquitter de leurs fonctions était de facto infirmée par le Bureau de l'administration de la justice et non par le Tribunal. En outre, les juges ont affirmé que le Bureau de l'administration de la justice était principalement guidé, non pas par le souci de répondre aux nécessités judiciaires, mais par celui d'éviter de verser des indemnités journalières aux juges pendant leur déploiement sur place.

46. Le Conseil n'est pas en mesure d'apprécier si la qualité de la justice et l'efficacité de l'administration de la justice sont mises en péril par cette situation. Il est conscient que l'Organisation des Nations Unies traverse actuellement une crise de trésorerie provoquée par des retards importants dans la réception des contributions statutaires des États Membres. S'il est évident que le manque de fonds nécessitera d'apporter des ajustements aux activités prévues, le Conseil n'est pas convaincu que les actuelles difficultés de trésorerie, que l'on espère temporaires, soient le seul problème. À cet égard, il rappelle avoir recommandé à plusieurs reprises que la Directrice exécutive du Bureau de l'administration de la justice consulte les Présidents des deux Tribunaux au sujet de leurs budgets respectifs (voir [A/73/218](#), recommandation 13 ; [A/72/210](#), par. 62 et 63). Les deux Tribunaux s'étant inquiétés de l'ingérence du Bureau de l'administration de la justice, il semble que les consultations susceptibles d'avoir eu lieu n'aient pas permis aux Tribunaux de suffisamment se convaincre que les budgets arrêtés répondaient aux besoins déterminés par les juges. De fait, la Présidente du Tribunal d'appel a informé le Conseil que les juges ne disposaient pas et n'avaient pas reçu d'informations supplémentaires sur le budget.

47. Selon la circulaire du Secrétaire général sur l'organisation et le mandat du Bureau de l'administration de la justice ([ST/SGB/2010/3](#)), le Bureau a notamment pour attribution de fournir un appui fonctionnel, technique et administratif aux juges. Selon le Conseil, cet appui consiste notamment à donner aux Tribunaux des informations suffisantes et transparentes sur les questions budgétaires pour leur permettre de répondre aux besoins déterminés. Le professionnalisme suppose que les juges, qui sont indépendants, soient suffisamment consultés sur les questions touchant à leur aptitude à exercer leurs fonctions judiciaires.

Recommandation 11

Le Conseil recommande que le Secrétaire général indique expressément dans le mandat du Bureau de l'administration de la justice que celui-ci doit tenir des consultations régulières avec le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies et le Tribunal d'appel des Nations Unies sur les questions administratives et budgétaires. Il recommande également que le Directeur exécutif du Bureau consulte régulièrement le Président du Tribunal d'appel et celui du Tribunal du contentieux administratif dans le souci d'assurer la transparence et d'éclairer les juges sur les questions budgétaires relatives aux besoins déterminés par les Tribunaux.

E. Renvois aux fins d'action récursoire ordonnés par les Tribunaux

48. Le Conseil a recommandé par le passé que le Secrétaire général et les chefs de secrétariat des fonds et programmes dotés d'une administration distincte rendent publiques, sous forme anonymisée, les suites données aux renvois aux fins d'action récursoire ordonnés par le Tribunal du contentieux administratif ou le Tribunal d'appel (voir, par exemple, [A/74/169](#), par. 13 et 14, et recommandation 8). Il demeure convaincu que la publicité de la suite donnée à ces renvois est souhaitable, et ce, même lorsqu'il n'est pas jugé nécessaire après examen de prendre une quelconque mesure. Une telle publication répond aux attentes de l'Assemblée générale, qui a demandé au Secrétaire général et aux chefs de secrétariat de prendre au sérieux la nécessité d'une responsabilité réelle et effective (voir résolutions [61/261](#), [63/253](#) et [68/264](#)). Elle permettrait également de répondre aux préoccupations des membres du personnel qui, n'ayant pas d'information sur la suite donnée aux renvois, ont le sentiment que les fautes ou les erreurs commises par l'Administration et jugées suffisamment graves par les Tribunaux pour justifier un renvoi restent impunies.

49. Le Conseil a précédemment recommandé que la circulaire annuelle intitulée « Pratique suivie par le Secrétaire général en matière disciplinaire et en cas de faits pouvant constituer une infraction pénale » comprenne un résumé des décisions prises pour donner suite aux renvois. Dans son avis sur cette préconisation, le Département des stratégies et politiques de gestion et de la conformité a fait valoir en substance que la circulaire ne s'appliquait pas aux cas dans lesquels le renvoi ne donne pas lieu à une sanction disciplinaire. Le Département a également dit craindre que, le nombre de renvois étant relativement faible, la publication régulière d'informations sur les suites qui y sont données pourrait empêcher d'assurer l'anonymat.

50. Le Conseil note que, pour répondre aux craintes suscitées par la publication d'informations sur les suites données aux renvois dans la circulaire, on pourrait notamment élargir le champ des informations à y inclure. Il admet que la protection de l'anonymat ne sera pas toujours possible. Même si l'enquête est menée avec la diligence requise, il est possible qu'un renvoi ordonné par les Tribunaux dans une affaire puisse être relié à une mesure disciplinaire rendue publique au détriment de l'anonymat de la personne concernée. Néanmoins, le Conseil estime que le risque est contrebalancé par un objectif supérieur, à savoir la nécessité de promouvoir la responsabilité et de dissiper toute impression que les fautes commises par les hauts fonctionnaires resteraient impunies.

Recommandation 12

Le Conseil recommande que l'Assemblée générale prie le Secrétaire général d'examiner plus avant la question de la publicité des suites données aux renvois aux fins d'action récursoire ordonnés par les Tribunaux, en vue de mettre au point un dispositif permettant de rendre publiques les suites données à ces

renvois, que des mesures (en particulier des sanctions à l'issue des enquêtes requises) aient été prises ou non.

F. Sous-financement du Bureau de l'aide juridique au personnel et situation du personnel de terrain

51. Ayant à l'esprit l'Article 17 de la Charte des Nations Unies, aux termes duquel les dépenses de l'Organisation sont supportées par les États Membres, le Conseil regrette que le Bureau de l'aide juridique au personnel ne dispose toujours pas de fonds suffisants. Il s'inquiète vivement de l'effet du gel des recrutements annoncé récemment sur le fonctionnement du Bureau alors que plusieurs postes vacants n'y ont pas été pourvus.

52. Le Conseil considère que le sous-financement du Bureau a une incidence importante sur le personnel en général, y compris les membres du personnel de terrain. Quoique opérant en première ligne, ces derniers ne bénéficient pas de la présence du système d'administration de la justice sur leur lieu d'affectation. La difficulté des conditions sur le terrain, à quoi s'ajoutent souvent la barrière de la langue et d'autres obstacles, fait qu'il est plus difficile pour le personnel local de comprendre comment fonctionne le système ou de savoir s'en prévaloir. Ces conditions aggravent également le problème des requérants qui ne se font pas assister devant les Tribunaux.

53. Les requérants ont le droit d'agir sans l'assistance d'un conseil, même si procéder ainsi n'est souvent pas dans leur intérêt. Les requérants non assistés, qui représentaient près de 40 % de l'ensemble des requérants en 2019, posent également des difficultés persistantes pour l'administration du système de justice interne. Cette situation préoccupe aussi bien les juges que les praticiens, pour qui cette pratique n'est pas propice au bon fonctionnement de la justice. Si la boîte à outils destinée aux requérants non assistés mise à disposition sur le site Web du Bureau de l'administration de la justice est certes utile, il ne faut cependant pas y voir un substitut à la possibilité pour le personnel de terrain de solliciter les services juridiques du Bureau d'aide juridique au personnel.

54. On ne dispose pas de données systémiques fiables sur les requérants non assistés et sur les raisons qui les poussent à procéder ainsi. Néanmoins, il ressort de façon constante des éléments recueillis par le Conseil auprès de divers interlocuteurs que c'est bien souvent par défaut d'autre solution que les membres du personnel de terrain choisissent de ne pas se faire aider d'un conseil. Engager un avocat est coûteux. En trouver un même est parfois difficile. Le Bureau de l'aide juridique au personnel fait de son mieux mais ne dispose pas des moyens et de la présence sur le terrain nécessaires pour répondre à toutes les demandes qui lui sont adressées. Soulevé auprès du Conseil par le Bureau lui-même, ce problème trouve aussi une confirmation dans les observations communiquées par les syndicats du personnel de terrain. Selon ces derniers, le choix de ne pas se faire aider tient au fait que le Bureau est débordé. De fait, en 2019, 47 % (soit près de la moitié) des requêtes portées devant le Tribunal du contentieux administratif à Nairobi émanaient de requérants non assistés.

55. Le fait que les membres du personnel de terrain se sentent obligés d'agir sans l'assistance d'un conseil n'a pas qu'une incidence sur l'efficacité judiciaire. Cette situation pèse également sur le système de deux autres manières qui méritent d'être soulignées. Tout d'abord, la plupart des requêtes présentées par le personnel de terrain sont traitées par le greffe de Nairobi, qui déclare être passablement surchargé par le fait de devoir aider les requérants à s'orienter dans la procédure, à en comprendre les formalités et à s'y conformer. Fastidieux, ce travail devrait normalement revenir au Bureau de l'aide juridique au personnel s'il en avait les moyens. Ensuite, bien

souvent, lorsque les membres du personnel de terrain ne se font pas assister devant les Tribunaux, l'« égalité des armes » devient un vain mot.

Recommandation 13

Le Conseil recommande à l'Assemblée générale d'approuver l'allocation de moyens supplémentaires au Bureau de l'aide juridique au personnel, en particulier à ses bureaux de Nairobi et d'Addis-Abeba, afin de lui permettre de davantage répondre aux demandes de services juridiques émanant du personnel de terrain.

Recommandation 14

Afin de remédier au manque d'aide juridique pour le personnel de terrain et les autres membres du personnel, le Bureau de l'administration de la justice, le Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies et les syndicats du personnel devraient contribuer à former des défenseurs bénévoles, notamment des retraités, qui seraient chargés d'assister les requérants que le Bureau de l'aide juridique au personnel ne peut pas aider ou refuse d'aider. Le fonctionnaire qui forme ou assiste un collègue devrait voir son rôle reconnu et disposer du temps nécessaire pour l'exercer.

Recommandation 15

Le Conseil recommande que le Bureau de l'administration de la justice mène régulièrement des enquêtes auprès du personnel afin de comprendre pourquoi les membres du personnel continuent de choisir de ne pas se faire assister et de rechercher les moyens de les encourager à faire appel aux services du Bureau de l'aide juridique au personnel.

G. Protection contre les représailles

56. Le Conseil est préoccupé par la question de la protection contre les représailles des fonctionnaires qui agissent ou témoignent devant les Tribunaux. Alors même que les représailles constituent une faute au sens du paragraphe g) de la disposition 1.2 du Règlement du personnel, il semble que de tels faits se poursuivent et que les fonctionnaires craignent de subir des représailles s'ils sont appelés à former un recours ou à témoigner devant les Tribunaux. Aux yeux de nombreux fonctionnaires, la saisine de la justice représente une entreprise risquée pour leur carrière. Il en est ainsi pour plusieurs raisons : le fait qu'il n'existe pas de mécanisme exprès de protection contre de telles représailles ; le fait qu'il soit difficile de contester à nouveau devant le Tribunal du contentieux administratif une décision présentant un caractère de représailles ; le fait que les décisions de licenciement abusif fassent rarement l'objet d'une annulation (voir section III.I).

57. En 2019, le Secrétaire général a informé l'Assemblée générale dans son rapport sur l'administration de la justice à l'Organisation des Nations Unies ([A/74/172](#)) qu' à la faveur de la révision de la circulaire du Secrétaire général sur l'interdiction de la discrimination, du harcèlement, y compris le harcèlement sexuel, et de l'abus de pouvoir ([ST/SGB/2008/5](#)), les chefs de service du Secrétariat se verraient confier des responsabilités claires en matière de prévention, de suivi et de protection contre les représailles. La circulaire révisée a été publiée en septembre 2019 ([ST/SGB/2019/8](#)). Dans la section consacrée à la prévention, le nouveau texte fait obligation aux responsables d'entités de vérifier si des mesures de représailles ont été prises à l'encontre de fonctionnaires qui ont comparu ou doivent comparaître en qualité de témoins devant les tribunaux.

58. Le Conseil regrette que la version révisée de la circulaire du Secrétaire général ne remédie pas suffisamment aux lacunes du cadre de protection contre les représailles à l'encontre des requérants et des témoins⁵. Le texte n'indique pas expressément que les représailles constituent une faute passible de sanctions disciplinaires. Il ne précise pas non plus que les représailles peuvent donner lieu à une intervention et à une aide dans certains cas particuliers. Enfin, il ne semble toujours pas y avoir de mécanisme permettant d'assurer la protection contre les formes de représailles qui ne relèvent pas de la compétence du Bureau de la déontologie.

59. S'agissant des témoins, le Conseil observe également que, d'après l'alinéa d) du paragraphe 6 du Code de déontologie judiciaire à l'usage des membres du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies et du Tribunal d'appel des Nations Unies, les juges ont le devoir de protéger les témoins de tout acte de harcèlement ou d'intimidation pendant l'instance. Lorsqu'il y a des raisons de croire que des témoins risquent de faire l'objet de représailles, les Tribunaux ont le pouvoir d'ordonner des mesures pour les en protéger. Le non-respect d'une telle ordonnance entraîne l'ouverture d'une procédure pour outrage à l'encontre du responsable hiérarchique concerné et il incombe au Secrétaire général de veiller à son exécution. Le Conseil reste d'avis que l'une des mesures les plus efficaces – et les plus à même d'atténuer un climat de peur – serait de donner au juge la faculté expresse d'ordonner des mesures de protection lorsqu'il estime qu'un acte de représailles a été commis ou est raisonnablement susceptible de se produire.

Recommandation 16

Le Conseil recommande que l'Assemblée générale, aux fins de l'application du paragraphe 12 de la résolution 74/258, révisé le Statut du Tribunal du contentieux administratif et celui du Tribunal d'appel afin de donner aux juges la faculté expresse d'ordonner des mesures destinées à protéger les membres du personnel dont il apparaît qu'ils risquent des représailles pour avoir agi en tant que partie ou comparu en tant que témoin dans le cadre du système de justice interne.

Recommandation 17

Le Conseil recommande également que les ordonnances de protection soient transmises au directeur de cabinet du Secrétaire général pour suite à donner et notamment pour que soient prises des sanctions ou des mesures de protection. Dans certains cas, il conviendrait de renverser la présomption de régularité en faisant peser sur le défendeur la charge de prouver l'absence de représailles.

Recommandation 18

Le Conseil recommande de réviser la circulaire du Secrétaire général sur la lutte contre la discrimination, le harcèlement, y compris le harcèlement sexuel, et l'abus d'autorité (ST/SGB/2019/8) afin d'indiquer expressément que les représailles exercées contre les requérants et les témoins constituent une faute et que la circulaire s'applique entièrement à cette forme de représailles.

⁵ Voir [ST/SGB/2017/2/Rev.1](#). La participation comme requérant ou comme témoin à une instance devant les juridictions administratives des Nations Unies n'est pas considérée comme une activité protégée au sens de la circulaire sur la protection contre les représailles des personnes qui signalent des manquements et qui collaborent à des audits ou à des enquêtes dûment autorisés, laquelle donne compétence au Bureau de déontologie pour assurer la protection des fonctionnaires.

H. Qualité pour agir des syndicats du personnel

60. Les syndicats du personnel ont un rôle important à jouer dans la protection des intérêts des membres du personnel. Dans ses recommandations, le Groupe de la refonte du système d'administration de la justice des Nations Unies a proposé que les syndicats du personnel aient qualité pour agir devant les Tribunaux⁶. Comme indiqué dans le rapport du Conseil sur l'administration de la justice à l'Organisation des Nations Unies (A/73/218, par. 33 et 34), les syndicats du personnel se sont inquiétés à plusieurs reprises de ne pas pouvoir saisir en leur nom propre le Tribunal du contentieux administratif d'une requête pour dénoncer la violation de leurs intérêts institutionnels, par exemple l'entrave à l'exercice du droit d'association de leurs membres prévu au paragraphe g) de la disposition 8.1 du Règlement du personnel.

61. Le Conseil estime que la préoccupation exprimée est justifiée et recommande à nouveau (A/73/218, recommandation 16) à l'Assemblée générale de modifier le Statut du Tribunal du contentieux administratif, de sorte à conférer aux associations et syndicats du personnel qualité pour agir devant le Tribunal pour y défendre leurs intérêts institutionnels. Le texte de l'amendement proposé, qui prévoit l'ajout d'un nouveau paragraphe d), est libellé comme suit : « En outre, les associations et syndicats du personnel sont recevables à saisir le Tribunal du contentieux administratif pour dénoncer la violation supposée, par le Secrétaire général, de leurs intérêts institutionnels, par exemple en cas d'entrave à l'exercice du droit d'association. »

Recommandation 19

Le Conseil recommande que l'Assemblée générale modifie le Statut du Tribunal du contentieux administratif afin de reconnaître aux associations et syndicats du personnel qualité pour saisir le Tribunal du contentieux administratif d'une requête afin de dénoncer la violation de leurs intérêts institutionnels, par exemple toute entrave à l'exercice du droit d'association de leurs membres.

I. Annulation de la décision contestée ou réintégration du fonctionnaire comme forme de réparation

62. Selon le Statut du Tribunal du contentieux administratif, lorsqu'il est établi que le contrat d'un fonctionnaire a été résilié de manière irrégulière, le défendeur a le choix d'annuler la décision, de réintégrer l'intéressé ou de lui verser une indemnité qui ne peut normalement être supérieure à deux années de traitement de base. Le défendeur opte systématiquement pour cette dernière forme de réparation.

63. Le Conseil a exprimé à plusieurs reprises l'avis que la pratique « ni annulation, ni réintégration » n'était pas toujours dans l'intérêt de la justice (voir A/72/210, par. 83 ; A/73/218, par. 31 et 32 ; A/74/169, par. 32 et 33). L'arriéré chronique des affaires et les retards dans le prononcé des jugements, qui sont souvent rendus deux ans ou plus après l'introduction de la requête, ajoutent au préjudice subi par les requérants ayant fait l'objet d'un licenciement irrégulier.

64. En fonction des circonstances propres à chaque affaire, notamment la difficulté de trouver un autre emploi comparable et la question de savoir si les retards de jugement sont imputables à des défaillances systémiques, le Tribunal du contentieux administratif devrait examiner si la justice commande d'octroyer une indemnité supérieure aux deux années de traitement de base net qui est prévue en temps normal,

⁶ A/61/205, par. 160.

conformément à l'alinéa b) du paragraphe 5 de l'article 10 de son statut. Lorsque l'Administration ne peut pas réintégrer le fonctionnaire ou annuler la décision pour des raisons opérationnelles, la situation normale visée dans le Statut n'est pas applicable et une indemnité plus élevée devrait être sérieusement envisagée.

65. Le Conseil recommande à nouveau (A/74/169, recommandation 18) de modifier le Statut du Tribunal du contentieux administratif pour prévoir qu'avant de choisir de verser une indemnité au fonctionnaire en lieu et place de l'annulation de la décision ou de la réintégration du fonctionnaire, le défendeur devrait démontrer à la satisfaction du Tribunal que l'annulation ou l'exécution de l'obligation imposée est impossible en l'espèce pour d'impérieuses raisons opérationnelles, administratives ou budgétaires.

Recommandation 20

Le Conseil recommande que l'Assemblée générale modifie le paragraphe 5 de l'article 10 du Statut du Tribunal du contentieux administratif pour prévoir qu'avant de choisir de verser une indemnité au fonctionnaire en lieu et place de l'annulation de la décision ou de la réintégration du fonctionnaire, le défendeur devrait démontrer à la satisfaction du Tribunal que l'annulation ou la réintégration est impossible en l'espèce pour d'impérieuses raisons opérationnelles, administratives ou budgétaires.

IV. Remerciements

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

67. Le Conseil souhaite également remercier le Bureau de l'administration de la justice de son soutien.

(Signé) Yvonne **Mokgoro**

(Signé) Carmen **Artigas**

(Signé) Samuel **Estreicher**

(Signé) Frank **Eppert**

(Signé) Jamshid **Gaziye**

Annexe I

Vues du Tribunal d'appel des Nations Unies

1. Le Tribunal d'appel des Nations Unies est l'organe du système d'administration de la justice statuant en dernier ressort sur les litiges en matière de droit du travail touchant les fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies, de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient, de l'Organisation de l'aviation civile internationale et de plusieurs autres organisations et entités internationales, ainsi que les participants à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies.

2. Au 1^{er} juillet 2020, le Tribunal d'appel était composé de sept juges, à savoir (par ordre alphabétique) :

Graeme Colgan (Nouvelle-Zélande)
 Martha Halfeld (Brésil)
 Sabine Knierim (Allemagne)
 John Murphy (Afrique du Sud)
 Jean-François Neven (Belgique)
 Dimitrios Raikos (Grèce)
 Kanwaldeep Sandhu (Canada)

3. De juillet 2018 à juin 2019, le Tribunal d'appel a tenu trois sessions de deux semaines. La session d'automne de 2019 a eu lieu à New York tandis que les sessions de printemps et d'été de 2020 se sont déroulées à distance en raison de la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19).

4. Le Tribunal d'appel fonctionne bien et s'acquitte de son mandat dans la limite de ses compétences et attributions. Un fort sentiment de collégialité unit les juges et le personnel du Greffe, ainsi qu'un même engagement consciencieux envers leur mission.

5. Le Tribunal d'appel est assisté par une équipe réduite, composée de membres du Greffe, de juristes et d'administrateurs qui, en sus d'autres responsabilités au sein du Bureau de l'administration de la justice, lui apportent un appui administratif, se chargent du travail préparatoire, procèdent à des recherches juridiques, rédigent des notes d'information, et parachèvent et publient le texte des arrêts. Si le système a bien fonctionné jusqu'à la session d'automne de 2019, le Tribunal a été durement touché par la pandémie. Pour diverses raisons (maladies de longue durée, difficultés du travail à domicile dans les foyers avec enfants en bas âge), les notes d'information pour la session de printemps de 2020 sont arrivées très tard et, pour la session d'été de 2020, les juges n'ont reçu ni notes d'information ni aucun autre appui juridique.

6. La situation des institutions spécialisées est devenue une préoccupation majeure des juges. Aux termes du paragraphe 10 de l'article 2 du Statut du Tribunal d'appel, le Tribunal est compétent pour connaître des requêtes introduites contre une institution spécialisée. Ce paragraphe dispose également qu'un accord spécial ne peut être conclu qu'avec une institution qui aurait institué une instance du premier degré neutre statuant sur dossier par voie de décisions écrites et motivées en fait et en droit. Cette disposition résulte du principe du double degré de juridiction qui caractérise le système interne d'administration de la justice : le Tribunal du contentieux administratif juge en première instance, tandis que le Tribunal d'appel statue en second ressort. Par conséquent, le Tribunal d'appel ne jouit que de pouvoirs limités : il n'a pas la faculté d'entendre des témoins ou de recueillir d'autres formes de preuves non écrites (article 2, par. 5). S'il considère que les preuves documentaires sont insuffisantes, il doit renvoyer l'affaire devant le juge de première instance.

7. Par le passé, le Secrétaire général et diverses institutions spécialisées ont conclu plusieurs accords spéciaux prévoyant l'institution d'une instance du premier degré neutre statuant sur dossier par voie de décisions écrites et motivées en fait et en droit. Cependant, la plupart des institutions spécialisées ont constitué des commissions de recours qui, contrairement au Tribunal du contentieux administratif, ne possèdent pas de pouvoir de décision et ne peuvent qu'adresser une recommandation au secrétaire général de l'institution. Ce dernier est libre de suivre ou non cette recommandation avant de prendre une décision administrative définitive, laquelle peut ensuite être contestée par le fonctionnaire devant le Tribunal d'appel. Les accords prévoient même que le secrétaire général de l'institution spécialisée et le fonctionnaire peuvent convenir de porter une contestation directement devant le Tribunal d'appel. Très souvent, les commissions paritaires de recours ne mènent pas d'enquête pour établir les faits.

8. À sa session d'automne de 2019, le Tribunal d'appel a considéré que la pratique prévue par les accords n'était pas conforme aux prescriptions du paragraphe 10 de l'article 2 de son statut, qui prévoit l'institution d'une instance du premier degré neutre et le prononcé d'une décision en première instance. S'il est certes vrai qu'une institution spécialisée a depuis rejoint le système de justice interne de l'Organisation des Nations Unies et a désormais recours au Tribunal du contentieux administratif pour les procédures de première instance et qu'une autre a donné à sa commission de recours le pouvoir de rendre des décisions, il n'en demeure pas moins que la situation dans la majorité des institutions spécialisées reste inchangée.

9. Parmi les autres questions importantes, il convient d'évoquer, d'une part, les tentatives faites récemment par le Bureau de l'administration de la justice pour s'ingérer dans les affaires judiciaires et, d'autre part, le financement insuffisant du Tribunal d'appel.

10. À partir de la période 2018-2019, l'Administration a commencé à se mêler de la manière dont le Tribunal d'appel gère ses procédures. Fait particulièrement notable, le Bureau de l'administration de la justice impose des restrictions au nombre de sessions. Alors qu'en vertu de l'article 4 du Statut du Tribunal d'appel, le nombre de sessions dépend de la charge de travail et que l'appréciation de cette question est laissée à la seule discrétion de la Présidence du Tribunal, le Bureau de l'administration de la justice demande désormais que le Tribunal d'appel ne tienne que deux sessions par an, alors même que le traitement du nombre de recours, comme dans les années précédentes, nécessite manifestement la tenue de trois sessions.

11. Depuis sa création en 2009, le Tribunal d'appel s'est toujours fixé comme priorité absolue de statuer sur les affaires le plus rapidement possible et de rendre ses arrêts dans des délais raisonnables, conformément à la résolution 74/258. Compte tenu de la charge de travail, ce résultat ne peut être atteint qu'à condition pour le Tribunal de tenir trois sessions par an.

12. Dans sa résolution 74/258, l'Assemblée générale, dans ses considérations sur l'efficacité judiciaire, a prié les Tribunaux de modifier leurs règlements de procédure respectifs afin que la première mesure judiciaire dans une affaire soit prise au plus tard 90 jours à compter de la date de dépôt de la requête. Les procédures et la mise en état des affaires devant le Tribunal du contentieux administratif et le Tribunal d'appel diffèrent sensiblement. Au Tribunal d'appel, la première mesure judiciaire est généralement la décision du Président d'attribuer une affaire à un collège de juges (permettant ainsi au juge rédacteur de préparer l'affaire pour délibération et décision) et de l'inscrire au rôle de la session suivante. Or, faire obligation au Président d'attribuer tous les recours en appel à un collège de juges et de les inscrire au rôle de la session suivante dans les 90 jours suivant leur dépôt pourrait être contraire au paragraphe 2 de l'article 4 du Statut du Tribunal d'appel, aux termes duquel le

Président ne peut décider de tenir une session ordinaire qu'à condition que le nombre d'affaires soit suffisant, et au paragraphe 3 de l'article 4, qui dispose que le Président peut convoquer des sessions extraordinaires en fonction de l'état du rôle. Dans la pratique, la nouvelle disposition reviendrait à exiger que le Président inscrive les appels au rôle d'une session dans les 90 jours suivant leur dépôt, même si le nombre de recours est très limité. Le Tribunal d'appel pourrait ainsi se retrouver obligé de tenir quatre sessions par an au lieu de trois.

Annexe II

Vues du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies

Introduction

1. Le rapport des juges du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies retrace le travail accompli par le Tribunal en 2019 et présente les difficultés actuelles et futures de la juridiction. Y sont également exposées certaines des mesures prises au début de 2020 pour mettre en œuvre la résolution [74/258](#).
2. Créé par l'Assemblée générale dans sa résolution [63/253](#), le Tribunal du contentieux administratif a commencé ses activités dans ses trois sièges de Genève, Nairobi et New York le 1^{er} juillet 2009 après que ses juges eurent été nommés et prêté serment.
3. Juridiction de première instance chargée de juger les affaires introduites par les membres du personnel de l'Organisation des Nations Unies qui contestent des décisions administratives portant atteinte à leurs conditions d'emploi, le Tribunal a renvoyé les affaires qui pouvaient l'être au Bureau des services d'ombudsman et de médiation des Nations Unies.
4. Dans les affaires qu'il est appelé à juger, le Tribunal interprète et applique le cadre juridique applicable ainsi que les normes internationales relatives aux droits de l'homme. Il se prononce par des décisions motivées qui portent sur tous les aspects du droit administratif international et exerce notamment un contrôle juridictionnel sur des décisions administratives dans des domaines tels que les affaires disciplinaires, le respect de la légalité et la proportionnalité des sanctions imposées.
5. La structure du Tribunal a connu un bouleversement profond à la suite de l'adoption de la résolution [73/276](#) par l'Assemblée générale.
6. Le Tribunal a traversé une brève crise au début de 2019, qui a été complètement surmontée au second semestre. Il a depuis lors considérablement augmenté sa productivité. Toutefois, il affronte aujourd'hui de nouvelles difficultés, provoquées notamment par sa nouvelle structure et par la compression de ses effectifs, à quoi s'ajoutent des problèmes structurels qui perdurent depuis sa création.
7. Certains des défis que le Tribunal a dû relever en 2019 découlent de la structure même du Bureau de l'administration de la justice et de la tension inévitable entre le principe de l'indépendance des juges et une certaine ingérence de la Directrice exécutive et du Greffier en chef dans les activités du Tribunal, ainsi que de l'ambiguïté structurelle entre l'autorité des juges et celle de la Directrice exécutive et du Greffier en chef sur le personnel du greffe.
8. En outre, le départ inattendu à la fin de 2018 d'Alessandra Greceanu (Roumanie), juge *ad litem* siégeant à New York, mais aussi les incertitudes ayant entouré, pendant les premiers mois de 2019, les dates de départ des deux autres juges *ad litem* ont contribué à l'installation d'un climat délétère au Tribunal au début de 2019.
9. Par ailleurs, la forte réduction de la capacité judiciaire entre 2018 et 2019 et le changement brutal de la structure du Tribunal, le nombre de juges à mi-temps étant porté à six et celui des juges à temps plein étant ramené à trois, ont constitué un autre problème majeur.
10. Malgré toutes ces difficultés, le Tribunal est parvenu à accroître sa productivité et à réduire son arriéré en 2019. Si on lui fait confiance, il pourrait atteindre des objectifs encore plus ambitieux. Toutefois, la multiplication des réformes, notamment l'imposition de délais de procédure artificiels, pourrait se révéler contre-productif.

11. Comme les juges l'ont indiqué par le passé dans leurs rapports, il reste essentiel, pour l'avenir du Tribunal et pour le système de justice interne de l'Organisation des Nations Unies, que l'Assemblée générale, le Conseil de justice interne et les juges s'attaquent au problème fondamental de l'indépendance judiciaire pour faire comprendre et respecter comme il se doit le mandat du Tribunal et le principe universel de la séparation des pouvoirs.

Présidence du Tribunal du contentieux administratif

12. À la séance plénière de 2018, conformément à l'article 1 du Règlement de procédure du Tribunal, les juges ont élu la juge Teresa Maria Bravo à la présidence pour une période d'un an allant du 1^{er} janvier au 31 décembre 2019.

13. Les juges ont critiqué certaines des mesures décidées par la juge Bravo pour mettre en œuvre la résolution [73/276](#), dans laquelle l'Assemblée générale a demandé à la Présidence du Tribunal du contentieux administratif d'élaborer et d'appliquer un plan de traitement des affaires dans le but de résorber l'arriéré accumulé dans le jugement des affaires. Ils ont estimé que les initiatives de la juge Bravo avaient été prises sans consultation.

14. Estimant que la confiance était rompue, les juges ont demandé à la juge Bravo de renoncer à ses fonctions. Malgré le refus de cette dernière de démissionner, le 6 avril 2019, tous les autres juges ont décidé de la destituer de ses fonctions et d'élire à sa place la juge Nkemdilim Amelia Izuako.

15. La juge Bravo ayant tenté de continuer à exercer la présidence, s'est alors ouverte une période de trois mois pendant laquelle un climat d'amertume s'est installé parmi les juges. Un doute a persisté quant à l'identité du titulaire de la Présidence, le paragraphe 2 de l'article 1 du Règlement de procédure du Tribunal ne prévoyant pas la possibilité de révoquer le président avant l'expiration de son mandat sauf en cas d'« incapacité ».

16. Cette période a été qualifiée de double présidence par l'Assemblée générale dans sa résolution [74/258](#).

17. Le 1^{er} juillet 2019, le mandat de la juge Memooda Ebrahim-Carstens et du juge Goolam Meeran a pris fin et les juges Joëlle Adda et Francesco Buffa ont pris leurs fonctions.

18. Le 10 juillet 2019, l'Assemblée générale a élu quatre nouveaux juges à mi-temps en application du paragraphe 32 de sa résolution [73/276](#) de l'Assemblée générale. En conséquence, le mandat des deux derniers juges *ad litem*, le juge Rowan Downing et le juge Izuako, a pris fin.

19. Après le renouvellement partiel du Tribunal, le mandat de la juge Bravo à la Présidence a cessé de faire l'objet de contestation.

20. En octobre 2019, lors de la session plénière du Tribunal, la juge Adda a été élue présidente pour une période d'un an, en théorie à partir du 1^{er} janvier 2020.

21. À la suite de la démission de la juge Bravo le 4 novembre 2019, la juge Adda a immédiatement pris ses fonctions de présidente.

Composition du Tribunal

Juges

22. Au cours de la période considérée, la composition mais aussi la structure du Tribunal ont connu des changements importants.

23. Au début de la période considérée, le 1^{er} janvier 2019, le Tribunal était composé des juges suivants (cinq à temps plein et deux à mi-temps) :

- a) Teresa Maria da Silva Bravo (Portugal), juge à temps plein à Genève ;
- b) Rowan Downing (Australie), juge *ad litem* à Genève ;
- c) Memooda Ebrahim-Carstens (Botswana), juge à temps plein à New York ;
- d) Alexander W. Hunter, Jr. (États-Unis d'Amérique), juge à mi-temps ;
- e) Nkemdilim Amelia Izuako (Nigéria), juge *ad litem* à Nairobi ;
- f) Agnieszka Klonowiecka-Milart (Pologne), juge à temps plein à Nairobi ;
- g) Goolam Meeran (Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord), juge à mi-temps.

24. Au 1^{er} juillet 2019 :

- a) Joëlle Adda (France) est devenue juge à temps plein à New York, en remplacement de Memooda Ebrahim-Carstens ;
- b) Francesco Buffa (Italie) est devenu juge à mi-temps, en remplacement de Goolam Meeran.

25. Au 10 juillet 2019, le Tribunal était composé de neuf juges, mais sa structure était complètement différente, avec six juges à mi-temps et seulement trois juges à temps complet, à savoir :

- a) Joëlle Adda (France), juge à temps plein à New York ;
- b) Francis Belle (Barbade), juge à mi-temps ;
- c) Teresa Maria da Silva Bravo (Portugal), juge à temps plein à Genève ;
- d) Francesco Buffa (Italie), juge à mi-temps ;
- e) Eleanor Donaldson-Honeywell (Trinité-et-Tobago), juge à mi-temps ;
- f) Alexander W. Hunter, Jr. (États-Unis d'Amérique), juge à mi-temps ;
- g) Agnieszka Klonowiecka-Milart (Pologne), juge à temps plein à Nairobi ;
- h) Rachel Sikwese (Malawi), juge à mi-temps ;
- i) Margaret Tibulya (Ouganda), juge à mi-temps ;

Greffiers et greffières

- j) Abena Kwakye-Berko à Nairobi ;
- k) René Vargas à Genève ;
- l) Nerea Suero Fontecha à New York.

Affectation des juges à mi-temps

26. Au cours du premier semestre de 2019, le juge Hunter a été affecté pendant six mois au siège de New York.

27. Au cours du deuxième trimestre de 2019, le juge Meeran a été affecté pendant trois mois au siège de New York.

28. Au cours du quatrième trimestre de 2019, le juge Buffa a été affecté au siège de Genève et le juge Belle à celui de New York, tandis que les juges Sikwese et Tibulya ont toutes les deux été affectées pendant trois mois au siège de Nairobi.

Difficultés rencontrées par le Tribunal en 2019

29. La nouvelle structure du Tribunal a eu pour corollaire une forte réduction de la capacité judiciaire. Au cours de ses neuf premières années d'existence, le Tribunal était composé de trois juges permanents à temps plein, de trois juges *ad litem* à temps plein et de deux juges à mi-temps, soit l'équivalent de sept juges à temps plein. À la fin de 2018, un poste de juge *ad litem* a été supprimé. Puis, à partir de la mi-2019, la composition du Tribunal a changé : le nombre de juges à temps plein est passé à trois et celui de juges à mi-temps à six, soit l'équivalent de six juges à temps plein. Autrement dit, le Tribunal a perdu définitivement un septième de sa capacité judiciaire. En outre, comme il n'a pas été possible d'affecter les nouveaux juges à mi-temps nommés en juillet 2019 avant octobre 2019, la capacité judiciaire totale en 2019 a été en moyenne de 5,75 juges à temps plein, comme l'indique le récapitulatif ci-après :

Premier trimestre : cinq juges à temps plein et un juge à mi-temps (6 au total)

Deuxième trimestre : cinq juges à temps plein et deux juges à mi-temps (7 au total)

Troisième trimestre : trois juges à temps plein

Quatrième trimestre : trois juges à temps plein et 4 juges à mi-temps (7 au total)

30. La capacité judiciaire moyenne en 2019 (5,75 juges) représente une diminution de 22 % par rapport à 2018.

31. La structure du Tribunal a radicalement changé. Avec six juges à mi-temps, dont cinq nommés en juillet 2019, il a fallu non seulement les intégrer, comme à chaque renouvellement partiel du Tribunal, mais aussi tenir compte du fait que la majorité des juges ne seraient disponibles que six mois par an. De plus, comme la plupart des juges à mi-temps exercent une autre activité dans leur pays, il est parfois difficile de concilier leurs différents emplois du temps.

32. En outre, les greffiers doivent prendre en considération la courte durée des affectations au moment d'attribuer des affaires à des juges à mi-temps et essayer de sélectionner les affaires qui semblent pouvoir être jugées pendant ces affectations. En principe, cette pratique a pour effet d'exclure les affaires complexes (dont la plupart des affaires disciplinaires) pour lesquelles la durée des procédures et de la mise en état est susceptible d'être plus longue. En outre, le fait que les juges à mi-temps doivent régler les affaires qui leur sont confiées pendant la période de leur affectation a une incidence sur l'assistance qui leur est fournie. Comme les affaires doivent être jugées avant une certaine date, à la fin de leurs affectations respectives, l'assistance qui est apportée aux juges à mi-temps est toujours prioritaire par rapport au concours prêté aux juges à temps plein, qui ne sont pas tenus à de tels délais. Par ailleurs, le fait que l'affectation sur place soit limitée aux dates auxquelles le juge doit tenir des audiences ou des conférences de mise en état et que ces dates doivent souvent être modifiées en raison de l'empêchement des parties, crée une charge supplémentaire pour les greffiers qui doivent aider les juges à mi-temps et constitue une source d'incertitude désagréable pour les juges qui ne peuvent pas réserver à l'avance leur logement sur le lieu d'affectation.

Intégration des juges à mi-temps et session plénière de l'automne 2019

33. Le programme d'intégration des six nouveaux juges, initialement prévu par l'ancienne présidente, la juge Bravo, pour le début de juillet 2019, a dû être reporté et s'est finalement tenu à la fin de septembre 2019 juste avant la session plénière.

34. Le programme d'intégration, qui comportait une présentation sur le système de justice interne et son cadre institutionnel ainsi que plusieurs exposés sur la jurisprudence, s'est bien passé.

35. Au cours de la session plénière, qui s'est tenue à New York du 30 septembre au 4 octobre 2019, les juges ont examiné des questions de jurisprudence et réfléchi aux moyens de donner suite aux demandes formulées par l'Assemblée générale dans sa résolution 73/276, en particulier au paragraphe 24.

36. À cette fin, les juges ont confirmé que la priorité devrait être accordée au jugement des affaires anciennes. Ils se sont également fixé comme objectif de régler au moins quatre affaires par juge et par mois.

37. Les juges ayant relevé plusieurs obstacles juridiques allongeant la durée des procédures, il a été décidé de charger un comité de juges, sous la présidence de la juge Klonowiecka-Milart, d'établir un projet de révision du Règlement de procédure pour examen à la prochaine session plénière.

38. Les juges ont également convenu à l'unanimité que le Tribunal devait statuer sur les désistements par voie non pas d'ordonnance mais de jugement.

39. Étant donné qu'il était indiqué au paragraphe 25 du précédent rapport du Conseil que, « [p]armi [l]es déficiences [du Tribunal du contentieux administratif], on relève l'absence de définition précise des attributions du Président du Tribunal du contentieux administratif aux fins de diriger les activités du Tribunal et d'une procédure pour rendre les juges comptables de leurs résultats insuffisants et du non-respect des mesures d'efficacité annoncées », les juges ont arrêté une résolution sur les fonctions et les attributions du Président.

40. Parmi les fonctions administratives conférées au Président, les suivantes présentent un intérêt particulier pour le présent rapport :

- Affectation des juges dans les différents sièges et réception des notifications des juges affectés relatives aux demandes de congé ou aux demandes de télétravail pendant les périodes de permanence
- Suivi des progrès accomplis dans la mise en œuvre du plan de résorption de l'arriéré et du plan de traitement des affaires
- Contrôle du respect des indicateurs de performance (actuellement limités au délai de trois mois dans lequel les juges doivent rendre leurs jugements)

41. Il est également précisé dans la résolution que les fonctions déontologiques du Président comprennent la consultation des juges du Tribunal sur les questions touchant à son travail.

42. Afin de prévenir une situation telle que celle décrite dans le précédent rapport du Conseil (A/74/169, par. 24), tous les juges se sont également engagés à ne pas avoir recours à la procédure de plainte pour régler les différends qui s'élèvent entre eux sans avoir au préalable fait de sérieux efforts pour résoudre les questions en séance plénière, par exemple en recourant à la médiation.

43. Les juges ont élu la juge Adda présidente pour 2020.

44. La session plénière a contribué à installer de bonnes relations entre les juges et à préparer le Tribunal nouvellement formé à faire face à ses nouveaux défis.

Statistiques judiciaires du Tribunal

45. Au cours de la période considérée, le Tribunal a enregistré 308 nouvelles affaires, à savoir : 76 requêtes en suspension d'exécution introduites en vertu du

paragraphe 2 de l'article 2 du Statut du Tribunal et 232 requêtes au fond (ne sont pas comptabilisées les affaires renvoyées entre greffes).

46. La ventilation des nouvelles affaires reçues par les greffes pendant la période considérée est la suivante : 67 à Genève, 158 à Nairobi et 83 à New York. Plus particulièrement, les requêtes en suspension d'exécution se répartissent comme suit : 8 à Genève, 48 à Nairobi et 20 à New York.

47. Le Tribunal a statué sur 389 affaires en 2019, contre 268 en 2017 et 317 en 2018, ce qui représente une augmentation de près de 23 %. Il a prononcé 188 jugements. Le nombre de jugements ne rend pas parfaitement compte du nombre d'affaires jugées. En effet, il arrive que le Tribunal mette fin à certaines procédures par voie d'ordonnance ou qu'il statue par un jugement unique sur plusieurs affaires présentant à juger des questions semblables.

48. Le nombre total d'ordonnances n'est pas un bon indicateur de la productivité du Tribunal. Les seules ordonnances utiles à cette fin sont celles qui mettent fin à une affaire, autrement dit celles qui portent sur une requête en suspension d'exécution ou sur un désistement). Parmi les affaires closes par ordonnance, 76 portaient sur une requête en suspension d'exécution et 26 avaient pour objet un désistement⁷.

49. Le siège de Genève a statué sur 136 affaires, celui de Nairobi sur 134 et celui de New York sur 119.

50. Par suite de ce rythme élevé de jugement en 2019, il ne restait que 323 affaires en instance à la fin de 2019, contre 404 à la fin de 2018. Ce chiffre représente une diminution de 25 % du stock d'affaires du Tribunal.

51. Cependant, un fort déséquilibre persiste entre les lieux d'affectation, le greffe de Nairobi recevant autant de requêtes que les deux autres greffes réunis. De ce fait, malgré tous les efforts déployés pour remédier à cet écart et notamment le recours au transfert des affaires, le stock d'affaires restant à juger à Nairobi était de 137, tandis que le nombre d'affaires en attente de jugement était de respectivement 94 à Genève et 92 à New York à la fin de la période considérée.

52. En tout, 389 affaires ont été jugées par 5,75 juges au cours de la période considérée, soit une moyenne de 67,6 affaires par juge, ce qui fait de 2019 la deuxième année la plus productive dans l'histoire du Tribunal après 2015.

53. Si les particularités de certaines des affaires traitées en 2019 expliquent ce record⁸, ce résultat a d'abord été obtenu grâce à l'extraordinaire mobilisation des juges et des greffes, et ce, malgré les tensions du début de l'année 2019 et les nouveaux défis posés par le renouvellement des deux tiers du Tribunal et le fait que la majorité des juges travaillent à mi-temps.

54. En ce qui concerne le respect de l'alinéa b) de l'article 7 du Code de déontologie judiciaire à l'usage des membres du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies et du Tribunal d'appel des Nations Unies, aux termes duquel les juges doivent rendre leurs décisions dans les trois mois qui suivent la fin des audiences ou la clôture des plaidoiries, il convient de prendre en compte le fait que, par suite du départ d'un juge à la fin de 2018 et de trois autres juges en 2019, la plupart des affaires ont dû être réattribuées à de nouveaux juges. Il faut noter que, pour ce qui est des affaires réattribuées à un nouveau juge, la quasi-totalité des jugements prononcés au cours du

⁷ Au total, il a été statué sur 29 désistements par voie de jugement avant la session plénière et sur 26 par voie d'ordonnance ultérieurement.

⁸ La contestation du résultat de l'enquête sur le barème des traitements du personnel local en Inde a donné lieu à l'introduction de 80 requêtes.

second semestre 2019 sont intervenus dans les délais impartis à compter de la date de réattribution.

55. En ce qui concerne l'arriéré, selon le précédent rapport du Conseil ([A/74/169](#), tableau 1), le nombre d'affaires ouvertes depuis plus de 401 jours s'élevait à 205 au 31 décembre 2018.

56. Au 31 décembre 2019, le nombre d'affaires anciennes de plus de 401 jours était de 104.

57. L'arriéré a donc été réduit de moitié.

Autres mesures prises en 2019 et au début de 2020 pour réduire l'arriéré et accroître la productivité

58. Comme l'a demandé l'Assemblée générale au paragraphe 24 de sa résolution [73/276](#), la Présidente du Tribunal du contentieux administratif et le Greffier en chef ont travaillé ensemble à l'élaboration et à la mise en œuvre d'un plan de traitement des affaires assorti d'un tableau de bord de suivi en temps réel des affaires et d'indicateurs de résultat en matière de traitement du contentieux.

59. Un examen bimensuel du tableau de bord indiquant le nombre d'affaires en instance fait apparaître que la résorption de l'arriéré d'affaires est freinée notamment par le déséquilibre entre les lieux d'affectation. Ainsi, le nombre de requêtes enregistrées à Nairobi est beaucoup plus élevé que dans les autres lieux d'affectation. À cet élément s'ajoute le fait que ce siège du Tribunal est saisi d'un nombre plus élevé d'affaires disciplinaires, qui sont caractérisées par des délais de jugement plus longs.

60. Dans le but d'alléger le stock d'affaires du greffe de Nairobi, 20 affaires ont été renvoyées au greffe de New York et 12 à celui de Genève en 2019⁹.

61. Toutefois, le transfert des affaires est une solution imparfaite. En effet, l'organisation des conférences de mise en état et des audiences dans un autre siège du Tribunal est compliquée par le décalage horaire entre le siège auquel l'affaire est transférée et le lieu où se trouvent les parties.

62. Pour remédier à ce problème, la Présidente a décidé, en consultation avec le Greffier en chef, de renforcer la capacité judiciaire du siège de Nairobi en y déployant deux juges à mi-temps pour le quatrième trimestre de 2019 et pour les deuxième et troisième trimestres de 2020.

63. En outre, dans le but de réduire le stock des affaires restant à juger (affaires anciennes de plus de 401 jours), tous les juges ont demandé aux greffiers de leur confier les affaires dans l'ordre chronologique de leur introduction, sauf quand la bonne gestion du rôle commande d'attribuer des affaires plus récentes. Toutefois, cette règle est plus compliquée à appliquer avec six juges à mi-temps qui doivent statuer sur les affaires qui leur sont confiées pendant la durée de leur affectation. En général, les affaires plus anciennes présentent une complexité plus grande et supposent un temps de jugement plus long.

64. En général, les affaires qui justifient de s'écarter de l'ordre chronologique sont celles qui ont pour objet les requêtes en suspension d'exécution, les demandes de mesures conservatoires, les demandes manifestement irrecevables et les désistements.

65. Sur les 389 affaires jugées en 2019, 205 étaient anciennes de plus de 401 jours. Par ailleurs, 120 affaires tranchées étaient anciennes de moins de 100 jours. Sur ce

⁹ Douze autres affaires ont également été transférées de Genève à Nairobi. La raison en était toutefois différente : il s'agissait d'éviter une situation de conflit d'intérêts.

total, 76 portaient sur une requête en suspension d'exécution, 28 sur la recevabilité, 10 sur un désistement, 4 sur le fond et 2 sur la révision d'un jugement.

66. Ces statistiques montrent que tous les juges se sont employés à instruire les affaires les plus anciennes et les plus urgentes.

67. Pour faire face aux situations d'urgence, les juges ont instauré un système de permanence. Le juge de permanence est chargé de régler les questions préliminaires qui se posent dans les affaires en attente d'attribution au siège du Tribunal où il est en fonction. Le terme « juge de permanence » sert également à désigner le juge qui traite des affaires urgentes survenant dans un autre siège du Tribunal lorsqu'aucun juge n'y est disponible.

68. Au paragraphe 27 de sa résolution [74/258](#), l'Assemblée générale a instamment prié le Tribunal du contentieux administratif de revoir et de modifier sous réserve de son approbation son règlement de procédure, en vue de rationaliser et d'harmoniser son approche de la gestion des affaires, notamment en veillant à ce que la première mesure judiciaire dans une affaire soit prise au plus tard 90 jours à compter de la date de dépôt de la requête. Pour donner suite à cette demande, à sa session plénière tenue en ligne en mai 2020, le Tribunal a arrêté un projet de version modifiée de son règlement de procédure, qui a été soumis aux parties prenantes avant d'être définitivement adopté en juin 2020 et d'être transmis à l'Assemblée. La nouvelle règle proposée par l'Assemblée, ainsi que plusieurs autres modifications destinées à accélérer la procédure, ont été prises en compte dans le texte révisé.

69. Lors de sa session plénière de 2020, les juges ont également adopté leurs nouvelles instructions judiciaires qui, après un échange avec les greffes, seront publiées en ligne, conformément à la demande formulée par l'Assemblée générale au paragraphe 31 de sa résolution [74/258](#). Les instructions judiciaires ont pour objet d'organiser le travail des greffes de façon à permettre au Tribunal d'instruire rapidement les affaires.

70. Au deuxième trimestre de 2020, le confinement provoqué par la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) s'est traduit par un ralentissement du nombre d'affaires jugées faute, pendant un temps, de pouvoir tenir des audiences à distance. Ce problème technique ayant depuis été résolu, le Tribunal peut désormais reprendre son travail d'amélioration.

Problématiques restantes

Manque de personnel d'appui

71. L'Assemblée générale a beau avoir souligné au paragraphe 6 de sa résolution [73/276](#) qu'il importait que le système judiciaire soit doté de ressources suffisantes, le greffe de Genève connaît une forte pénurie de juristes. À Genève, le juriste P-4 est parti en février 2019. À la même date, un juriste P-3 a été nommé au greffe de Genève, mais l'autre juriste P-3 a démissionné en octobre 2019. Après cette date, seul un juriste P-3, nommé en février 2019, restait en poste au greffe de Genève. L'intéressé a été promu à la classe P-4 en mars 2020. Le recrutement d'au moins un juriste P-3 est en cours depuis près d'un an. En conséquence, le greffe de Genève est actuellement composé du greffier (P-5), d'un juriste (P-4), de deux assistants juridiques (G-6) et d'un assistant de secrétariat (G-4). Le manque de personnel d'appui juridique a pesé sur le fonctionnement du greffe de New York, qui a dû apporter une aide aux juges de Genève. Cette situation pourrait fortement nuire à la productivité du Tribunal en 2020. C'est pourquoi les juges souhaiteraient qu'une exception soit faite à la mesure de gel des embauches au Secrétariat afin de permettre le recrutement d'au moins un juriste au greffe de Genève.

Indépendance administrative du Tribunal

72. Les juges rappellent qu'en vertu des principes de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance du pouvoir judiciaire, qui sont consacrés par le cadre juridique du système de justice interne, le Tribunal du contentieux administratif constitue une entité distincte et indépendante. À ce titre, il doit être à l'abri de toute ingérence du pouvoir exécutif et jouir d'une indépendance administrative. Autrement dit, le Bureau de l'administration de la justice ne peut pas imposer son autorité et ses méthodes de travail aux greffes dans les affaires qui concernent l'assistance fournie aux juges par le personnel des greffes en matière judiciaire.

Difficultés rencontrées par la présidence du Tribunal

73. Les événements décrits aux paragraphes 12 à 19 de la présente annexe ont considérablement fragilisé la fonction de président. Ils ont montré combien il était difficile pour le président, qui n'est qu'un juge élu pour un an suivant un système de roulement, de mettre en œuvre des décisions avec lesquelles les autres juges peuvent être en désaccord.

74. La fonction de président étant permanente par définition, le président ne peut qu'être élu parmi les juges à plein temps. Or, par suite de la réduction à trois du nombre de juges à temps complet, chaque juge à temps plein sera appelé à occuper cette fonction trop souvent.

75. Aux termes du Statut du Tribunal du contentieux administratif, le Président « est habilité, entre autres, à s'assurer que les décisions sont rendues en toute célérité ». Comme le montrent les statistiques, à la fin de 2019 et au début de 2020, tous les juges ont fait preuve de bonne volonté et d'efficacité dans le traitement de leur stock d'affaires.

76. Les difficultés que connaît la présidence sont exacerbées par la nouvelle structure du Tribunal. L'exercice de cette fonction est devenu encore plus chronophage avec six juges à mi-temps. En effet, le président doit régulièrement consulter tous les juges dans le cadre de réunions plénières. Or, cette tâche s'avère difficile. Exerçant généralement une autre activité dans leur pays en dehors de leur période d'affectation, les juges à mi-temps ne peuvent pas se rendre facilement disponibles pour participer aux réunions ou aux groupes de travail ou pour statuer sur les affaires dans le cadre de la procédure de plainte. Pourtant, même en dehors de leurs périodes d'affectation, ils restent juges du Tribunal et conservent, même non rémunérés, le droit de voter sur toute décision.

77. En résumé, la fonction de président est exigeante et son exercice a une incidence sur le temps que son titulaire peut consacrer au traitement des affaires qui lui sont confiées. On pourrait envisager que le président du Tribunal du contentieux administratif soit rémunéré pour cette tâche supplémentaire, comme c'est le cas pour le président du Tribunal d'appel.

Affronter l'avenir avec confiance

78. Dans son précédent rapport (A/74/169), le Conseil a noté que, « pour que le système interne d'administration de la justice produise des résultats équitables et efficaces pour le fonctionnaire et l'Administration et pour qu'il soit perçu comme tel par toutes les parties prenantes, les juges des Tribunaux doivent être indépendants dans l'exercice de leurs fonctions judiciaires et rendre compte de la célérité et de la qualité de la justice rendue. ». En 2019 et au début de 2020, le Tribunal a fait preuve de responsabilité en améliorant sa productivité et en réduisant dans toute la mesure possible le nombre d'affaires restant à juger. Ces résultats n'auraient pas été possibles sans la confiance nouée entre les juges et sans la solidarité instaurée entre les

différents lieux d'affectation. En témoignent notamment l'assistance fournie au siège de Nairobi, qui est saisi de beaucoup plus de requêtes que les autres, ainsi que la souplesse avec laquelle les juges ont su s'adapter aux types d'affaires et aux contraintes propres à chaque lieu d'affectation.

79. Toutefois, comme l'indépendance des juges et la séparation des pouvoirs sont les éléments les plus essentiels sur lesquels l'Assemblée générale a insisté au paragraphe 4 de sa résolution [61/261](#), il importe de s'en remettre au professionnalisme des juges pour faire face à la charge de travail du Tribunal. C'est pourquoi les juges prient l'Assemblée de bien vouloir approuver le texte modifié du Règlement de procédure adopté lors de leur session plénière, dans le but d'optimiser le fonctionnement du Tribunal et d'accélérer le règlement des affaires.

Remerciements

80. Les juges souhaitent à nouveau remercier le Bureau de l'administration de la justice de son concours et le personnel juridique et administratif des greffes du Tribunal du contentieux administratif de son travail dévoué.

Annexe III

Rapport du Tribunal d'appel des Nations Unies sur les plaintes pour faute ou incapacité en 2019

En 2019, aucun juge du Tribunal d'appel n'a fait l'objet d'une plainte pour faute ni été frappé d'incapacité.

La Présidente du Tribunal d'Appel des Nations Unies
Sabine **Knierim**

Annexe IV

Rapport du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies sur les plaintes pour faute ou incapacité en 2019

1. Le présent rapport est établi en application du paragraphe 21 de la Procédure relative aux plaintes pour faute ou incapacité visant des juges du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies et du Tribunal d'appel des Nations Unies, qui dispose que les Présidents du Tribunal du contentieux administratif et du Tribunal d'appel présentent chaque année à l'Assemblée générale, par l'intermédiaire du Conseil de justice interne, un rapport sur l'issue des plaintes.

2. Aux termes du paragraphe 20 de la procédure :

« La procédure d'examen de la plainte demeure confidentielle jusqu'à la décision finale. Si la décision finale est celle visée aux paragraphes 11, 13 ou à l'alinéa a) du paragraphe 19, le nom du juge concerné reste confidentiel à l'issue de la procédure. »

En conséquence, les noms des juges concernés resteront confidentiels.

3. Une plainte déposée contre un juge le 9 novembre 2018 a été classée par décision des juges du Tribunal, qui ont conclu à l'unanimité le 24 juillet 2019 que la plainte n'était pas fondée et décidé de la classer, conformément à l'alinéa a) du paragraphe 19 de la procédure.

4. Le 13 mai 2019, une plainte a été déposée contre un juge.

5. Après que plusieurs juges ont été récusés ou se sont déportés, et à la suite des changements intervenus dans la composition du Tribunal, le juge requis a statué sur la plainte le 17 septembre 2019 et décidé qu'il n'y avait pas lieu d'y donner suite, conformément au paragraphe 11 de la procédure.

6. Le 8 septembre 2019, quatre plaintes distinctes ont été déposées contre un même juge. Plusieurs juges se sont récusés spontanément. Le juge requis a décidé qu'il serait expédient que tous les juges (à l'exception de ceux qui s'étaient déportés) se prononcent collégalement sur les quatre plaintes. Les juges ont conclu à l'unanimité que les plaintes n'étaient pas fondées et décidé de les classer, conformément à l'alinéa a) du paragraphe 19 de la procédure.

7. Aucune autre plainte n'a été déposée sur le fondement de la procédure en 2019.

8. Par souci d'exhaustivité, des informations sur les plaintes déposées jusqu'à présent en 2020 sont fournies dans les paragraphes suivants.

9. Le 10 janvier 2020, une plainte a été déposée contre un autre juge. La Présidente a décidé, conformément au paragraphe 11 de la procédure, qu'il n'y avait pas lieu d'y donner suite.

10. Le 15 janvier 2020, une plainte a été déposée contre un autre juge. Le juge requis a décidé, conformément au paragraphe 11 de la procédure, qu'il n'y avait pas lieu d'y donner suite aux motifs que celle-ci ne soulevait que des questions concernant les décisions judiciaires prises par le juge concerné et ne relevait en conséquence pas du champ d'application de la procédure.