



Assemblée générale

Distr. générale
14 janvier 2004
Français
Original: anglais

Cinquante-huitième session

Point 128 de l'ordre du jour

Administration de la justice

à l'Organisation des Nations Unies

Rapport d'ensemble sur les activités du Tribunal administratif des Nations Unies

Rapport du Tribunal administratif des Nations Unies

Résumé

Le présent rapport fait suite à la résolution 57/307 de l'Assemblée générale en date du 15 avril 2003, dans laquelle l'Assemblée priait, au paragraphe 23, le Tribunal administratif des Nations Unies de lui présenter un rapport détaillé sur ses activités. Le rapport fournit des informations concernant la composition, la juridiction, le fonctionnement et les activités du Tribunal, y compris un aperçu général.



I. Introduction

1. Le Tribunal administratif des Nations Unies a été créé par l'Assemblée générale dans sa résolution 351 (IV) du 24 novembre 1949 en tant que véritable organe judiciaire indépendant rendant des jugements sans appel dans le champ limité de ses fonctions. Il se compose de sept membres désignés pour une période de quatre ans par l'Assemblée générale, sur recommandation de la Cinquième Commission. Le mandat des membres est renouvelable une fois. Les élections les plus récentes visant à pourvoir aux sièges vacants ont eu lieu à l'Assemblée générale le 17 décembre 2003.

2. Le Tribunal est compétent pour connaître des requêtes invoquant l'inobservation du contrat d'engagement de fonctionnaires du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies et des autres organes, organismes et institutions qui ont accepté la compétence du Tribunal, et pour statuer sur lesdites requêtes. Les jugements du Tribunal sont définitifs et ont force exécutoire.

II. Organisation du Tribunal

3. À l'heure actuelle, le Tribunal se compose comme suit : Président : Julio Barboza (Argentine); Premier Vice-Président : Kevin Haugh (Irlande); Deuxième Vice-Président : Brigitte Stern (France); membres : Omer Yousif Bireedo (Soudan), Spyridon Flogaitis (Grèce), Jacqueline Scott (États-Unis d'Amérique) et Dayendra Wijewardane (Sri Lanka).

4. Le 17 décembre 2003, l'Assemblée générale a renouvelé le mandat de Julio Barboza et désigné Dayendra Wijewardane pour une période de quatre ans chacun, commençant le 1er janvier 2004.

5. Le 20 décembre 2003, le Tribunal a élu M. Julio Barboza Président et Kevin Haugh et Brigitte Stern respectivement Premier et Deuxième Vice-Présidents, pour un mandat d'un an.

6. La Secrétaire exécutive du Tribunal est Maritza Struyvenberg.

7. Aux termes de l'article 3 du Statut, trois membres désignés par le Président siègent dans chaque espèce (voir le paragraphe 1 de l'article 6 du Règlement du Tribunal). Le Président ou l'un des vice-présidents fait office de membre présidant. Le Président peut également désigner un ou plusieurs autres membres du Tribunal en qualité de suppléant. Toutefois, l'article 8 du Statut dispose que lorsque les trois membres qui siègent dans une espèce considèrent que celle-ci soulève un important point de droit, ils peuvent, à tout moment avant de rendre leur jugement, soumettre l'affaire à l'examen de l'ensemble du Tribunal. À cette fin, le quorum est de cinq membres. Le Tribunal a décidé que, dans ces cas, le jugement serait rendu par l'ensemble du Tribunal.

8. Le Tribunal se réunit en deux sessions de cinq semaines par an, l'une pendant l'été et l'autre pendant l'automne. Les séances plénières pour l'élection du bureau et pour toutes les autres questions touchant l'administration ou le fonctionnement du Tribunal se tiennent pendant ces sessions. Le quorum pour les séances plénières est de quatre membres. Les sessions du Tribunal se tiennent aux dates et lieux fixés par le Président après consultations avec le Secrétaire exécutif.

9. La procédure orale a lieu sur décision du membre président ou à la demande de l'une des parties si le membre président y consent (voir art. 15 du Règlement).

III. Compétence du Tribunal

10. Aux termes de l'article 2 du Statut, les requêtes peuvent être introduites par les fonctionnaires du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies. Au fil des ans cependant, la compétence du Tribunal a été étendue à certaines agences spécialisées et à d'autres organismes et, à l'heure actuelle, les requêtes peuvent être introduites par le personnel de l'Organisation de l'aviation civile internationale et de l'Organisation maritime internationale, le personnel international et local de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient, le personnel des Greffes de la Cour internationale de Justice et du Tribunal international pour le droit de la mer et de l'Autorité des fonds marins, ainsi que par tout fonctionnaire d'une organisation affiliée à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies qui a ainsi accepté la juridiction du Tribunal dans les affaires concernant la Caisse des pensions. Le nombre total de fonctionnaires relevant de la juridiction du Tribunal dépasse 150 000.

11. Le Tribunal est également ouvert aux anciens fonctionnaires, à toute personne qui a succédé *mortis causa* aux droits d'un fonctionnaire ainsi qu'à toute personne qui peut justifier de droits résultant d'un contrat d'engagement ou de conditions d'emploi, notamment des dispositions du Statut du personnel et de tout règlement dont aurait pu se prévaloir le fonctionnaire.

12. Aux termes de l'article 11 du Statut, les jugements du Tribunal sont définitifs et sans appel. Toutefois, aux termes de l'article 12,

« Le Secrétaire général ou le requérant peut demander au Tribunal la révision d'un jugement en raison de la découverte d'un fait de nature à exercer une influence décisive et qui, avant le prononcé du jugement, était inconnu du Tribunal et de la partie qui demande la révision, sans qu'il y ait eu faute à l'ignorer. La demande doit être formée dans le délai de 30 jours après la découverte du fait et dans le délai d'un an à dater du jugement. Le Tribunal peut, à tout moment, soit d'office, soit sur la demande de l'une des parties, rectifier, dans ses jugements, toute erreur matérielle ou erreur de calcul, ou toute erreur résultant d'une inadvertance ou d'une omission. »

13. En outre, le Tribunal peut se déclarer compétent pour statuer sur les requêtes demandant une interprétation du jugement, comme il juge que la compétence des tribunaux nationaux et internationaux à interpréter leurs propres jugements est généralement admise. L'attention est appelée à cet égard sur le jugement No 61, *Crawford et consorts* (1955), citant l'avis consultatif de la Cour internationale de Justice du 27 novembre 1950 rendu dans l'affaire *Asylum*¹, où la Cour a énoncé les conditions dans lesquelles elle peut statuer sur une demande d'interprétation.

IV. Fonctionnement du Tribunal

14. Le Tribunal a été créé par l'Assemblée générale pour connaître des différends et plaintes liés à l'emploi et aux droits et obligations du personnel.

15. La Secrétaire exécutive gère le secrétariat. Elle aide le Président à planifier et organiser les sessions et prend toutes les dispositions voulues, en matière budgétaire et autres, pour la tenue des sessions. La Secrétaire exécutive est chargée des relations extérieures du Tribunal, avec les greffiers d'autres tribunaux et les conseillers juridiques et/ou chefs de secrétariat des diverses institutions spécialisées relevant de la juridiction du Tribunal, et assure la liaison avec les Cinquième et Sixième Commissions de l'Assemblée générale, le cas échéant. La Secrétaire exécutive est assistée de deux juristes et de deux assistants administratifs.

16. Le secrétariat du Tribunal bénéficie de l'assistance du Service administratif du Bureau des affaires juridiques pour toutes les questions administratives et budgétaires.

17. Le Tribunal se réunit à Genève pendant les sessions d'été et au Siège de l'ONU à New York pendant les sessions d'automne. Si les circonstances l'exigent, le Président peut fixer un autre lieu de réunion après consultation de la Secrétaire exécutive.

V. Activités judiciaires du Tribunal

18. Le Tribunal rend en moyenne 60 jugements par an. En 2003, il a rendu 63 jugements et a été saisi de 56 nouvelles affaires. À l'heure actuelle, 93 affaires sont en instance. Les affaires jugées par le Tribunal concernent notamment le renouvellement de contrats, les promotions, la classification des emplois, les prestations d'invalidité et les questions disciplinaires.

VI. Financement du Tribunal

19. Le secrétariat du Tribunal et ses dépenses de fonctionnement sont financés par le budget ordinaire. Le budget du Tribunal fait partie du budget global du Bureau des affaires juridiques.

VII. Aperçu général

20. La procédure d'administration de la justice à l'Organisation des Nations Unies commence par une requête écrite adressée au Secrétaire général pour demander une révision d'une décision contestée (voir chap. XI du Statut et du Règlement du personnel). Si le fonctionnaire n'est pas satisfait de la réponse qui lui a été donnée, il/elle peut déposer un recours auprès de la Commission paritaire de recours. Après avoir statué, la Commission fait une recommandation au Secrétaire général. Un fonctionnaire peut faire appel d'une décision du Secrétaire général devant le Tribunal administratif. En outre, un requérant peut, lorsqu'il en est convenu avec le Secrétaire général, soumettre directement la requête au Tribunal (voir art. 7.1 du Statut).

21. Au titre du chapitre X du Statut et du Règlement du personnel, le Secrétaire général peut solliciter l'avis du Comité paritaire de discipline avant de décider des mesures appropriées à prendre en cas d'allégation de faute commise par un fonctionnaire. En outre, en cas de renvoi pour faute grave au titre du paragraphe 2 de l'article 10.2 du Statut du personnel, le fonctionnaire ou l'ancien fonctionnaire intéressé peut, dans un délai de deux mois après avoir reçu notification écrite de la mesure, demander que celle-ci soit révisée par ce comité.

22. En octobre 2002, l'Assemblée générale a décidé de créer le Bureau de l'Ombudsman de l'ONU pour faciliter le règlement des différends, en mettant en oeuvre les moyens appropriés, principalement en vue de concilier les parties et d'éviter le recours à la procédure de dépôt de plainte officielle. Par ailleurs, une procédure de conciliation est prévue au titre de la disposition 111.2 b) du Règlement du personnel.

23. Le Tribunal fait partie d'un système interne complexe et multiforme de règlement des différends et fait office de dernière autorité dans les litiges entre l'employeur et les employés. Malgré les efforts de l'Ombudsman, les procédures de conciliation, les jurys en matière de plaintes, la Commission paritaire de recours et les commissions paritaires de discipline, qui font partie intégrante du processus, les différends ne sont pas réglés en temps voulu. Cependant, malgré la modicité de ses ressources et le nombre sans cesse croissant d'affaires dont il est saisi, le Tribunal s'efforce résolument de rendre ses jugements en toute équité et avec diligence. Il s'attache à tout moment à éviter que les affaires s'accumulent.

24. À l'heure actuelle, il faut en moyenne deux à trois ans pour qu'une affaire parvienne au Tribunal. Il faut deux autres années pour mener la procédure à son terme. Le temps a toujours été essentiel dans l'administration de la justice dans tout régime juridique. Le temps qui s'écoule rend de nombreux recours peu utiles, voire, dans trop de cas, inutiles. Par exemple, le licenciement abusif d'un employé devrait normalement être réparé par la réintégration de l'intéressé et le paiement de ses arriérés de traitement. Toutefois, après une longue période, la réintégration devient impossible ou tout au moins difficile à appliquer. L'axiome « qui dit justice retardée, dit déni de justice » prend tout son sens. Le Tribunal peut ordonner une réintégration, mais le poste en question a pu disparaître ou être pourvu, le fonctionnaire lésé n'est peut-être plus apte à l'emploi ou disponible, ou – comme cela arrive dans la grande majorité des cas – l'Administration choisit, dans l'intérêt de l'Organisation, d'octroyer des indemnités au lieu de la réintégration. Le recours est évident mais on ne peut l'obtenir qu'en simplifiant le système et en augmentant convenablement les ressources financières et humaines à toutes les étapes de la procédure. Pour sa part, le Tribunal s'est employé à accélérer ses travaux, sans toutefois perturber ni compromettre ses responsabilités, et poursuivra ses efforts.

25. Une autre question fréquemment évoquée mais qui n'a pas encore trouvé de solution à trait à l'indépendance du Tribunal qui permettrait aussi bien aux employés qu'à l'administration, d'avoir davantage confiance dans le mécanisme. À l'heure actuelle, le Tribunal est tributaire du Bureau des affaires juridiques pour son administration, l'exécution de son budget, l'affectation de personnel et ses installations. Or, dans le même temps, le Bureau représente le Secrétaire général qui est le défendeur dans la plupart des affaires dont connaît le Tribunal. Le Corps commun d'inspection (CCI), dans son rapport sur l'administration de la justice à l'Organisation des Nations Unies, a proposé la création d'un bureau indépendant

distinct chargé du règlement des différends et de l'administration de la justice, qui comprendrait le Bureau de l'Ombudsman et le secrétariat de la Commission paritaire de recours et du Comité paritaire de discipline. Il a été également proposé de séparer le Tribunal administratif du Bureau des affaires juridiques et de le doter d'un budget indépendant, de locaux distincts et, comme on peut le supposer, d'un personnel exécutif propre, à l'instar du secrétariat du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail (OIT). Non seulement cette démarche conférerait au Tribunal administratif des Nations Unies l'indépendance et une impartialité évidente mais aussi elle en préserverait la réputation, ce qui ne ferait qu'accroître la confiance dans la procédure judiciaire à l'ONU.

26. La disparité évidente entre le Tribunal administratif des Nations Unies et le Tribunal administratif de l'OIT en ce qui concerne leurs fonctions, leurs pouvoirs et les ressources dont ils disposent est une autre question de longue date qui a souvent fait l'objet de discussions mais n'est toujours pas résolue. Du fait des restrictions statutaires imposées au pouvoir de décision du Tribunal administratif des Nations Unies, non seulement un règlement plus juste et plus équitable des différends s'en trouve entravé, mais aussi les employés de l'OIT, comme l'a indiqué le CCI dans son rapport, disposent d'un système judiciaire habilité à octroyer des réparations auxquelles ne peuvent prétendre les employés de l'ONU.

27. Si le Tribunal peut ordonner l'annulation d'une décision contestée ou l'exécution d'une obligation de l'administration, le Secrétaire général a toutefois le privilège de décider, dans l'intérêt de l'Organisation, d'accorder en échange au requérant une indemnité. Le montant de l'indemnité est déterminé par le Tribunal mais il est généralement limité à deux ans de traitement de base net. Il va sans dire que pour que le Tribunal accorde une réparation juste, il ne faudrait imposer aucune restriction à son pouvoir d'ordonner l'annulation des décisions contestées ou l'exécution des obligations de l'administration ni limiter le montant de l'indemnité qu'il peut octroyer. Le Tribunal administratif de l'OIT, en revanche, n'est pas soumis à ces restrictions : aucune limite n'est imposée au montant de l'indemnité qu'il peut accorder et l'Organisation ne peut entraver son pouvoir de faire exécuter des droits et obligations légitimes. Comme le CCI l'a fait observer à juste titre, « pour créer un véritable système d'administration de la justice et améliorer la crédibilité du Tribunal, il faut en finir avec ces restrictions »².

28. S'agissant des ressources et des fonds alloués au Tribunal administratif de l'OIT et au Tribunal administratif des Nations Unies, le premier est mieux loti tant en ce qui concerne le personnel que la rémunération des services des membres. Les effectifs insuffisants du Tribunal administratif des Nations Unies est un problème récurrent qui pourrait sérieusement perturber la procédure judiciaire si le volume des affaires atteint un niveau critique. Les crédits alloués sont modiques ou parfois guère disponibles pour assurer la rationalisation nécessaire des structures de recherche et établir un recueil systématique de la jurisprudence à l'usage non seulement des juges mais aussi des parties au litige ou de leur représentant. L'important retard accumulé dans la publication des jugements en est un autre résultat.

29. Le Tribunal convient avec le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires³ que le fait que le Tribunal administratif ne peut imposer l'exécution de l'obligation invoquée par le requérant restreint considérablement le droit à réparation du personnel et qu'il est temps d'envisager de

remédier à la disparité entre les statuts du Tribunal administratif des Nations Unies et du Tribunal administratif de l'OIT. Cet avis est partagé par l'Assemblée générale qui, dans sa résolution 55/258 du 14 juin 2001, a pris note des observations du Comité consultatif sur la question et a prié le Secrétaire général « de prendre les mesures nécessaires pour harmoniser, selon qu'il sera utile, les statuts des deux tribunaux ». À cet égard, la récente modification du Statut du Tribunal administratif des Nations Unies adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 58/87 du 9 décembre 2003, exigeant que les membres « possèdent une expérience judiciaire ou toute autre expérience juridique dans le domaine du droit administratif ou un domaine équivalent dans leur juridiction nationale », serait une évolution favorable.

30. Le Tribunal ne voit pas vraiment le bien-fondé de la proposition tendant à fusionner le Tribunal administratif de l'OIT et le Tribunal administratif des Nations Unies, ce qui exigerait l'harmonisation des statuts et des procédures de travail des deux tribunaux, l'accent étant mis en particulier sur les procédures de sélection de leurs membres, leur compétence et leur juridiction ainsi que leur jurisprudence. Outre les difficultés financières, il se poserait des difficultés logistiques. Ainsi par exemple, le Tribunal unifié devrait compter beaucoup plus de membres que l'un ou l'autre tribunal et nécessiterait un nombre proportionnel de fonctionnaires à son service; les deux secrétariats devraient être fusionnés en un secrétariat unique plus grand; et il faudrait convenir d'un lieu où tenir les sessions. Par ailleurs, le Tribunal serait en session pour des périodes plus longues dans l'année d'autant que le nombre d'affaires à juger aurait doublé.

31. Enfin, le Tribunal fait observer que les juges du Tribunal administratif de l'OIT sont rémunérés au prorata des affaires traitées dans l'année alors que les membres du Tribunal administratif des Nations Unies ne reçoivent qu'un honoraire d'un dollar des États-Unis par an. Le Tribunal se félicite des propositions faites par le Secrétaire général concernant la rémunération.

VIII. Conclusion

32. En conclusion, le Tribunal est favorable au renforcement du système existant et ne trouve pas grand avantage à le modifier radicalement ni à en créer un nouveau. Il appuie en particulier les propositions faites par le Corps commun d'inspection et le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires à cet égard.

33. Le Tribunal entend également souligner qu'il importe qu'un rapport annuel soit présenté à l'Assemblée générale afin de la tenir informée de la jurisprudence récente et de certains des principaux différends qui opposent l'Administration aux fonctionnaires. La présentation du rapport permettra également au Tribunal d'appeler l'attention sur certaines pratiques administratives auxquelles il faut remédier. Par exemple, le Tribunal a proposé à maintes occasions que le Secrétaire général envisage d'invoquer la disposition 112.3 du Règlement du personnel, en décidant que les fonctionnaires qui enfreignent les dispositions du Statut du personnel et du Règlement du personnel ou d'une instruction administrative soient tenus responsables du préjudice financier causé par ces violations. Le Tribunal a soutenu, dans ses jugements No 358, *Sherif* (1995), et No 887, *Ludvigsen* (1998), qu'en invoquant la disposition 112.3 du Règlement du personnel, on dissuaderait le personnel de fouler délibérément aux pieds les règles et on éviterait à l'Organisation d'avoir à payer pour la violation intentionnelle des règles par ses fonctionnaires.

34. Enfin, le Tribunal appelle l'attention sur son récent jugement No 1122, *Lopes Braga* (2003), qui a amené l'Administration à décider de réviser les directives en vigueur pour l'application du système de sélection du personnel, comme un exemple de la contribution du Tribunal à l'administration de la justice à l'Organisation des Nations Unies.

Notes

¹ *Rapports de la CIJ, 1950*, p. 402.

² A/55/57-JIU-REP/2000/1, par. 116.

³ Voir A/55/514, par. 10.