



Assemblée générale

Distr. générale
8 août 2014
Français
Original : anglais

Soixante-neuvième année

Point 143 de l'ordre du jour provisoire**

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

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	2
II. Postes vacants au Tribunal du contentieux administratif et au Tribunal d'appel des Nations Unies	3
III. Mandat du Conseil de justice interne	3
IV. Demande formulée par l'Assemblée générale concernant les jugements et ordonnances de référé	4
V. Tribunaux	21
VI. Bureau de l'administration de la justice	24
VII. Questions à incidences sur le système d'administration de la justice	25
VIII. Évaluation indépendante	26
IX. Résumé des recommandations à l'intention de l'Assemblée générale	41
Annexes	
I. Note des juges du Tribunal du contentieux des Nations Unies sur des questions d'ordre systémique	42
II. Note des juges du Tribunal d'appel des Nations Unies	50

* Nouveau tirage pour raisons techniques.

** A/69/150.



I. Introduction

1. Le présent rapport est le deuxième du deuxième groupe du Conseil de justice interne, le mandat de tous les membres du deuxième groupe du Conseil venant à expiration le 12 novembre 2016.

2. Le Conseil de justice interne est actuellement composé de cinq membres, à savoir deux éminents juristes externes (nommés l'un par le personnel et l'autre par l'Administration), un représentant du personnel, un représentant de l'Administration et un éminent juriste choisi par les quatre autres membres pour présider le Conseil (résolution 62/228, par. 36). Les personnes appelées à siéger au Conseil sont nommées par le Secrétaire général. Sont membres actuels du deuxième groupe du Conseil les juristes externes Sinha Basnayake (Sri Lanka, nommé par l'Administration) et Victoria Phillips (Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, nommée par le personnel). Sont représentants Carmen Artigas (Uruguay, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes, nommée par le personnel) et Anthony J. Millet (Australie, ancien membre du Bureau des affaires juridiques, nommé par l'Administration), la présidence du Conseil étant actuellement assurée par Ian Binnie (Canada, ancien juge à la Cour suprême du Canada).

3. Le Conseil a tenu des conférences téléphoniques les 20 janvier, 25 février et 7 avril 2014 en vue d'examiner son plan et son programme de travail pour sa session annuelle de 2014. Il a procédé à l'essentiel des préparatifs et à l'établissement de son rapport par courrier électronique.

4. Le Président s'est entretenu avec les juges du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies et les greffiers lors de leur séance plénière tenue à Genève le 28 avril 2014. Il s'était auparavant entretenu avec les juges du Tribunal d'appel des Nations Unies à Washington, le 2 avril 2014, ces entretiens se voulant l'occasion d'un échange de vues sur le fonctionnement actuel du système de justice interne.

5. Réuni à New York du 30 avril au 3 mai 2014, le Conseil s'est entretenu avec les parties prenantes présentes sur place ou qui pouvaient être contactées par visioconférence ou par téléphone, en particulier : les présidents du Tribunal du contentieux administratif et du Tribunal d'appel des Nations Unies et plusieurs juges du Tribunal du contentieux, le Secrétaire général adjoint à la gestion, le Directeur exécutif et des représentants du Bureau de l'administration de la justice, le Greffier en chef et les greffiers du Tribunal du contentieux administratif et du Tribunal administratif, l'Ombudsman et un membre de son personnel, le Chef et des représentants du Bureau de l'aide juridique au personnel, des représentants du Conseil de coordination du personnel de l'Office des Nations Unies à Genève, un représentant du Groupe du contrôle hiérarchique et des représentants du Syndicat du personnel du Programme des Nations Unies pour le développement/Fonds des Nations Unies pour la population/Bureau pour les services d'appui aux projets/Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, l'Association du barreau pour les organisations intergouvernementales (association de conseils extérieurs qui représentent les membres du personnel des Nations Unies dans le système de justice interne), la Directrice du Bureau de la déontologie, la Sous-Secrétaire générale à la gestion des ressources humaines et des représentants de son bureau, y compris de la Section du droit administratif, un représentant du Bureau de la planification des programmes, du budget et de la

comptabilité et du Bureau des affaires juridiques et un conseil extérieur représentant le personnel devant les deux tribunaux.

II. Postes vacants au Tribunal du contentieux administratif et au Tribunal d'appel des Nations Unies

6. Au paragraphe 37 b) de sa résolution 62/228, l'Assemblée générale a demandé au Conseil de communiquer ses vues et recommandations concernant deux ou trois candidats pour chaque poste vacant au Tribunal du contentieux administratif et au Tribunal d'appel, compte dûment tenu du principe de la répartition géographique. Au paragraphe 57 de sa résolution 63/253, l'Assemblée a décidé que « pour les nominations à venir, le Conseil de justice interne ne devra pas recommander plus d'un candidat d'un seul État Membre comme juge au Tribunal du contentieux administratif, ni plus d'un candidat d'un seul État Membre comme juge au Tribunal d'appel ».

7. Le juge Jean-François Cousin a démissionné de son siège de juge au Tribunal du contentieux administratif à compter du 1^{er} avril 2014.

8. Le juge Jean Courtial a démissionné de son siège de juge au Tribunal d'appel à compter du 31 décembre 2013.

9. Les recommandations et avis du Conseil à l'attention de l'Assemblée générale concernant le remplacement des juges pour les deux postes vacants font l'objet d'un rapport distinct à l'Assemblée.

III. Mandat du Conseil de justice interne

10. L'Assemblée générale, dans sa résolution 62/228 du 22 décembre 2007, par laquelle elle a institué le Conseil de justice interne, a souligné que « la création d'un tel conseil pouvait contribuer à garantir l'indépendance, le professionnalisme et la responsabilisation du système d'administration de la justice ». Depuis la soixante-sixième session, l'Assemblée générale demande au Conseil de présenter les vues des deux tribunaux dans ses rapports (voir résolution 66/237, par. 45). Les vues du Tribunal d'appel et du Tribunal du contentieux administratif sont ainsi exposées dans les annexes I et II au présent rapport.

11. Le Conseil considère que « donner tels avis qu'il jugerait nécessaires sur la manière de renforcer la contribution qu'il apporte au système », comme l'Assemblée générale l'a invité à le faire au paragraphe 52 de sa résolution 65/251, constitue un volet essentiel de son mandat.

12. Au-delà du mandat général résultant de ses résolutions 62/228 et 65/251, l'Assemblée générale a prié le Conseil de justice interne de s'acquitter de toute une série de fonctions spécifiques qui varient d'une année à l'autre.

13. La section IV du présent rapport répond à une demande précise faite au Conseil dans la résolution 68/254. Les mesures prises par le Conseil en exécution du mandat général à lui confié sont exposées dans les sections V à VIII du présent rapport. La section IX comporte un résumé des recommandations que le Conseil a formulées à l'intention de l'Assemblée dans le corps du rapport.

IV. Demande formulée par l'Assemblée générale concernant les jugements et ordonnances de référé

A. Introduction

1. La demande

14. Au paragraphe 29 de sa résolution 68/254 du 27 décembre 2013, l'Assemblée générale a prié « le Conseil de justice interne de lui faire rapport sur les incidences de la demande qu'elle a formulée au paragraphe 33 de sa résolution 67/241, en tenant compte des vues de toutes les parties intéressées »¹. Aux paragraphes 33 et 34 de la résolution 67/241, rappelant la résolution 66/237, elle a demandé aux tribunaux de modifier leurs règlements de procédure dès lors que l'une de ses décisions s'imposait. Elle a affirmé, au paragraphe 35 de la résolution 66/237, que les jugements, ordonnances et autres décisions par lesquels le Tribunal du contentieux administratif « imposait » des obligations financières à l'Organisation n'étaient exécutoires qu'à l'expiration du délai d'appel.

15. Les paragraphes 33 et 34 de la résolution 67/241 viennent consacrer le principe que les jugements, ordonnances et autres décisions interlocutoires « imposant » des obligations financières ne doivent être exécutoires qu'à l'expiration du délai d'appel.

16. La demande soulève plusieurs questions et amène à s'interroger sur l'incidence que pourraient avoir les réponses à ces questions :

a) Dans quelle mesure le système actuel permet-il de faire appel de telle décision interlocutoire?

b) Quelles incidences financières et pratiques pourrait avoir l'élargissement de la catégorie des ordonnances interlocutoires?

c) En quoi le fait que les tribunaux puissent formuler (sous réserve de l'approbation de l'Assemblée générale) leurs propres règles de conduite et règlements de procédure pour appliquer leur statut respectif influe-t-il sur le principe de l'indépendance de la justice?

d) À quoi se rapportent les jugements, ordonnances et autres décisions imposant des obligations financières à l'Organisation?

2. Consultation avec les parties intéressées

17. En exécution du mandat susmentionné, le Conseil a entrepris de se concerter avec les parties intéressées.

18. Des observations écrites (énumérées d'après la date de réception) ont été reçues des juges du Tribunal du contentieux administratif, du Bureau de l'aide juridique au personnel, de l'Association du barreau pour les organisations intergouvernementales et du Conseil de coordination du personnel de l'Office des

¹ Le Conseil de justice interne a demandé aux parties intéressées de présenter leurs vues avant le 16 juin 2014 et a tenu compte des vues reçues au 8 juillet 2014. Il leur a indiqué qu'à la demande d'une partie qui ferait éventuellement une observation, toutes les communications seraient tenues confidentielles et assorties uniquement de la mention « avis exprimé par une partie » ou d'un libellé dans ce sens, mais qu'en l'absence d'une telle demande, l'identité de la personne ou de l'entité faisant l'observation serait révélée. Aucune partie intéressée n'a requis l'anonymat.

Nations Unies à Genève. Reprises à divers points de l'analyse, elles sont assorties de commentaires sur les modifications qu'il est proposé d'apporter aux textes réglementaires qui sont résumés dans la section D ci-après. Les délégations peuvent déjà se procurer le texte intégral de toutes les observations auprès du Bureau de l'administration de la justice.

3. Contexte du débat actuel

19. Dans le rapport qu'il a présenté à l'Assemblée générale à sa soixante-sixième session, le Secrétaire général a conclu que « [...] le droit du Tribunal du contentieux administratif de faire respecter les ordonnances interlocutoires devait s'apprécier au regard du droit de toute partie d'interjeter appel de toutes ordonnances interlocutoires en toute bonne foi, en particulier dans les affaires où le Secrétaire général serait autrement tenu d'exécuter une ordonnance interlocutoire prise par le Tribunal du contentieux administratif qui serait contraire à la jurisprudence du Tribunal d'appel » (A/66/275 et Corr.1, par. 265). Est interlocutoire, par définition, toute ordonnance rendue par le juge au cours d'une procédure avant de se prononcer sur le fond. Est dite de référé toute ordonnance interlocutoire d'une durée déterminée. Dans la discussion qui suit, les termes « interlocutoire » et « de référé » sont souvent utilisés indifféremment.

20. Le Secrétaire général a par conséquent recommandé de « modifier l'article 7.5 du Statut du Tribunal d'appel à l'effet de préciser que le recours en appel de toute ordonnance interlocutoire prise par le Tribunal du contentieux administratif a pour effet de suspendre l'exécution de l'ordonnance contestée ». Les dispositions correspondantes des règlements de procédure des tribunaux devraient donc être aussi modifiées (par. 266)².

21. Cependant, comme nous le verrons, les types d'ordonnances interlocutoires susceptibles d'appel sont extrêmement limités.

4. Avis des juges précédemment publiés

22. Les juges du Tribunal du contentieux administratif et du Tribunal d'appel notent que, conformément aux présents règlements de procédure, les ordonnances interlocutoires peuvent faire l'objet d'appel si les circonstances s'y prêtent et les modifications qui sont apportées aux règlements sont du ressort des tribunaux et non de l'Assemblée générale.

23. Les juges expriment des craintes quant à la sauvegarde de l'indépendance judiciaire.

24. En 2013, les juges du Tribunal d'appel ont estimé, dans leur mémorandum à l'Assemblée générale, résumé au paragraphe 35 de la résolution 66/237 et au paragraphe 34 de la résolution 67/241, qu'il n'était « ni nécessaire ni logique que le

² Au paragraphe 35 de la résolution 66/237, l'Assemblée générale, rappelant « le paragraphe 3 de l'article 11 du Statut du Tribunal du contentieux administratif, a affirmé que les jugements, ordonnances et autres décisions par lesquels le Tribunal du contentieux administratif impose des obligations financières à l'Organisation ne sont exécutoires qu'à l'expiration du délai d'appel prévu dans le Statut du Tribunal d'appel ou, s'il est interjeté appel dans les délais prescrits, qu'une fois que le Tribunal d'appel a statué conformément aux dispositions des articles 10 et 11 de son Statut ».

paragraphe 35 de la résolution 66/237 emporte modification du Règlement de procédure du Tribunal » (voir A/68/306, annexe I, par. 14 à 16).

25. Les juges du Tribunal du contentieux administratif, dans leur mémorandum de 2013 à l'Assemblée générale, ont récapitulé les résolutions et fait observer que la demande figurant dans les résolutions leur inspirait un certain nombre d'interrogations (voir A/68/306, annexe II, par. 32 à 37) :

a) « [L]es raisons pour lesquelles l'Assemblée générale évoque dans sa résolution 67/241 des modifications au Règlement de procédure ne sont pas claires, le paragraphe 35 de sa résolution 66/237 ne parlant ni du Règlement de procédure ni de la nécessité de le modifier » (par. 34);

b) Il existe déjà une disposition dans le Règlement de procédure traitant du caractère exécutoire des décisions du Tribunal du contentieux qui reprend le libellé du paragraphe 3 de l'article 11 de son statut, et « les juges estiment qu'il n'y a pas lieu de le modifier » (par. 35);

c) « [L]es juges relèvent que les tribunaux agissent dans le cadre établi par l'Assemblée générale, y compris sa décision, telle qu'elle résulte de plusieurs résolutions, d'instituer un système d'administration de la justice indépendant qui obéisse aux règles applicables du droit international, ainsi qu'aux principes de la légalité et du respect des formes régulières. Si l'Assemblée peut s'exprimer sur la manière dont le Statut devrait être modifié et est habilitée à le modifier, toute opinion qu'elle exprimerait quant à savoir comment les tribunaux devraient interpréter et appliquer les textes en vigueur irait à l'encontre du principe d'indépendance judiciaire » (par. 36);

d) Les modifications que l'Assemblée a demandé d'apporter au Règlement de procédure pourraient avoir pour effet de « dessaisir le Tribunal du contentieux du pouvoir que l'Assemblée lui a expressément confié en approuvant le Statut de rendre des jugements ou des ordonnances de référé ou de prescrire des mesures conservatoires en vertu du paragraphe 2 de l'article 2 et du paragraphe 2 de l'article 10 dudit statut, certaines de ces décisions pouvant emporter obligations financières » et « la mise en œuvre du paragraphe 35 de la résolution 66/237 pourrait faire obstacle à l'exécution de certaines ordonnances de procédure (par exemple, une ordonnance de comparution dans tel autre lieu d'affectation adressée sur le fondement de l'article 17 du Règlement de procédure à un témoin se trouvant dans tel autre lieu d'affectation). Cette disposition aurait pour effet d'entraver le bon déroulement de l'instance » (par. 37).

B. Incidence de la demande sur le fonctionnement du Tribunal du contentieux administratif

26. La présente section du rapport traite de l'incidence des changements demandés par l'Assemblée générale sur le fonctionnement du Tribunal du contentieux administratif. Il convient d'abord d'analyser diverses affaires à l'occasion desquelles le Tribunal d'appel a expliqué que les juges de première instance devaient assurer la police de l'instance et maîtriser l'effet perturbateur que peuvent avoir les appels d'ordonnances interlocutoires avant toute décision au fond. Il s'agit là d'un aspect de la conduite de l'instance (qui n'est toutefois pas nécessairement limité à l'article 19 du Règlement de procédure, lequel est intitulé « Conduite de l'instruction » et

confère au Tribunal la faculté de prendre toute ordonnance « pour que l'affaire soit jugée équitablement et rapidement et pour que justice soit rendue »). En principe, le Tribunal d'appel autorise les « appels » d'ordonnances et de décisions provisoires dans les seuls cas énumérés limitativement où le Tribunal du contentieux administratif outrepassé manifestement sa compétence. Dans la mesure où de telles décisions sont nulles et non avenues en droit, le Conseil de justice interne considère que cette catégorie limitée d'appels interlocutoires est tout à fait justifiée.

27. Il s'agit ensuite d'examiner la jurisprudence du Tribunal d'appel tendant à voir respecter strictement les limites imposées par les statuts. S'il a jugé que toute partie devait respecter et exécuter les ordonnances provisoires jusqu'à ce qu'elles soient annulées en appel, le Tribunal d'appel a également précisé que le Tribunal du contentieux administratif agit « illégalement » s'il outrepassé les compétences qu'il tire du Statut en matière d'ordonnances interlocutoires (voir la décision rendue récemment par le Tribunal d'appel en formation plénière dans l'affaire *Igbinedion* (2014-UNAT-410), voir par. 45 et 46 ci-après).

1. Les ordonnances et décisions interlocutoires ou provisoires sont en général considérées comme non susceptibles d'appel

28. Il n'est pas surprenant que le règlement efficace des litiges au premier degré de jugement laisse une grande marge d'appréciation au juge de première instance. Le juge doit décider des documents ou éléments de preuve nécessaires et peut ordonner aux parties de produire tels ou tels documents même si elles s'y opposent vigoureusement en invoquant la confidentialité, la difficulté d'obtenir les documents en question ou le coût de l'exécution de la mesure ordonnée. Si le juge du fond a le pouvoir de conduire l'instruction, quand bien même une juridiction d'appel aurait géré l'affaire différemment, c'est parce que, si chaque ordonnance ou décision provisoire rendue au cours de l'instruction pouvait être contestée, il est vraisemblable qu'aucune affaire ne pourrait être jugée en toute célérité. Le Statut du Tribunal d'appel semble à première vue consacrer cette conception en limitant le droit de recours aux « appels formés contre les jugements du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies » (art. 2, par. 1), tandis que le Statut du Tribunal du contentieux administratif renvoie à de nombreuses décisions qui ne sont pas désignées par le terme « jugement » et interviennent avant le jugement définitif de l'affaire au fond³.

29. Par ailleurs, si une requête est en définitive rejetée au fond, les différentes ordonnances interlocutoires ou provisoires intervenues en cours d'instance deviennent caduques, ce qui signifie que le temps et les ressources consacrés aux appels constitueraient des frais et dépens inutiles.

30. Toutefois, il paraît évident que, pour être valable, toute ordonnance ou décision interlocutoire ou provisoire doit ressortir à la compétence du Tribunal du contentieux administratif. À défaut, l'ordonnance est nulle en droit. Par conséquent, la faculté doit être ouverte à toute partie de se pourvoir en appel pour faire constater la nullité de l'ordonnance ou de la décision provisoire lorsque que le Tribunal du contentieux administratif a méconnu les limites de sa compétence. Dans la mesure où le Statut du Tribunal d'appel limite ce droit de recours aux cas des « appels formés contre les jugements du Tribunal du contentieux administratif » (art. 2,

³ Les articles 2 (par. 2, 3 et 4), 8 (par. 3), 9 (par. 1, 2 et 3), 10 (par. 1, 2 et 4) emploient à la fois le terme « jugement » et le terme « décision ».

par. 1, du Statut Tribunal d'appel), le Tribunal d'appel a été amené à élaborer des procédures pour trancher ce genre de questions.

31. Au début de sa première session, le Tribunal d'appel, examinant le principe qui sous-tend les différentes dispositions précitées, a relevé que le Statut du Tribunal d'appel des Nations Unies était muet sur la question de savoir si le contrôle du Tribunal d'appel ne pouvait s'exercer que sur les jugements au fond ou si les décisions interlocutoires étaient également susceptibles d'appel. Il a néanmoins ajouté que l'un des objectifs du nouveau système d'administration de la justice était la célérité des procédures et considéré qu'en règle générale, seuls les appels formés contre les jugements définitifs étaient recevables. Il a précisé que, autrement, les affaires pourraient rarement progresser si l'une ou l'autre partie n'était pas satisfaite de telle ou telle décision de procédure (*Tadonki* (2010-UNAT-005), par. 8).

32. Cette solution sera confirmée par la suite lors de cette première session dans l'affaire *Calvani* (2010-UNAT-032), à l'occasion de laquelle le Tribunal d'appel, ayant rappelé le paragraphe 2 de l'article 9 du Statut du Tribunal du contentieux administratif et les articles 18, paragraphe 2, et 19 de son règlement de procédure, a considéré qu'« il résultait de ces dispositions que le Tribunal disposait d'un pouvoir discrétionnaire dans la conduite de l'instruction et la production d'éléments de preuve dans l'intérêt de la justice. [Il a affirmé que,] [d]ans l'hypothèse où le Tribunal aurait ordonné à tort la production d'un document inutile, inexistant ou couvert par un secret protégé par des dispositions applicables à l'Organisation, et où il aurait tiré des conclusions erronées en droit ou en fait de la non-production du document requis dans le jugement finalement rendu sur la demande de la partie requérante devant lui, il appartiendrait au défendeur devant ce Tribunal de faire appel de ce jugement » (par. 9). Le Tribunal a ainsi conclu :

« Nous considérons l'argumentation selon laquelle le Tribunal du contentieux aurait excédé ses pouvoirs en rendant l'ordonnance attaquée et qu'ainsi cette ordonnance serait susceptible d'appel comme non sérieuse. Le Tribunal du contentieux a décidé une mesure d'instruction dont il lui appartenait d'apprécier souverainement la nécessité. Nous ne voyons aucun fondement dans le cadre juridique de la justice interne à l'Organisation ou dans l'intérêt de cette justice sur lequel admettre la recevabilité d'un appel contre une simple mesure d'instruction. » (par. 10)

33. Dans l'affaire *Calvani*, le Tribunal d'appel a établi une distinction entre, d'une part, les ordonnances et les décisions interlocutoires ressortissant à la compétence du Tribunal du contentieux administratif quand bien même le Tribunal d'appel serait en pratique parvenu à une conclusion différente, et, d'autre part, les ordonnances et décisions interlocutoires qui sont dans les faits nulles en droit parce qu'elles outrepassent la compétence du Tribunal du contentieux administratif. Cette distinction est reprise dans l'affaire *Wamalala* (2013-UNAT-300), à l'occasion de laquelle le Tribunal d'appel s'est dit fermement convaincu que les affaires portées devant le Tribunal du contentieux administratif progresseraient rarement si l'une ou l'autre partie avait la faculté de se pourvoir devant le Tribunal d'appel chaque fois qu'elle s'estimait insatisfaite d'une décision interlocutoire rendue au cours de l'instruction (par. 16). Il relèvera que le Tribunal du contentieux administratif disposait d'un large pouvoir d'appréciation dans la conduite de l'instruction et que le Tribunal d'appel ne devait pas empiéter excessivement sur l'exercice des pouvoirs conférés aux juges du fond de dire le droit en toute équité et célérité.

Par suite, et conformément au paragraphe 2 de l'article 2 et au paragraphe 2 de l'article 10 du Statut du Tribunal du contentieux administratif, il a jugé que les appels formés contre les décisions de procédure rendues en cours d'instance (administration de la preuve, production d'éléments de preuve, mesures conservatoires) n'étaient pas recevables [c'est-à-dire non susceptibles d'appel], même lorsque le juge de première instance a commis une erreur de droit ou de fait dans l'application des conditions d'octroi du sursis à exécution ou une erreur de procédure⁴ (par. 17). Le Tribunal a relevé qu'il y avait des exceptions lorsque le Tribunal outrepassait clairement ses compétences (par. 18), hypothèse examinée aux paragraphes 41 à 49 ci-après.

Observations des juges

34. Dans leurs observations écrites, les juges du Tribunal du contentieux administratif ont rappelé les observations formulées l'année dernière (voir A/68/306, annexe II, par. 37) à savoir que

« toute modification du Statut ou du Règlement de procédure inspirée par le paragraphe 35 de la résolution 66/237 pourrait avoir des incidences négatives insoupçonnées de l'Assemblée générale. Par exemple, le Tribunal du contentieux se trouverait ainsi dessaisi du pouvoir que l'Assemblée générale lui a expressément confié en approuvant le Statut de rendre des jugements ou des ordonnances de référé ou de prescrire des mesures conservatoires en vertu du paragraphe 2 de l'article 2 et du paragraphe 2 de l'article 10 dudit statut, certaines de ces décisions pouvant emporter obligations financières. En outre, la mise en œuvre du paragraphe 35 de la résolution 66/237 pourrait faire obstacle à l'exécution de certaines ordonnances de procédure (par exemple, une ordonnance de comparution dans tel autre lieu d'affectation adressée sur le fondement de l'article 17 du Règlement de procédure à un témoin se trouvant dans tel autre lieu d'affectation) ».

35. Dans leurs observations écrites, les juges du Tribunal du contentieux administratif ont également souligné que, si le droit d'appel de toutes les ordonnances interlocutoires était institué, la célérité du jugement des affaires en pâtirait fortement. Ils ont évoqué l'affaire *Cooke* (2013-UNAT-380), à l'occasion de laquelle le Tribunal d'appel a jugé que le Tribunal du contentieux administratif n'avait pas suffisamment tenu compte des considérations d'efficacité et d'économie judiciaires. Ils ont relevé que le Tribunal du contentieux administratif avait choisi, tout en sachant parfaitement que le Secrétaire général avait fait appel, d'examiner la requête de M. Cooke au fond, alors que la décision sur la recevabilité était susceptible d'être annulée (ce qui sera fait). Le Tribunal d'appel a observé qu'il aurait été préférable que le Secrétaire général demande une suspension de l'instance ou que le Tribunal du contentieux administratif la suspende d'office en attendant que le Tribunal d'appel se prononce (par. 9). Les juges d'appel ont ajouté qu'il résultait de cette décision que l'appel de toute ordonnance interlocutoire avait effet suspensif. Ils ont souligné que le Tribunal du contentieux administratif se retrouvait donc pris entre deux feux : d'un côté, lorsque les affaires sont retardées, l'Assemblée générale s'en inquiète; de l'autre, le Tribunal d'appel lui enjoint de

⁴ Voir également *Tadonki* (2010-UNAT-005), par. 8; *Tiwathia* (2012-UNAT-327), par. 10; *Kananura* (2012-UNAT-258), par. 17; *Baron* (2012-UNAT-257), par. 22; *Bali* (2012-UNAT-244), par. 8; *Benchebakk* (2012-UNAT-256), par. 37; et *Nwuke* (2013-UNAT-330), par. 19 et 20.

suspendre l'instance en attendant qu'il statue sur les appels formés contre toutes ordonnances interlocutoires.

Observations des parties prenantes

36. Dans ses observations écrites, le Bureau de l'aide juridique au personnel évoque le cas des ordonnances par lesquelles le Tribunal refuse de mettre fin à l'instance (comme le rejet d'une requête aux fins de jugement selon une procédure simplifiée) ou qui ne portent que sur une partie de la procédure. Si l'idée d'autoriser l'appel immédiat contre ces décisions se défend, le Bureau estime néanmoins qu'il vaut mieux que l'ensemble des arguments relatifs à ces décisions soient soulevés au moment d'un éventuel appel du jugement définitif au fond.

37. Le Bureau de l'aide juridique au personnel reconnaît qu'il faut limiter les possibilités de faire appel des décisions de procédure, a fortiori lorsqu'un tel appel a un effet suspensif automatique. Il estime que les erreurs de procédure pourraient être examinées lors d'un appel formé contre le jugement au fond sur le fondement de l'alinéa d) du paragraphe 1 de l'article 2 du Statut du Tribunal d'appel (aux termes duquel l'appel peut tirer moyen de ce que le Tribunal du contentieux administratif « aurait commis, dans la procédure, une erreur propre à influencer le jugement »).

38. Le Bureau de l'aide juridique au personnel recommande également qu'un traitement différent soit réservé aux demandes de mesures conservatoires dans la mesure où les statuts ne prévoient pas les différentes erreurs susceptibles de donner lieu à annulation des décisions ordonnant de telles mesures. Il propose que, si les statuts sont modifiés pour permettre l'appel de ces ordonnances, l'appel en ce cas emprunte une procédure d'appel interlocutoire expresse et est circonscrit à des motifs d'appel exprès, la distinction entre l'excès de compétence (Statut du Tribunal d'appel, al. a) du paragraphe 1 de l'article 2), le défaut d'exercice de compétence (ibid., al. b) du paragraphe 1 de l'article 2) et la « simple » erreur de droit (ibid., al. c) du paragraphe 1 de l'article 2) étant probablement trop ténue pour avoir quelque intérêt pratique.

39. Le Conseil de coordination du personnel de l'Office des Nations Unies à Genève estime qu'il n'y a pas lieu à nouvelles modifications dans la mesure où le Statut du Tribunal d'appel définit déjà suffisamment les limites des pouvoirs du Tribunal en matière d'ordonnance interlocutoire, comme il ressort de l'affaire *Tadonki* (2010-UNAT-005). Citant l'affaire *Wasserstrom* (2010-UNAT-060), il fait par ailleurs valoir que l'ouverture d'une telle voie de recours risque de retarder l'examen des affaires.

Avis du Conseil de justice interne

40. Le Conseil de justice interne convient avec les juges du Tribunal du contentieux administratif qu'autoriser les appels d'ordonnances et de décisions interlocutoires rendues, ressortissant à la compétence du Tribunal, à tout le moins sans en fixer soigneusement les limites, serait compromettre sérieusement le fonctionnement du Tribunal.

41. Cela étant, le principe général de la non-susceptibilité d'appel des ordonnances et décisions interlocutoires ne devrait pas jouer lorsque l'ordonnance ou la décision constitue en soi un excès de compétence du Tribunal du contentieux administratif ou

viole l'une des dispositions du Statut, car, en pareil cas, l'ordonnance ou la décision en cause serait selon toute vraisemblance nulle en droit.

42. Le Tribunal d'appel a reconnu que les ordonnances et décisions interlocutoires outrepassant manifestement la compétence du Tribunal du contentieux administratif étaient annulables, mais que l'analyse ne consistait pas nécessairement à rechercher si lesdites ordonnances et décisions étaient nulles et non avenues. À l'occasion d'un appel formé à sa première session contre le sursis à l'exécution d'une décision administrative sur le fondement du paragraphe 2 de l'article 2 du Statut du Tribunal du contentieux administratif, le Tribunal d'appel a relevé que

« l'exclusion du droit de faire appel d'une décision de sursis à l'exécution d'une décision administrative constitue une exception au principe général du droit de faire appel et doit, par suite, être interprétée strictement. Il en résulte que cette exception ne s'applique qu'aux seules décisions juridictionnelles ordonnant de surseoir à l'exécution d'une décision administrative en instance de contrôle hiérarchique » (*Kasmani* (2010-UNAT-011), par. 8).

Le Tribunal d'appel déclarera que toute décision ordonnant le sursis dans le temps à

« l'exécution de la décision administrative contestée au-delà de la date à laquelle le contrôle hiérarchique a pris fin, ne peut être considérée comme entrant dans le champ de l'exception au droit de faire appel » (par. 8)⁵.

43. Dans l'affaire *Tadonki* (2010-UNAT-005), le Tribunal a souligné que l'exclusion du droit de faire appel prévue au paragraphe 2 de l'article 2 et au paragraphe 2 de l'article 10 du Statut du Tribunal du contentieux administratif ne pouvait jouer en présence d'ordonnances du Tribunal du contentieux administratif prétendument fondées sur ces articles mais outrepassant en réalité ses compétences. Ainsi, par exemple, si le Tribunal du contentieux administratif octroie de dommages-intérêts punitifs à titre de « mesure conservatoire », cette décision pourrait être [immédiatement] attaquée devant le Tribunal d'appel, car une telle décision outrepasserait la compétence du Tribunal du contentieux administratif (par. 10). En outre, le Tribunal a souligné que le paragraphe 2 de l'article 2 autorisait le Tribunal du contentieux administratif à ordonner le sursis à exécution de la seule décision administrative contestée « en instance de contrôle hiérarchique » et qu'une question préliminaire n'était recevable que lorsqu'il était clair que le Tribunal du contentieux administratif avait outrepassé sa compétence (par. 11). La formation plénière du Tribunal d'appel consacrera cette solution dans l'affaire *Bertucci* (2010-UNAT-062) (par. 21)⁶. En d'autres termes, le Tribunal d'appel a jugé que les ordonnances et décisions interlocutoires étaient par essence nulles en droit dès lors que le Tribunal du contentieux administratif était incompétent pour les rendre.

44. Le principe dégagé dans l'affaire *Tadonki* selon lequel il faut, pour que l'appel contre une ordonnance interlocutoire puisse être recevable, que le Tribunal du contentieux administratif ait « clairement » outrepassé sa compétence, sera consacré

⁵ Suivi dans *Onana* (2010-UNAT-008), par. 18 à 20, *Benchebakk* (2012-UNAT-256), par. 32, et *El-Komy* (2013-UNAT-324), par. 19.

⁶ Voir également *Onana* (2010-UNAT-008), par. 18, *Kasmani* (2010-UNAT-011), par. 6 à 8, *Tiwathia* (2012-UNAT-327), par. 9 et 10, *Khambatta* (2012-UNAT-252), par. 14 et 15, *Hersh* (2012-UNAT-243), par. 9 à 11, *Bali* (2012-UNAT-244), par. 8, et *Benchebakk* (2012-UNAT-256), par. 32.

dans nombre d'affaires⁷. Par ailleurs, le Tribunal d'appel a jugé que l'excès de compétence était « manifeste » dès lors que les dispositions du Statut ne sont pas respectées⁸. En outre, le Tribunal d'appel, dans l'affaire *El-Komy* (2013-UNAT-324), a souligné que le paragraphe 2 des articles 2 et 10 du Statut et les articles 13 et 14 du Règlement de procédure devaient être lus conjointement, le but étant de veiller au strict respect des limites édictées par le Statut et à la stricte conformité des ordonnances interlocutoires aux dispositions du Règlement de procédure approuvé par l'Assemblée générale⁹.

45. À sa session de printemps en 2014, dans l'affaire *Igbinedion* (2014-UNAT-410), le Tribunal d'appel s'est réuni en formation plénière, comme le prévoit le paragraphe 2 de l'article 10 de son statut, pour examiner une décision par laquelle le Tribunal du contentieux administratif a prolongé le sursis à exécution au-delà de la période du contrôle hiérarchique en application du paragraphe 2 de l'article 2 et du paragraphe 2 de l'article 10 de son statut. Le Tribunal d'appel a jugé que ses précédents jurisprudentiels liaient le Tribunal du contentieux administratif et que celui-ci avait violé la légalité pour avoir rendu une ordonnance en contradiction directe avec la jurisprudence du Tribunal d'appel (par. 25). Il a également réaffirmé sa jurisprudence dans l'affaire *Villamorán* (voir par. 50 à 55 ci-après) en ces termes :

« Le paragraphe 6 de l'article 8 du Règlement de procédure du Tribunal d'appel dispose que "[l]'appel est suspensif". Cette disposition ne s'applique toutefois pas aux appels interlocutoires. Il appartient au Tribunal d'appel de décider si le Tribunal du contentieux administratif a outrepassé sa compétence, et l'Administration ne saurait refuser d'exécuter une ordonnance en formant appel au motif que le Tribunal du contentieux administratif aurait outrepassé sa compétence.

[...] Le Tribunal souligne qu'une partie n'a pas le droit de refuser d'exécuter une ordonnance rendue par le Tribunal du contentieux administratif au motif qu'elle serait illégale ou que le Tribunal du contentieux administratif aurait outrepassé sa compétence en la rendant, car il n'appartient pas à une partie de se prononcer sur ce point. Il importe que les décisions judiciaires soient bien respectées. Le défaut d'exécution peut donner lieu à une procédure pour outrage » (par. 30, citant *Igunda*, par. 31 et 32, et *Villamorán*, par. 48).

46. La partie appelante devra rapporter la preuve suffisante que le Tribunal du contentieux administratif a outrepassé sa compétence et non qu'il a commis une

⁷ Voir, par exemple, *Wasserstrom* (2012-UNAT-060), par. 18, *Wamalala* (2013-UNAT-300), par. 18, et *El-Komy* (2013-UNAT-324), par. 22.

⁸ *Nwuke* (2012-UNAT-330), par. 19, *Hersh* (2012-UNAT-243), par. 10, et *Rawat* (2012-UNAT-223), par. 19 et 20.

⁹ Dans l'affaire *Igunda* (2012-UNAT-255), le Tribunal d'appel était saisi d'une décision par laquelle le Tribunal du contentieux administratif avait ordonné un sursis à exécution deux jours après réception de la demande en ce sens sans rechercher les observations du défendeur et en demandant à l'appelant, assisté du Bureau de l'aide juridique au personnel, de présenter un appel plus « développé » avant l'expiration du délai de cinq jours fixé par le Règlement de procédure. Le Tribunal d'appel a confirmé l'ordonnance au motif qu'il fallait laisser une certaine marge aux juges du fond dans l'appréciation et le jugement des questions urgentes comme l'octroi de mesures conservatoires (par. 25). Il a toutefois souligné que le délai clairement fixé par le Règlement de procédure devait être respecté : le délai de cinq jours ouvrables fixé pour l'examen de la requête et l'interdiction de surseoir à l'exécution de la décision au-delà du contrôle hiérarchique (par. 26).

simple erreur de droit ou est parvenu à une conclusion de fait manifestement erronée. Le Tribunal d'appel a souligné que l'excès de compétence devait être « clair » ou « manifeste ». En d'autres termes, c'est à la partie appelante qu'il appartient de démontrer que le Tribunal du contentieux administratif a outrepassé sa compétence. Toutefois, le Tribunal d'appel vient de réaffirmer expressément que le Tribunal du contentieux administratif était lié par sa jurisprudence par application de la règle du précédent obligatoire, qui assure la prévisibilité du système de justice interne (*Igbinedion* (2014-UNAT-410), par. 24).

47. La jurisprudence du Tribunal d'appel veille à ce que l'intention de l'Assemblée générale telle qu'elle ressort du texte soit respectée, autrement dit que les ordonnances interlocutoires soient exécutés jusqu'à ce que le Tribunal d'appel les ait déclarées contraires à la légalité parce qu'elles sortent des prévisions strictes du paragraphe 2 de l'article 2 et du paragraphe 2 de l'article 10 du Statut du Tribunal du contentieux administratif.

48. La question de savoir si telle ordonnance ou décision interlocutoire outrepassa la compétence du Tribunal du contentieux administratif se pose pour l'essentiel dans les affaires de sursis à exécution mais aussi dans plusieurs autres circonstances. Ainsi, dans l'affaire *Wasserstrom* (2010-UNAT-060), le Secrétaire général a interjeté appel d'une décision du Tribunal du contentieux administratif selon laquelle l'appel formé contre une décision du Bureau de la déontologie constatant l'absence de représailles était recevable. Le Tribunal a relevé que tous les recours pour excès de compétence ne remplissaient pas ce strict critère. En l'espèce, la question de savoir si la décision du Directeur du Bureau de la déontologie selon laquelle il n'y avait pas eu de représailles constitue une décision administrative [...] doit faire l'objet d'un jugement au fond et n'est pas susceptible d'appel interlocutoire (par. 20). Autrement dit, dans les termes de l'analyse du présent rapport, il n'était pas possible dans cette espèce d'établir avant l'examen au fond si l'ordonnance ou la décision interlocutoire constituait un excès de compétence et était par conséquent nulle en droit. Le Tribunal a conclu dans le même sens à l'occasion d'un appel portant sur la production de documents¹⁰.

49. L'affaire *Wamalala* (2013-UNAT-300) est un autre exemple d'appel formé contre une ordonnance interlocutoire n'intéressant pas un sursis à exécution. Le Secrétaire général a fait appel d'une décision selon laquelle le contrôle hiérarchique n'était pas nécessaire pour connaître d'un appel formé sur le fondement de l'appendice D du Règlement du personnel (paiement d'indemnités). Ayant constaté que l'appel avait été formé sur le fondement de l'alinéa c) du paragraphe 1 de l'article 8 du Statut du Tribunal du contentieux administratif, dont il résulte que, pour que le Tribunal soit compétent, le requérant doit avoir préalablement demandé un contrôle hiérarchique (par. 30), et qu'une telle demande n'avait pas été faite, le Tribunal d'appel a jugé que le Tribunal du contentieux administratif était incompétent et que l'appel était irrecevable (par. 32).

2. Appels interlocutoires accueillis dans des circonstances exceptionnelles

50. Dans l'affaire *Villamorán* (2011-UNAT-160), le Tribunal d'appel était appelé à statuer sur une affaire dans laquelle le Tribunal du contentieux administratif avait été saisi d'une demande de sursis à exécution de deux décisions administratives

¹⁰ Voir également *Wamalala* (2013-UNAT-300), par. 19.

portant application de nouvelles dispositions contractuelles prévoyant notamment une procédure de sélection par mise en concurrence en application de la résolution 63/250, entrées en vigueur le 1^{er} juillet 2009, avec une période de transition de deux ans se terminant en 2011 (par. 16).

51. La première décision administrative concernait le non-renouvellement d'un engagement à durée déterminée. La seconde, annoncée le 18 janvier 2011 aux départements mais pas au personnel, prévoyait qu'une période d'interruption de service de 31 jours interviendrait après laquelle les fonctionnaires non sélectionnés par mise en concurrence (dont la requérante) pourraient se voir offrir un engagement temporaire. Nonobstant cette lettre, le personnel du département a été informé lors d'une réunion entre l'administration et les fonctionnaires tenue le 25 mai qu'il n'y aurait pas d'interruption de service et, partant, que la requérante pouvait exercer son droit à congé dans les foyers (par. 7). Le 16 juin, la requérante a été informée oralement de l'existence d'un mémorandum du Bureau de la gestion des ressources humaines selon lequel elle ne pouvait pas user de son droit à congé dans les foyers pour cause d'interruption de service (par. 31), son contrat devant prendre fin le 7 juillet (par. 19). Ayant demandé notification écrite de ladite décision le 21 juin, qu'elle a reçue le 23 juin, la requérante introduisait une demande de contrôle hiérarchique le même jour (par. 16). Le 5 juillet, elle a demandé un sursis à exécution de la décision (par. 18). Le 7 juillet, le Tribunal du contentieux administratif a prononcé le sursis à exécution des décisions administratives jusqu'au 12 juillet, période correspondant au délai de cinq jours prévu par l'article 13 du Règlement de procédure (par. 20). Le 12 juillet, le Tribunal a rejeté la demande de la requérante tendant au bénéfice d'un engagement temporaire à l'expiration de son engagement à durée déterminée (par. 21), mais a ordonné qu'il soit sursis à l'exécution de la décision l'obligeant à une interruption de service de 31 jours jusqu'à ce qu'il soit statué sur le recours hiérarchique (par. 21).

52. Le Secrétaire général a interjeté appel au motif que le Tribunal du contentieux administratif avait outrepassé sa compétence faute d'avoir examiné les conditions de recevabilité du sursis (par. 25) et que la présentation à l'ultime minute d'une demande de sursis à exécution ne constituait pas un motif valable d'octroi d'une telle mesure (par. 27). Il a également fait valoir que les mesures conservatoires ordonnées par le Tribunal du contentieux administratif risquaient d'entraîner des pertes importantes pour l'Organisation, de nombreux fonctionnaires se trouvant dans une situation similaire (par. 25).

53. Le Tribunal d'appel a commencé par réaffirmer sa jurisprudence constante selon laquelle les ordonnances portant mesures conservatoires n'étaient susceptibles d'appel que si le juge de première instance avait outrepassé sa compétence (par. 36). Il a admis que le Règlement de procédure donnait au juge du fond la faculté de surseoir immédiatement à l'exécution de toute décision, dans les limites prévues par le statut, pour lui permettre d'examiner quant au fond la demande de sursis, car toute solution contraire reviendrait à vider de leur sens les dispositions du paragraphe 2 de l'article 2 du Statut et de l'article 13 du Règlement de procédure du Tribunal du contentieux administratif en cas d'application imminente de la décision administrative (par. 43).

54. Sur le fond, le Tribunal d'appel a relevé que la décision relative à l'interruption de service avait été notifiée par écrit à la requérante le 23 juin, que cette dernière avait introduit une demande de contrôle hiérarchique le même jour et

formé une demande de sursis à exécution le 1^{er} juillet mais en se servant du mauvais formulaire. Invitée par le greffe à utiliser le bon formulaire, la requérante a présenté sa demande le 5 juillet. Le Tribunal d'appel a donc estimé que la requérante n'avait pas provoqué l'urgence en question (par. 45). Il a retenu que l'urgence de la deuxième décision tendant à accorder à la requérante le bénéfice d'un engagement temporaire à l'expiration de son engagement à durée déterminée était artificielle, mais a jugé que les deux décisions étaient étroitement liées et que le Tribunal du contentieux administratif n'avait pas commis une erreur pour avoir prononcé le sursis à leur exécution pour une période préliminaire de cinq jours (par. 45). En conséquence, il a déclaré l'appel interlocutoire irrecevable (par. 46).

55. Le Conseil de justice interne fait observer qu'il n'est pas surprenant qu'un juge de première instance agisse de la sorte face à une situation de fait aussi confuse et injuste, où un fonctionnaire se voit annoncer une chose avant de s'entendre dire le contraire à la dernière minute¹¹. Au surplus, l'obligation d'interruption de service n'était pas annoncée dans une instruction administrative à l'intention de l'ensemble du personnel mais dans une lettre adressée aux départements, que le département dont relevait la requérante n'a pas évoqué pendant la rencontre entre l'administration et les fonctionnaires. Selon le Conseil, les frais qui ont pu résulter de cette espèce ne sont pas tant imputables à la carence des dispositions des statuts qu'à la situation de fait inhabituelle, voire bizarre, dont les deux tribunaux étaient saisis.

C. Incidence juridique : statuts et règlements de procédure des Tribunaux

56. La procédure de modification des règlements de procédure organisée par le statut des deux tribunaux diffère de celle prévue par la résolution 67/241.

57. Aux termes de l'article 13 du Statut du Tribunal du contentieux administratif et de l'article 12 du Tribunal d'appel, le statut « peut être modifié par décision de l'Assemblée générale ».

58. Il résulte du paragraphe 1 de l'article 7 du Statut du Tribunal du contentieux administratif et du paragraphe 1 de l'article 6 du Statut du Tribunal d'appel que, sous réserve des dispositions de leur statut, les deux tribunaux arrêtent leur règlement de procédure, qui est soumis à l'approbation de l'Assemblée générale. Par conséquent, les règlements de procédure des deux tribunaux donnent aux juges la faculté d'adopter des amendements qui s'appliquent à titre provisoire jusqu'à ce qu'ils soient approuvés par l'Assemblée générale (art. 37 du Règlement de procédure du Tribunal du contentieux administratif et art. 32 du Règlement de procédure du Tribunal d'appel). Il résulte de la jurisprudence du Tribunal d'appel

¹¹ Dans l'affaire *Rawat* (2011-UNAT-236), par. 25, le Tribunal d'appel a jugé que « lorsque l'exécution d'une décision est imminente, sans qu'il y ait faute ou retard de la part du requérant, et qu'elle intervient avant l'expiration du délai de cinq jours prévu à l'article 13 du Règlement de procédure du Tribunal du contentieux administratif, et que le Tribunal du contentieux administratif n'est pas en mesure de statuer en application du paragraphe 2 de l'article 2 de son Statut (parce qu'il a besoin d'un supplément d'information ou de davantage de temps pour se déterminer), il doit avoir la liberté de prononcer un sursis correspondant à ces cinq jours. Juger dans le sens contraire reviendrait à vider de leurs sens les dispositions du paragraphe 2 de l'article 2 du Statut du Tribunal du contentieux administratif et de l'article 13 de son Règlement de procédure dans les cas où l'application de la décision administrative est imminente ».

que le règlement de procédure de chaque tribunal doit être compatible avec le statut dudit tribunal et que les statuts lient les Tribunaux jusqu'à ce qu'ils soient modifiés par l'Assemblée générale [voir, par exemple, *El-Komy* (2013-UNAT-324), par. 17)¹².

59. Dans sa résolution 67/241, l'Assemblée générale a demandé que les règlements de procédure du Tribunal du contentieux administratif et du Tribunal d'appel soient modifiés « dès lors que l'une de ses décisions l'impose » (par. 33). En l'état, les statuts reconnaissent aux juges le pouvoir d'arrêter leur propre règlement de procédure, sous réserve de l'approbation de l'Assemblée générale. En conséquence, la demande formulée dans la résolution 67/241 suppose que l'Assemblée générale modifie les statuts pour tenir compte de la réduction de l'autonomie judiciaire envisagée dans la résolution. Si les statuts sont ainsi modifiés, les juges devront mettre leur règlement de procédure respectif en conformité avec les statuts modifiés.

1. Observations des juges

60. Dans leurs précédentes observations, les juges ont fait valoir que la résolution 67/241 n'avait modifié le statut d'aucun des deux tribunaux et que les règlements de procédure existants étaient tout à fait conformes aux statuts en vigueur (voir par. 24 et 26).

2. Observations des parties prenantes

61. Le Conseil de coordination du personnel de l'ONUG soutient qu'il est essentiel pour leur indépendance que les Tribunaux continuent d'arrêter leur règlement de procédure et que les statuts ne devraient pas subir de modifications qui aient pour effet de remettre en cause ce principe fondamental.

3. Dispositions du Statut et du Règlement de procédure du Tribunal du contentieux administratif relatives aux jugements, ordonnances et décisions

62. Pour plus de clarté, il est utile sans doute de rappeler les dispositions du Statut relatives aux appels et en particulier la terminologie employée, laquelle prête parfois à confusion.

Arrêts statuant définitivement sur l'appel

63. Aux termes du paragraphe 3 de l'article 11 du Statut du Tribunal du contentieux administratif : « Les jugements du Tribunal lient les parties, mais ils sont susceptibles d'appel conformément au Statut du Tribunal d'appel des Nations Unies. S'il n'est pas interjeté appel, ils sont exécutoires à l'expiration du délai d'appel prévu dans le Statut du Tribunal d'appel. »

64. L'expression « jugements du Tribunal » employée au paragraphe 3 de l'article 11 désigne généralement les jugements au fond susceptibles d'appel conformément à l'article 2 du Statut du Tribunal d'appel. Or, au paragraphe 35 de la résolution 66/237, l'Assemblée générale utilise les termes « jugements, ordonnances et autres décisions », qui englobent aussi bien les jugements définitifs que les ordonnances et décisions interlocutoires rendues avant jugement définitif au fond. Le Tribunal du

¹² Voir aussi 2013-UNAT-293 (*Gehr*), par. 32.

contentieux administratif lui-même ne fait pas toujours preuve de constance dans ses choix terminologiques¹³.

Observations des parties prenantes

65. Le Bureau de l'aide juridique au personnel fait valoir que, d'une manière générale, outre les décisions définitives sur le fond, toute « décision judiciaire » définitive sur un point ou ayant un effet définitif devrait également porter le nom de « jugement » et être susceptible d'appel avant le jugement au fond [voir, globalement, l'ordonnance n° 42 (UNDT/GVA/2010) (*Allen*)].

66. Dans les autres cas, le Bureau souligne que le choix du terme à utiliser peut s'avérer difficile et qu'il peut être préférable de s'attacher au fond plutôt qu'à l'intitulé de la décision pour déterminer si l'appel est admis par exemple [2010-UNAT-010 (*Tadonki*)]. Le Tribunal d'appel interroge l'issue de la décision pour rechercher s'il y a lieu à appel (ainsi, une décision rejetant une demande de jugement selon une procédure simplifiée n'est pas définitive, une décision statuant dans le sens contraire l'est [2010-UNAT-060 (*Wasserstrom*)].

67. Le Conseil de coordination du personnel de l'ONUG considère également que la terminologie employée est source de confusion, mais estime qu'une ordonnance provisoire ou interlocutoire se distingue clairement d'un jugement au fond.

Vues du Conseil de justice interne

68. Aux fins du présent rapport, le terme « jugement » résultant du paragraphe 3 de l'article 11 s'entendra du « jugement définitif au fond » toutes les décisions judiciaires intervenant avant ce jugement définitif étant qualifiées d'« interlocutoires » ou de « provisoires », sauf les cas où des termes équivalents aux mêmes notions sont employés dans les textes adoptés par les organes délibérants ou dans les observations formulées par les parties prenantes.

« Ordonnance et décisions interlocutoires et provisoires » rendues avant arrêt définitif sur l'appel

69. Le Statut du Tribunal du contentieux administratif envisage un grand nombre d'« ordonnances et décisions provisoires » pouvant être rendues en cours d'instance et énumérées expressément les cas où l'appel n'est pas ouvert¹⁴.

¹³ Par exemple, voir 2013-UNAT-300 (*Wamalala*), appel du jugement UNDT/2102/052; 2012-UNAT-244 (*Bali*), appel du jugement UNDT/2011/155. Les appels d'ordonnance sont plus fréquents. Voir, par exemple, 2013-UNAT-324 (*El-Komy*), appel de l'ordonnance n° 118 (NY/2013); 2013-UNAT-330 (*Nwuke*), appel de l'ordonnance n° 103 (NBI/2012).

¹⁴ Art. 2, par. 2 : « Le Tribunal est compétent pour connaître des requêtes introduites par toute personne lui demandant de suspendre l'exécution d'une décision administrative contestée en instance de contrôle hiérarchique, lorsque la décision paraît de prime abord irrégulière, en cas d'urgence particulière et lorsque son application causerait un préjudice irréparable. La décision rendue par le Tribunal sur une telle requête n'est pas susceptible d'appel »; art. 7, par. 2 : « Le règlement de procédure du Tribunal organise : [...] j) La suspension de l'application des décisions administratives contestées »; art. 8, par. 3 : « Le Tribunal ne peut ni suspendre ni supprimer les délais du contrôle hiérarchique »; art. 9, par. 1 : « Le Tribunal peut ordonner la production de documents et autres éléments de preuve qu'il juge nécessaires »; art. 9, par. 2 : « Le Tribunal décide si la présence du requérant ou de toute autre personne est requise à l'audience et, le cas échéant, par quels moyens satisfaire à cette exigence »; art. 10, par. 2 :

70. Il est constant que le Règlement de procédure du Tribunal du contentieux administratif ne saurait conférer au Tribunal des pouvoirs supérieurs à ceux qui lui sont reconnus par le Statut (*El-Komy* (2013-UNAT-324), par. 17)¹⁵.

71. Le paragraphe 2 des articles 2 et 10 du Statut du Tribunal du contentieux administratif donne expressément au juge de première instance la faculté de statuer sans appel sur les demandes de mesures conservatoires et de sursis à exécution. Ces dispositions trouvent leur consécration procédurale dans les articles 13 et 14 du Règlement de procédure du Tribunal du contentieux administratif. Ouvrir la voie de l'appel contre toutes les ordonnances et décisions provisoires imposant des obligations financières à l'Organisation, en application de la résolution 66/237, supposerait de modifier les articles 2 et 10 du Statut, ce qui par suite obligerait les juges à mettre le Règlement de procédure en conformité avec le Statut ainsi modifié.

72. Les paragraphes 1 et 2 de l'article 9 du Statut, traitant de la production de documents et de la comparution de témoins, sont muets sur la possibilité d'interjeter appel des ordonnances et décisions rendues sur le fondement de ces dispositions, tout comme les articles connexes 16, paragraphe 5, 17, paragraphe 1, et 19 du Règlement de procédure. Toutefois, toutes ces dispositions, qui intéressent la conduite de l'instruction, semblent ranger ces ordonnances et décisions interlocutoires dans une catégorie légèrement différente de celle des arrêts statuant définitivement sur l'appel. L'extension du droit d'appel à ces ordonnances provisoires ou interlocutoires pourrait être source d'allongement considérable des procédures.

Observations des parties prenantes

73. Le Bureau de l'aide juridique au personnel estime que la résolution 66/237 devrait être interprétée comme étant circonscrite aux « ordonnances imposant directement et expressément des obligations financières », car, si toutes les ordonnances emportant obligations financières étaient automatiquement suspendues jusqu'à l'expiration du délai d'appel ou jusqu'à ce que le Tribunal d'appel ait statué, le paragraphe 2 de l'article 2 du Statut serait alors privé pratiquement de tout effet.

74. Le Conseil de coordination du personnel de l'ONUG a relevé que la mise en œuvre de la résolution aurait pour effet de permettre à telle partie de retarder ou

« Le Tribunal peut, en tout état de cause, ordonner des mesures conservatoires, qui sont sans appel, au bénéfice temporaire de l'une ou l'autre partie, lorsque la décision administrative contestée apparaît de prime abord irrégulière, en cas d'urgence particulière et lorsque l'exécution de la décision causerait un préjudice irréparable. Il peut notamment ordonner la suspension de l'exécution de la décision administrative contestée, sauf le cas de nomination, de promotion ou de licenciement. »

¹⁵ L'article 13 du Règlement de procédure et de preuve porte sur les demandes de sursis à exécution durant le contrôle hiérarchique; l'article 14 traite de la faculté du Tribunal d'ordonner des mesures conservatoires en cas d'urgence particulière, notamment un sursis à exécution « sauf s'il s'agit d'une nomination, d'une promotion ou d'un licenciement »; le paragraphe 3 des articles 13 et 14 dispose que le Tribunal examine ces requêtes dans les cinq jours ouvrables de leur signification au défendeur; aux termes de l'article 16, par. 5 : « Si le Tribunal exige qu'une partie ou toute autre personne soit physiquement présente à l'audience, l'Organisation prend à sa charge les frais de voyage et de logement de l'intéressé »; aux termes de l'article 17, par. 1 : « Le Tribunal peut, par ordonnance, exiger la comparution de toute personne ou la production de tout document »; aux termes de l'article 19 : « Le Tribunal peut à tout moment, soit à la demande d'une partie soit d'office, prendre toute ordonnance ou donner toute instruction que le juge estime appropriée pour que l'affaire soit jugée équitablement et rapidement et pour que justice soit rendue ».

d'entraver le cours de la justice, une simple ordonnance de production de documents pouvant avoir d'importantes incidences financières. Il estime que le Statut du Tribunal du contentieux administratif limite suffisamment l'appel des ordonnances provisoires ou interlocutoires et que tous changements qui viendraient fragiliser encore l'autorité des juges de première instance seraient de nature à entamer la confiance des justiciables dans le système.

D. Recommandations

1. Observations des juges

75. Dans leurs observations écrites, les juges du Tribunal du contentieux administratif ont fait observer que le droit d'appel contre les ordonnances provisoires devrait être strictement limité au cas où le Tribunal aurait outrepassé sa compétence. Ils ont également proposé de modifier le Statut du Tribunal d'appel pour exiger de la partie désireuse d'interjeter appel d'une ordonnance provisoire qu'elle en demande l'autorisation préalable à un juge de permanence du Tribunal d'appel. Ils ont également recommandé de ménager à la partie qui fait appel d'une ordonnance provisoire ou interlocutoire la faculté de demander un sursis à exécution au juge du Tribunal d'appel saisi de la demande d'autorisation d'interjeter appel.

2. Observations des parties prenantes

76. Le Bureau de l'aide juridique au personnel a fait valoir que si le Statut était modifié pour permettre la saisine d'un juge de permanence, il faudrait sans doute modifier le paragraphe 4 de l'article 9 du Statut du Tribunal d'appel¹⁶ pour supprimer la disposition qui envisage qu'une mesure conservatoire puisse être ordonnée pour tenir compte du jugement du Tribunal du contentieux administratif. Le Bureau a indiqué que le groupe d'étude indépendant que l'Assemblée générale compte créer pourrait examiner la question et adresser à l'Assemblée des recommandations sur ce sujet.

77. Selon le Conseil de coordination du personnel de l'ONUG, la difficulté que pose la résolution 66/237 tient au fait que la logique des « conséquences financières » suppose que seule une justice « à coût nul » est acceptable.

78. Le Conseil a également souligné à plusieurs reprises que limiter la faculté reconnue aux juges du Tribunal du contentieux administratif de rendre des ordonnances provisoires non susceptibles d'appel revenait à faire un pas en arrière ayant de graves conséquences pour la bonne marche du système de justice. Il a en outre dit douter que, dans l'hypothèse où un tel système viendrait à être mis en place par l'Assemblée générale, le Tribunal d'appel disposerait des fonds suffisants pour pouvoir statuer en toute célérité. Il s'est par ailleurs opposé aux propositions tendant à voir modifier le Statut et Règlement du personnel pour permettre le recouvrement des montants dont le versement a été prononcé par ordonnance infirmé en appel.

79. Les membres externes du Barreau des organisations internationales ont estimé que « quel qu'il soit, le système adopté pour encadrer le droit d'appel des

¹⁶ Aux termes de l'article 9, par. 4 : « Le Tribunal d'appel peut, en tout état de cause, ordonner une mesure conservatoire au bénéfice temporaire de l'une ou l'autre partie pour empêcher un préjudice irréparable et pour tenir compte du jugement du Tribunal du contentieux administratif. »

ordonnances interlocutoires devra être cohérent. À l'heure actuelle, le Tribunal d'appel est perçu comme ayant un critère pour les appels interjetés par l'Administration et un autre pour ceux formés par le personnel. Si l'appel est admis, il faut qu'un système soit mis en place pour le juger rapidement et pour surseoir à l'exécution des décisions jusqu'à ce qu'elles soient définitives ».

3. Recommandations du Conseil de justice interne

80. Les statuts des deux tribunaux résultent d'un arbitrage fait par l'Assemblée générale entre, d'une part, le principe selon lequel les décisions administratives s'appliquent à compter de la date à laquelle elles doivent prendre effet et, d'autre part, celui qui veut que la justice reconnaisse qu'il puisse y avoir lieu à sursis à exécution ou toute autre mesure, ne serait-ce que dans les conditions soigneusement définies par le Statut. Le Tribunal d'appel exige que les dispositions du Statut soient appliquées strictement et vient de juger qu'il était « illégal » que le Tribunal du contentieux administratif ne suive pas et n'applique pas sa jurisprudence. Certes, il ressort de l'affaire *Villamorán* (voir par. 50 à 55) qu'il est des cas où des circonstances de fait inhabituelles entraînent des dépenses, mais ce genre de situation se produira quelle que soit la fréquence avec laquelle les dispositions des statuts sont modifiées.

81. La recommandation formulée par le Secrétaire général dans son rapport de 2011 (A/66/275 et Corr.1) (voir par. 20) permettrait aux deux parties d'allonger indéfiniment les procédures. Cette recommandation procédait cependant de la crainte que le Tribunal du contentieux administratif rompe avec la « jurisprudence constante » du Tribunal d'appel. Cette question sera définitivement tranchée par le Tribunal d'appel dans l'affaire *Igbinedion* (voir par. 45 et 46). Les voies de recours ouvertes par l'Assemblée générale dans la résolution 66/237 auraient à l'évidence un effet moins perturbateur car elles intéresseraient les seules ordonnances et décisions provisoires imposant des obligations financières à l'Organisation et non toutes les ordonnances et décisions provisoires. Cela étant, le problème de la portée et de l'ampleur des « conséquences financières » demeure.

82. Le Conseil a déjà reconnu l'effet perturbateur de tout système autorisant l'appel des ordonnances et décisions provisoires, voire des seules ordonnances et décisions provisoires imposant des « obligations financières ».

83. Cet effet serait exacerbé en l'état actuel du système, le Tribunal du contentieux administratif siégeant à plein temps en trois lieux différents, tandis que le Tribunal d'appel ne se réunit que trois fois par an pendant environ deux semaines.

84. Dès lors, le risque d'allongement des procédures est évident. L'Assemblée générale pourrait débloquer des ressources supplémentaires afin de mettre en place un système prévoyant qu'un juge à plein temps du Tribunal d'appel statue en toute célérité sur les appels d'ordonnances et de décisions provisoires. Toutefois, même en pareille hypothèse, il faudrait prendre garde qu'un tel système ne vienne entraver la capacité du juge de première instance d'instruire l'affaire dont il est saisi.

85. Cela étant, si l'Assemblée générale décide de prévoir un ou plusieurs juges d'appel à plein temps, alors un système du type envisagé au paragraphe 33 de la résolution 67/241 pourrait fonctionner sans retard excessif, à tout le moins si une procédure vient sanctionner (par des pénalités par exemple) les recours mal fondés contre des ordonnances et décisions provisoires afin de dissuader les parties de retarder le jugement au fond.

86. On pourrait également atteindre au moins en partie les objectifs de l'Assemblée générale en modifiant le Règlement du personnel et non les statuts des Tribunaux. On pourrait ainsi y insérer une disposition conçue comme suit : « Lorsque le contrat d'un fonctionnaire est prolongé en vertu d'une ordonnance interlocutoire ou provisoire du Tribunal et que cette ordonnance est par la suite infirmée ou annulée, le Secrétaire général peut déduire des dernières sommes dues au fonctionnaire, tous salaires et émoluments versés dans le cadre du contrat prolongé en application de l'ordonnance provisoire, sauf si le fonctionnaire a effectivement travaillé pendant la totalité ou une partie de la période visée par l'ordonnance. »

87. Le Conseil redit que les demandes formulées dans les résolutions 66/237, 67/241 et 68/254 soulèvent le problème du risque de voir les parties retarder les procédures devant le Tribunal du contentieux administratif en multipliant les recours contre les ordonnances provisoires, mais relève également que la jurisprudence du Tribunal d'appel permet au demandeur contre lequel une ordonnance provisoire a été rendue de se pourvoir dès lors que le Tribunal du contentieux administratif a outrepassé sa compétence.

88. Le Conseil reconnaît le bien-fondé de la convention établie selon laquelle, s'il appartient incontestablement aux organes délibérants d'adopter et de modifier des textes ou même de casser une jurisprudence, il entre également dans les prérogatives des organes judiciaires d'interpréter en toute indépendance les textes une fois ceux-ci adoptés.

89. L'Assemblée devrait charger un groupe d'étude indépendant de procéder à une évaluation intermédiaire du système de justice interne afin d'en apprécier le fonctionnement à la lumière de l'expérience acquise depuis 2009. Le Conseil estime que ce groupe devrait être composé de juges ou de spécialistes du droit ayant une expérience en première instance et en appel. Il lui semble que ce groupe d'étude serait bien placé pour examiner cette question complexe qui est à l'origine d'un contentieux considérable et pour recommander à l'Assemblée générale d'éventuelles modifications à apporter aux statuts. Tout en étant conscient que tous les textes adoptés par les organes délibérants appellent interprétation, le Conseil estime que le moment est venu de faire le bilan de la situation et d'apprécier l'opportunité de réviser certaines dispositions des statuts.

V. Tribunaux

90. Les vues exprimées par les deux tribunaux sont exposées en annexe au présent rapport comme prescrit par l'Assemblée au paragraphe 57 de sa résolution 67/241. Par égard pour leur indépendance, le Conseil s'abstiendra de toutes observations sur ces vues, qui sont transmises telles quelles à l'Assemblée ou sur les matières relevant de la seule compétence des tribunaux. Il s'autorisera cependant quelques recommandations sur des questions qui, au-delà des tribunaux proprement dits, intéressent les parties et leurs conseils ou l'évaluation du système envisagé dans son ensemble.

A. Détermination du droit

91. Fondamentalement, le justiciable ou son conseil en première instance ou en appel doit pouvoir objectivement évaluer ses chances raisonnables de triompher en sa cause. À cette fin, il lui faudrait disposer d'un moteur de recherche efficace qui lui permette d'interroger facilement la jurisprudence. Les cas de fol appel sont source de perte de temps pour tous et le Conseil a déjà pu constater en quoi un moteur de recherche efficace contribue à permettre de vider le contentieux (voir A/68/306, par. 41 à 48).

92. Le Conseil constate qu'à l'évidence le moteur de recherche jurisprudentielle est d'ores et déjà plus pointu et croit savoir que l'on entreprend déjà de le perfectionner.

93. Vu l'intérêt d'un moteur de recherche de tout premier ordre, surtout dans l'hypothèse où l'Assemblée retiendrait sa suggestion tendant à encourager des bénévoles à apprécier pour le fonctionnaire justiciable ses chances de triompher en sa cause et à garantir l'égalité des armes, le Bureau de gestion des ressources humaines et le Bureau des affaires juridiques disposant des services de conseils qualifiés, (voir par. 114 à 116 ci-après), le Conseil considère que l'Assemblée doit pourvoir au perfectionnement du moteur de recherche.

B. Retards

94. À en juger par des données non officielles reçues par le Conseil de diverses parties prenantes lors de sa dernière session, les procédures tendraient à s'allonger dans le temps. Le Conseil croit comprendre cependant que dans son prochain rapport sur l'administration de la justice, le Secrétaire général indiquera que l'arriéré du contentieux à la fin de 2013 représentait près d'un an de travail pour les tribunaux, ce qui cadre avec les estimations résultant de ses précédents rapports.

95. Le Conseil croit comprendre que depuis le 1^{er} juillet 2014, le Tribunal du contentieux a réaménagé la ventilation des dossiers entre les différents lieux d'affectation dans le sens de la rationalité, ce qui devrait permettre d'en accélérer l'examen.

96. La question des retards étant éminemment importante, le Conseil soumet à l'attention de l'Assemblée des observations qui pourraient lui être utiles à l'occasion de l'examen de cette question.

97. Certains membres du Conseil ont l'expérience du contentieux devant les juridictions internes et des formules comme les procédures dites accélérées en première instance et en appel permettent de vider le contentieux en toute célérité, les décisions rendues selon ces procédures étant généralement sommaires. On pourrait retenir cette formule en présence de recours formés hors délais, n'ayant pas fait l'objet de contrôle hiérarchique ou voués à l'échec au regard de la jurisprudence du Tribunal d'appel. Cette formule a cet autre intérêt qu'elle viendrait sans doute dissuader le fol appel. Encore faudrait-il exercer un contrôle attentif sur cette formule, de peur de la privilégier aux dépens des dossiers consistants.

98. On gagnerait sans doute aussi à instituer des procédures de gestion de dossiers plus achevées, le but étant d'imprimer au système une cadence qui permette de vider toute affaire en l'espace d'une année. Le Conseil n'ignore pas qu'il soit parfois

difficile de soutenir la cadence, la procédure en cas de suspension de décision devant être bouclée en l'espace de cinq jours, ce qui, en présence de procédures multiples, aurait à l'évidence pour effet de retarder l'examen d'autres dossiers. Toutefois, la jurisprudence du Tribunal d'appel en matière de suspension de décision étant désormais assise, sans doute pourrait-on commencer à vider ces affaires en toute célérité.

99. Autre problème, les juges du Tribunal du contentieux ont fait observer que même s'ils sont recevables contre les seules ordonnances interlocutoires pour motif d'incompétence du juge, les appels d'ordonnances interlocutoires viennent à l'évidence retarder l'examen quant au fond par le premier juge.

100. Les juges du Tribunal du contentieux ne procèdent pas tous de la même façon s'agissant de trancher la question préliminaire de la recevabilité de la requête. Certains d'entre eux statuent d'emblée sur la question, de sorte qu'ils font l'économie de tout travail inutile s'ils concluent à l'irrecevabilité de la requête. D'autres par contre organisent le dépôt d'écritures et tiennent des débats qui sont l'occasion de statuer ensemble sur la recevabilité et le fond, s'il y a lieu. Cette solution peut être très lourde, certains témoins pouvant se trouver en des lieux éloignés et organiser le recueil de dépositions pouvant en définitive se révéler sans intérêt, en cas d'irrecevabilité, serait une entreprise non seulement dévoreuse de temps mais onéreuse.

101. Le Conseil n'est pas sans savoir que toute proposition de gestion des dossiers comporterait des incidences financières, surtout en appel, stade auquel il n'y a pas de juge de permanence chargé de statuer en toute célérité sur la recevabilité des recours. Pour l'heure, il y est statué à titre bénévole (l'actuel Président remplit cette fonction, qui exige beaucoup de temps). Mais, il y aurait sans doute beaucoup à gagner à instituer la fonction de juge de permanence.

102. Le Conseil recommande à l'Assemblée d'inviter les tribunaux. à réfléchir à toutes solutions pratiques à long terme, et les ressources étant limitées, à se donner les moyens de vider les affaires aussi rapidement que possible au cours des années à venir et, à tout le moins, de ne pas déborder le délai normal d'un an.

103. Autre problème évoqué précédemment par les juges du Tribunal du contentieux (voir A/67/98, annexe II, par. 27), les lenteurs de la procédure de recrutement de juges appelés à remplacer ceux qui s'en vont en cours de mandat n'aident pas les tribunaux à statuer en toute diligence. Aussi, le Conseil a-t-il confectionné un tableau restreint de candidats qualifiés à l'occasion de la procédure de recrutement en cours au cas où il surviendrait d'autres vacances imprévues pendant son mandat actuel qui prend fin en 2016. Il en exposera la solution dans le rapport comportant ses vues et recommandations qu'il présentera à l'Assemblée au sujet des deux sièges vacants à pourvoir dans les tribunaux. Bien entendu, il y aura lieu à procédure formelle de recrutement le moment venu de pourvoir les sièges de juges dont le mandat arriverait normalement à expiration.

C. Décourager le fol appel

104. Le Conseil relève que diverses suggestions ont été faites tendant à décourager l'introduction de requêtes ou de recours manifestement mal fondés. On retiendra la solution consistant à condamner aux dépens tout justiciable dont le tribunal jugerait

la requête ou le recours manifestement voué à l'échec au regard de la jurisprudence établie ou celle consistant à instituer une caution qui serait remboursée au justiciable dès lors que le tribunal jugerait sa requête ou son recours raisonnable (voir A/68/306, par. 92 à 134).

105. La solution de la caution et celle des dépens suscitent deux difficultés majeures. D'une part, elles constituent en fait une entrave à l'accès à la justice. D'autre part, en présence de l'une ou l'autre solution, l'équité commanderait de ménager au justiciable un accès facile aux services de spécialistes en matière contentieuse. Une chose est de donner au Bureau de l'aide juridique au personnel les moyens de représenter tout justiciable qui solliciterait ses services. Une toute autre chose est d'instituer ce genre de régime alors que plus de 50 % des requérants auto-représentés devant le Tribunal du contentieux font face à des juristes qualifiés au service du Secrétaire général.

D. Information de l'Assemblée générale

106. Les juges ont pu s'inquiéter de ce que les greffes soient tenus de fournir au Bureau de l'administration de la justice des éléments d'information pour insertion dans le rapport du Secrétaire général ou les rapports d'activité (voir par exemple, A/67/98, annexe II, par. 7 et 8).

107. Le Conseil estime qu'il est une fonction importante de tout greffe que de tenir l'Assemblée générale pleinement informée de la manière dont les tribunaux s'acquittent de leur mission en lui fournissant des données et éléments d'information. Il semblerait donc logique que les greffes doivent fournir tous éléments d'information utiles au Bureau de l'administration de la justice dont ils font partie intégrante et qui a pour mission d'assurer l'administration générale du système. C'est en fait là une « fonction essentielle » de ces greffes [voir ST/SGB/2010/3, par. 5.4 d)]. On voit mal comment des personnes étrangères aux greffes pourraient en bonne logique s'acquitter de cette fonction aussi efficacement que les greffes qui connaissent parfaitement et de première main les dossiers et ont en toute liberté accès au système de gestion des dossiers.

VI. Bureau de l'administration de la justice

108. Le Conseil redit une fois de plus tout l'intérêt du travail de cette entité « organe indépendant ayant vocation à coordonner l'ensemble du système formel d'administration de la justice et à concourir à son fonctionnement équitable, transparent et efficace (venant) pour ce faire fournir un appui fonctionnel, technique et administratif au Tribunal du contentieux administratif et au Tribunal d'appel des Nations Unies par l'intermédiaire de leurs greffes, assister les fonctionnaires et leurs représentants dans l'introduction de requêtes et de recours par l'intermédiaire du Bureau de l'aide juridique au personnel et apporter son concours au Conseil de justice interne, le cas échéant »¹⁷. Le Conseil sait gré au Bureau et spécialement au Bureau du Directeur exécutif du concours qu'ils lui a prêté à l'occasion de sa session et de la procédure de recrutement.

¹⁷ ST/SGB/2010/3, sect. 2.1.

VII. Questions à incidences sur le système d'administration de la justice

Autoreprésentation

109. Le Conseil constate qu'environ 57 % des justiciables devant le Tribunal du contentieux défendent leur propre cause et que près de 42 % interviennent seuls devant le Tribunal d'appel (voir graphiques n^{os} 3 et 7 du rapport d'activité du Bureau de l'administration de la justice pour la période allant du 1^{er} janvier au 31 décembre 2013)¹⁸. Aux yeux des juges du Tribunal du contentieux, cet état de choses cadre mal avec l'objectif de professionnalisation (voir A/68/306, annexe II, par. 39 à 41 et A/67/98, annexe II, par. 25 et 26).

110. L'autoreprésentation généralisée est à l'évidence source de lourde charge pour les juges et greffes du Tribunal du contentieux obligés de ce fait de consacrer du temps et des ressources à décortiquer des conclusions souvent dénuées de pertinence pour cerner l'essence de telle ou telle prétention ou d'aider tel justiciable profane en la matière à recueillir telle déposition ou à interroger tout témoin.

111. Le défaut de représentation susciterait également des recours mal fondés contre des décisions du Tribunal du contentieux. Il ressort du septième rapport d'activité du Bureau que 28 % seulement des justiciables qui ont attaqué des décisions du Tribunal du contentieux ont obtenu gain de cause, le Secrétaire général, représenté par des praticiens qualifiés, ayant par contre triomphé dans 82 % de ses recours (voir graphiques 6a et 6b). C'est dire que le Secrétaire général ne fait appel que lorsque ses représentants sont convaincus de ses chances de succès. Par contre, le justiciable agissant seul ne peut guère apprécier objectivement ses chances étant essentiellement mû par le sentiment d'avoir été lésé.

112. On a fait valoir que le défaut de représentation fait moins problème devant le Tribunal d'appel qui tient moins d'audiences mais, à en juger par les données résultant du paragraphe précédent, ce défaut peut susciter des cas de fol appel ou, plus souvent, conduire le requérant insatisfait agissant seul à se borner à conclure de nouveau en appel sur le fond alors qu'un conseil lui aurait permis de s'en tenir aux moyens d'appel envisagés à l'article 2.1 du Statut du Tribunal d'appel. L'appelant sans conseil risquerait également de méconnaître tel grief d'appel qu'il aurait pu valablement invoquer. Quoiqu'il en soit, le défaut de représentation vient contrarier l'administration de la justice dans sa finalité première.

113. De l'avis du Conseil, l'une des finalités premières de l'intervention de praticiens qualifiés est de permettre au justiciable d'apprécier sereinement s'il a des chances de prospérer en sa cause ou si toute action devant l'une ou l'autre juridiction serait une perte de temps étant vouée à l'échec. Aussi le Conseil souligne-t-il combien il est important d'instituer des mécanismes de représentation

¹⁸ Il ressort de ces graphiques que devant le Tribunal du contentieux, 21 % (62 affaires) des justiciables étaient représentés par le Bureau de l'aide juridique au personnel, 16 % (46 affaires) par des praticiens externes et 5 % (15 affaires) par des fonctionnaires en activité ou d'anciens fonctionnaires. Devant le Tribunal d'appel, 25 % (32 affaires) des justiciables l'ont été par le Bureau, 21 % (26 affaires) par des praticiens externes et 7 % (9 affaires) par des fonctionnaires en activité ou d'anciens fonctionnaires, le Bureau de l'aide juridique de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient ayant plaidé pour 5 % des justiciables (6 affaires).

comme le Bureau de l'aide juridique au personnel, qui a représenté près de 21 % de justiciables devant les tribunaux en 2013 et réglé environ 69 contentieux (voir graphiques n^{os} 7 et 10 du septième rapport d'activité du Bureau), ainsi que tout régime de représentation financé ou supporté par les syndicats du personnel.

114. Le Conseil constate qu'il n'y a pas à l'heure actuelle de mesures d'incitation de nature à encourager les fonctionnaires juristes justifiant de quelque expérience onusienne à aider, à titre bénévole, le justiciable à naviguer les méandres du système de justice formel. Dans certaines de ses premières résolutions sur la matière, l'Assemblée générale avait demandé d'instituer un régime d'incitations, le but étant d'encourager les fonctionnaires qualifiés à aider tel ou tel collègue qui souhaiterait saisir le Tribunal du contentieux ou le Tribunal d'appel (par exemple, résolution 62/228, par. 18). Le Conseil n'ignore pas que préparer un dossier aux fins de saisir les tribunaux et agir comme conseil devant ces juridictions est une entreprise qui exige énormément de temps et dépasse sans doute les moyens de plus d'un fonctionnaire. Cependant, même s'il s'agirait uniquement pour le fonctionnaire bénévole de dire au justiciable s'il est fondé en droit à faire appel, son avis permettrait sans doute à l'intéressé de mesurer à tout le moins les exigences de l'entreprise qu'il finisse par l'accepter ou non.

115. Enfin, le Conseil tient à rappeler que le Groupe de la refonte avait fait observer que le fait que le fonctionnaire se défendait seul face aux conseils chevronnés de la direction venait remettre en cause l'égalité des armes (voir A/61/205, par. 100 à 111).

116. Le Conseil recommande à l'Assemblée générale d'encourager à instituer de nouveau un régime d'incitation au bénévolat pour amener les fonctionnaires qualifiés à postuler pour les justiciables devant les organes du système d'administration de la justice.

VIII. Évaluation indépendante

A. Introduction

117. Au paragraphe 4 de sa résolution 61/261 du 4 avril 2007, l'Assemblée générale a « décidé d'instituer un nouveau système d'administration de la justice indépendant, transparent, professionnalisé, doté de ressources suffisantes et décentralisé qui obéisse aux règles applicables du droit international, ainsi qu'aux principes de la légalité et du respect des formes régulières, et permette de faire respecter les droits et obligations du fonctionnaire et d'amener responsables et fonctionnaires à répondre également de leurs actions ».

118. Par sa résolution 68/254, l'Assemblée a prié le Secrétaire général de lui présenter, pour examen à sa soixante-neuvième session, une proposition sur les modalités d'exécution d'une évaluation indépendante intermédiaire du système d'administration de la justice « une attention particulière devant être accordée à la procédure formelle et à ses liens avec la procédure non formelle, et notamment une analyse faite pour déterminer si les buts et objectifs énoncés dans sa résolution 61/261 sont atteints de façon efficiente et économique » (par. 12).

119. Le Conseil considère qu'il serait sans doute utile pour lui de livrer au groupe chargé de l'évaluation certaines réflexions que lui inspire l'exécution de sa mission,

concernant d'une part son mandat général et, d'autre part, telles ou telles questions d'ordre spécifique rencontrées à cette occasion.

120. Le Conseil s'empresse de souligner que les développements figurant dans la présente partie de son rapport n'ont pas valeur de recommandations à l'Assemblée, le but en étant d'aider le groupe d'évaluation à formuler à l'intention de cette dernière telles recommandations que son mandat exigerait de lui et que son jugement lui inspirerait.

B. Indépendance et responsabilité

121. Le Conseil a pour mandat général de « contribuer à garantir l'indépendance, le professionnalisme et la responsabilisation du système d'administration de la justice » et de « donner à l'Assemblée générale son avis sur la mise en place dudit système » [résolution 62/228, par. 35 et 37 d)].

1. Indépendance

Place des principes généraux du droit et de la Charte des Nations Unies

122. Aux termes du paragraphe 7 de la résolution 67/241 de l'Assemblée « les Tribunaux doivent faire application des principes généraux du droit et de la Charte dans les limites et dans le respect de leurs Statuts et de ses résolutions, règles, règlements et textes administratifs pertinents ». Or, les instructions administratives et textes réglementaires pris par le Secrétaire général à tout le moins doivent être conformes aux normes supérieures résultant de la Charte et non l'inverse, la Charte prescrivant à l'évidence le mode de fonctionnement des organes de l'ONU, dont l'Assemblée générale.

123. Les juges du Tribunal du contentieux ont également fait des observations sur ce sujet (voir A/67/98, annexe II, par. 1 à 6 et A/68/306, annexe II, par. 8 à 10).

124. Le Conseil suggère que le groupe d'évaluation se penche sur la question afin de recommander à l'Assemblée toutes solutions qui lui permettraient de modifier les textes pour corriger toute décision des tribunaux qu'elle jugerait non conforme à telles ou telles normes supérieures.

Indépendance des juges dans leur relation hiérarchique avec l'Assemblée générale

125. Les juges ont fait valoir que leur indépendance commande qu'ils rendent compte directement à l'Assemblée en toute indépendance (voir par exemple A/68/306, annexe II, par. 11 et 12).

126. Le Conseil relève qu'au paragraphe 45 de sa résolution 66/237, l'Assemblée, consciente de l'importance de l'indépendance du système, a prié le Secrétaire général « de charger le Conseil de présenter dans ses rapports annuels les vues du Tribunal du contentieux administratif et du Tribunal d'appel ». Depuis l'adoption de cette résolution en décembre 2011, le Conseil prend soin de transmettre telles quelles les vues des juges, les membres du Conseil ne prenant d'ailleurs connaissance du texte du mémorandum des juges (reproduit en annexe au rapport du Conseil) qu'après l'édition, la traduction et la reproduction du rapport annuel correspondant du Conseil. De fait, soulignant une fois de plus en 2013 que

« le Conseil peut contribuer à asseoir l'indépendance, le professionnalisme et la responsabilité au sein du système d'administration de la justice, l'Assemblée a prié le Secrétaire général de charger le Conseil de présenter dans ses rapports annuels les vues du Tribunal du contentieux administratif et du Tribunal d'appel » (résolution 68/254, par. 39).

127. Néanmoins, le Conseil n'aurait pas d'objection à voir les juges rendre directement compte à l'Assemblée générale si le groupe d'évaluation concluait à l'opportunité d'une telle solution et cette dernière y souscrivait.

C. Rôle du Bureau de l'aide juridique au personnel

1. Importance

128. Le Groupe de la refonte a souligné que « l'accès aux services d'un avocat et aux autres services juridiques est indispensable si l'on veut garantir l'égalité de tous devant la justice » (voir A/61/205, par. 10) et c'est à sa recommandation tendant à voir créer un « bureau des conseils » que le Bureau de l'aide juridique au personnel doit son existence. Encore le Groupe de la refonte précisera-t-il que « la création de ce bureau n'empêche aucunement que d'anciens fonctionnaires du système des Nations Unies qui sont des juristes qualifiés pourront servir à titre bénévole au Groupe des conseils pour soutenir les conseils à plein temps en cas de besoin et n'exclut pas non plus le recours à des conseils extérieurs, à titre gracieux ou aux frais du fonctionnaire » (par.108).

129. L'Assemblée générale a maintes fois mis en exergue le concours positif du Bureau de l'aide juridique au personnel à l'entreprise d'administration de la justice, précisant que tous les fonctionnaires doivent pouvoir prétendre à ses services (voir résolutions 68/254, par. 32 et 35, 67/241, par. 45, 66/237, par. 26, 65/251, par. 36). et de « souligner qu'une aide juridique professionnelle est essentielle à l'utilisation efficace et appropriée des mécanismes du système d'administration de la justice » (résolution 65/251, par. 35). Les données en disent assez l'importance. Ainsi, au stade du contrôle hiérarchique, le Bureau de l'aide juridique au personnel a concouru au règlement de près de 33 dossiers en 2013 (voir septième rapport d'activité, graphique n° 10), représenté 105 fonctionnaires devant les tribunaux (voir septième rapport d'activité, tableau 4) et traité 488 dossiers requérant « avis juridique sommaire » qui, sans être de la même nature « conduisent souvent à identifier les points forts et faiblesses du dossier et à conseiller le fonctionnaire sur les voies de droit qui lui sont ouvertes et l'issue et les incidences probables de telle ou telle action ou démarche » (septième rapport d'activité, par. 63). Autrement dit, le Bureau de l'aide juridique au personnel joue un rôle clef dans le système de justice interne.

2. Financement

130. L'Assemblée générale a institué, à titre expérimental pour la période 2014-2015, un régime de financement du Bureau de l'aide juridique au personnel par prélèvement de contributions volontaires sur les traitements des fonctionnaires, le but étant de donner à celui-ci les moyens de sa vocation (résolution 68/254, par. 33 et 34).

131. Si la formule échouait à susciter une forte adhésion, le Conseil verrait là une question qui devrait, à tout le moins dans un premier temps, être examinée par les

syndicats du personnel et l'administration dans le cadre du Comité Administration-personnel, l'idée étant d'arrêter d'un commun accord une recommandation à l'intention de l'Assemblée¹⁹. Par conséquent, le Conseil n'estime pas devoir intervenir dans le débat sur la manifestation impérieuse nécessité d'accroître les ressources et effectifs du Bureau de l'aide juridique au personnel.

3. Accès aux services du Bureau de l'aide juridique au personnel

132. Aux yeux du Conseil, le Bureau occupe une place irremplaçable dans le système d'administration de la justice, le justiciable devant bénéficier de conseils et, si nécessaire, de représentation. Ce n'est pas à dire que d'autres recours ne doivent pas lui être ouverts, par exemple l'assistance organisée par les syndicats du personnel. Il est toutefois de fait que le Bureau est la seule institution à large présence géographique, étant doté d'antennes à New York, Genève, Nairobi, Beyrouth et Addis-Abeba et rompu aux arcanes du système onusien.

133. Il est une question intéressant le fonctionnement du Bureau qui appelle quelques observations de la part du Conseil, à savoir celle de l'opacité des critères d'admission ou de rejet de demandes d'assistance de tel ou tel fonctionnaire, question évoquée lors de sa session. Le Conseil relève que le Bureau a même refusé de déférer à la recommandation d'un juge du Tribunal du contentieux tendant à le voir postuler pour le requérant, décision que le juge déplorera dans son jugement²⁰.

134. Il ressort des données que le Bureau a rejeté 35 % des demandes d'assistance pour motifs tenant au fond, 31 % pour défaut de preuve, 20 % pour forclusion et le reste pour divers motifs de fond. Il a représenté des justiciables de toutes les régions, fourni avis et assistance à des justiciables toutes classes confondues, ayant prêté son concours également à des administrateurs qu'à des fonctionnaires d'autres catégories. Le Conseil croit comprendre également que le Bureau motive tout refus d'assistance.

135. Le Conseil se réjouit à l'idée que le Bureau a entrepris d'afficher sur son site Web à l'intention des justiciables ses critères d'admission ou de rejet de demandes d'assistance. Il croit comprendre également que le Chef du Bureau se rend sur le terrain en mission d'information et de formation, le but étant de voir strictement respecter les critères objectifs d'octroi d'assistance du Bureau.

136. Néanmoins, le Conseil considère que le Bureau doit préciser ses critères à l'intention du public et que, quoiqu'il en soit de ces critères, ce dernier doit normalement déférer à toute demande expresse du Tribunal tendant à le voir postuler pour tel ou tel justiciable ou, en cas de refus d'assistance, en exposer dans le détail les motifs impérieux, par exemple tel conflit d'intérêt.

¹⁹ Le Conseil s'est arrêté sur le rôle du Bureau dans ses précédents rapports (A/68/306, par. 143 à 145; A/67/98, par. 45 à 53; A/66/158, par. 35 à 43 et A/65/304, par. 61 à 73).

²⁰ Dans le jugement UNDT/2014/023 (*Kashala*), le Tribunal a dit déplorer énormément que le Bureau de l'aide juridique au personnel ait refusé de représenter le requérant en l'espèce. Son intervention sur ce qui est essentiellement un nouveau point de droit et de fait devant le Tribunal aurait aidé le requérant à approfondir la question de la recevabilité, le défendeur s'étant borné à invoquer l'argument éculé de la forclusion *ratione temporis* au lieu de s'arrêter sur les véritables raisons à l'origine de la saisine tardive du Tribunal (par. 40).

137. Le Conseil recommande que le groupe d'évaluation réfléchisse au meilleur moyen pour le Bureau de porter ses critères d'octroi d'assistance à la connaissance des fonctionnaires.

D. Actions récursoires

1. Enseignements

138. Dans ses rapports sur l'administration de la justice, le Secrétaire général évoque en termes généraux les diverses actions récursoires organisées (voir, par exemple A/68/346, par. 154 à 159). À cet égard, le Conseil a été informé que le Groupe du contrôle hiérarchique recommande d'ordinaire à l'Administration telles modifications ou réformes touchant le traitement à réserver à des cas similaires que lui inspire l'examen de tel ou tel dossier.

139. L'Administration a ainsi publié en 2010 et 2011 trois recueils d'enseignements tirés de la jurisprudence administrative. Guides à l'usage des responsables, ces recueils renseignent sur les facteurs à prendre en considération par quiconque est soucieux de la légalité administrative à l'occasion de décisions diverses.

140. Les données disponibles ne permettent pas de dire si les responsables s'inspirent véritablement des enseignements tirés de la jurisprudence.

141. Première étape de la procédure administrative formelle, le contrôle hiérarchique exercé par le Groupe du contrôle hiérarchique est l'occasion de vérifier la conformité de telle ou telle décision avec la légalité administrative résultant de la jurisprudence dégagée par les tribunaux.

142. Le Conseil recommande que le groupe d'évaluation réfléchisse à la manière d'amener fonctionnaires et responsables à respecter véritablement la jurisprudence administrative.

2. Mesures de mise en jeu de responsabilité et renvois aux fins d'action récursoire

143. Le contrôle hiérarchique donne lieu à recommandations aux fins d'action récursoire ou de choix de principe, selon le cas. Au nom du respect de la vie privée du fonctionnaire mis en cause, l'Administration ne renseigne pas sur la suite donnée à telle ou telle recommandation ou renvoi aux fins d'action récursoire. Le Groupe du contrôle hiérarchique adresse en outre au(x) responsable(s), peu importe sa classe des observations sur toutes questions et tendances d'ordre systémique (rapports semestriels du Groupe du contrôle hiérarchique sur ses activités pendant la période allant du 1^{er} janvier au 30 juin, vol. 11, 12 novembre 2013, par. 2).

144. Le Conseil souscrit au principe de l'information du responsable intéressé mais constate que l'Administration n'informe pas les greffes des tribunaux, ne serait-ce qu'en termes généraux, de la suite donnée à tel ou tel renvoi pour action récursoire décidé par le juge en application de l'article 10.8 du Statut du Tribunal du contentieux (pendant de l'article 9.5 du Statut du Tribunal d'appel).

145. Le Conseil croit savoir qu'à ce jour les juges ont prononcé une quinzaine de renvois pour action récursoire (dont 3 ou 4 concernent les conseils du défendeur) et que, sauf le cas de rejet en appel, il est effectivement donné suite (voir, par exemple, 2013-UNAT-311, *Pirnea*). Le Conseil croit savoir également que le principe de

confidentialité interdit à l'Administration de rendre compte de la suite réservée à tel ou tel renvoi, surtout lorsque le fonctionnaire en cause n'a encore pu exercer le droit qu'il tire de la légalité administrative de se défendre ou, au moins, de relativiser le manquement à lui reproché.

146. Sans méconnaître l'intérêt de la confidentialité, le Conseil considère que l'on s'en exagère quelque peu. Premièrement, le juge qui prononce le renvoi n'ignore pas les faits à l'origine de sa décision. Deuxièmement, on peut renseigner sur l'issue de tel ou tel renvoi sans divulguer le nom du fonctionnaire ou département en cause en se bornant à décrire le manquement reproché et la mesure prise pour y remédier. On peut par exemple indiquer si la faute est imputable à l'opacité des textes ou encore inspirée par quelque motif irrégulier et la décision à laquelle elle a donné prise. En revanche, lorsque l'ensemble des faits pertinents autorise à conclure qu'il n'y a pas lieu à suivre, le Conseil se demande pourquoi le juge n'est pas informé des motifs d'exonération du mis en cause.

147. Le Conseil recommande que le groupe d'évaluation se penche sur la question en vue d'adresser à l'Assemblée générale des recommandations sur la manière de pourvoir en quelque sorte à l'information des juges sans violer le principe de confidentialité à l'occasion de l'exercice de l'action récursoire, qui offre pour la première fois au mis en cause, l'occasion de donner sa propre version des faits.

148. Le Conseil compte qu'en s'intéressant à cette question le groupe d'évaluation consultera utilement les buts du principe de responsabilisation par le jeu de l'action récursoire tels qu'ils résultent des paragraphes 13 à 24 de la résolution 68/264 de l'Assemblée générale.

E. Autres questions

1. Procédure d'appel sommaire

149. Le Conseil rappelle que le Tribunal d'appel a précisé en 2014, à l'occasion de l'affaire *Igbinedion*, que toute partie doit respecter et exécuter toute ordonnance interlocutoire tant qu'elle n'est pas annulée en appel (voir, plus haut, par. 45 et 46) et que « viole la légalité » le juge qui outrepassé la compétence qu'il tire du Statut du Tribunal du contentieux de prendre des ordonnances interlocutoires et souligné que le Tribunal du contentieux « est censé se conformer à la jurisprudence claire et constante du Tribunal d'appel » (2012-UNAT-256, *Benchebbak*, par. 38).

150. Le Conseil considère que le groupe d'évaluation voudra peut-être envisager la possibilité de voir instituer une procédure d'appel sommaire devant un juge de permanence du Tribunal d'appel en présence de telle ou telle décision en apparence contraire à la jurisprudence établie du Tribunal.

2. Dotation en effectifs et administration du personnel

151. L'Assemblée générale a entendu instituer un nouveau système d'administration de la justice notamment « doté de moyens suffisants » (résolution 61/261, par. 4). Sans avoir qualité pour se prononcer sur l'essentiel des questions de dotation en effectifs et d'administration du personnel intéressant le système formel de justice interne, le Bureau de l'administration de la justice, y compris les greffes, et les juges étant placés et mieux outillés pour traiter de ces questions, le Conseil croit devoir en évoquer quelques-unes d'intérêt général qui influent directement sur le système dans

son ensemble ainsi que d'autres qui intéressent le Bureau du Directeur exécutif du Bureau de l'administration de la justice.

3. Juges *ad litem*

152. Le premier groupe du Conseil avait recommandé de régulariser le statut des trois juges *ad litem* de sorte que ceux-ci ne soient pas tributaires de contrats à répétition d'un an, ce qui va à l'encontre du principe qui veut que le juge soit indépendant de l'organe législatif, en l'occurrence l'Assemblée générale, qui le nomme (voir A/66/158, par. 10, et A/67/98, par. 21).

153. Les juges du Tribunal demandent en vain depuis 2012 de créer dans chaque ville siège un poste supplémentaire de juge permanent qui viendrait remplacer les trois postes de juge *ad litem* (voir A/68/306, par. 38 et 39; A/68/306, annexe II, par. 2 à 4; A/67/98, annexe II, par. 13 à 15).

154. Le Conseil considère que le volume constant du contentieux laisse présumer qu'il faudra constamment affecter deux juges permanents du Tribunal du contentieux dans chaque ville siège du Tribunal (voir, par exemple, septième rapport d'activité, tableaux 1a à 1c).

155. Le Conseil recommande que le groupe d'évaluation se penche sur la question en vue d'adresser à l'Assemblée générale telles recommandations qu'il jugerait opportunes.

4. Juges à temps partiel

156. Le Conseil a été informé que les deux juges à temps partiel du Tribunal du contentieux siègent pendant deux trimestres, consacrant d'ordinaire deux semaines dans leur pays de résidence à examiner les dossiers dont ils traiteront pendant leur séjour au siège et séjournent deux mois audit siège (selon le lieu où leur concours est le plus sollicité) avant de passer deux semaines chez eux à parachever la rédaction du texte du jugement.

157. Le Conseil estime que le groupe d'évaluation pourrait examiner la question des juges à temps partiel en envisageant généralement les exigences de la mission confiée aux tribunaux.

158. De l'avis du Conseil, le groupe d'évaluation pourrait examiner la question des juges à temps partiel en envisageant généralement celle des exigences de la mission des tribunaux.

5. Rémunération des juges du Tribunal d'appel

159. Le Conseil note que, selon la grille de rémunération des juges du Tribunal d'appel, le juge chargé de la rédaction de l'arrêt perçoit 2 400 dollars, ses collègues de la même formation ayant droit à 600 dollars. Cette grille est calquée sur celle instituée par le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail en 2005 (voir A/61/758, par. 33). Cinq années d'usage ont mis en évidence un certain nombre de lacunes de ce régime de rémunération.

160. Les juges du Tribunal d'appel ont déjà évoqué ces lacunes (A/67/98, annexe I, par. 4 à 10). Ils ont fait observer, dans leur note de 2012, que la fonction non rémunérée de juge de permanence (voir ci-après par. 162) devenait si lourde que

force leur serait de s'en décharger sur les greffes ou les sessions (voir A/67/98, annexe 1, par. 8)

161. Premièrement, ce régime de rémunération ne distingue pas selon la nature du dossier. Telle cause simple est susceptible d'être expédiée sommairement, alors que telle autre affaire complexe exigerait des mois de travail, le juge devant notamment se ménager un temps de préparation avant d'entreprendre de rédiger l'arrêt; or, la rémunération reste la même dans l'une et l'autre hypothèse. Il est des affaires qui conduisent le juge à prendre de multiples ordonnances interlocutoires et intervenir sans cesse pour orienter les parties et ce, sans en être rémunéré. De plus, appelé à traiter entre sessions diverses questions, nombre desquelles exigent beaucoup de temps, le juge de permanence n'est pas rémunéré pour ses services.

162. Par ailleurs, exercée à ce jour à tour de rôle par les juges du Tribunal d'appel, la fonction de juge de permanence fait problème, le juge de service qui est inondé de documents, spécialement de demandes de référé ou interlocutoires envoyés par voie électronique, devant imprimer à ses propres frais parfois des rames de papier, ce qui au bout du compte est loin d'être donné, quand on sait qu'il ne bénéficie d'aucune allocation pour papier, cartouches d'imprimante et articles divers.

163. Ayant précédemment évoqué les problèmes inhérents à ce régime de rémunération (voir A/67/98, par. 34), le Conseil recommande que le groupe d'évaluation examine la question de l'adéquation de la grille au regard de l'évolution du système de justice ces cinq dernières années.

6. Privilèges et immunités des juges

164. Le Conseil a recommandé à l'Assemblée générale en 2012 d'accorder aux juges les privilèges et immunités reconnus aux envoyés diplomatiques (ce qui ne conduirait pas à modifier leurs conditions d'emploi), les juges pouvant être amenés à invoquer tout à coup l'immunité devant des tribunaux internes. Il a également recommandé de consacrer ces privilèges et immunités dans les statuts des tribunaux (voir A/68/306, par. 63 à 67). L'Assemblée a convenu de consacrer le statut des juges dans les statuts des tribunaux mais n'a pas souscrit à l'idée de leur accorder les privilèges et immunités reconnus aux envoyés diplomatiques, ce qui aurait emporté modification du rang ou des conditions d'emploi de ces derniers (voir résolution 68/254, par. 31).

165. Le rang et le statut des juges au sein de système onusien ne laissent de préoccuper les juges qui se considèrent comme sous-classes au regard de l'importance de leur mission dans une organisation où la hiérarchie est très prisee²¹.

166. De l'avis du Conseil, vu la préoccupation qu'elle inspire aux juges, le groupe d'évaluation devrait se pencher sur la question en vue d'adresser à l'Assemblée générale telles recommandations qu'il jugerait opportunes.

7. Dotation en effectifs du Bureau du Directeur exécutif du Bureau de l'administration de la justice

167. Le Conseil note que le Bureau de l'administration de la justice comprend les trois greffes du Tribunal du contentieux, le greffe du Tribunal d'appel, le Bureau de l'aide juridique au personnel et le Bureau du Directeur exécutif. Le Bureau du

²¹ Voir A/68/306, annexe 1, par. 1 à 5; A/67/98, annexe 1, par. 1 à 3; A/67/98, annexe II, par. 9 à 12.

Directeur exécutif comprend le Directeur exécutif (D-2), le Greffier en chef (D-1), l'Assistant spécial du Directeur exécutif (P-4), un assistant administratif (G-6), un informaticien (P-4) et un assistant informaticien (G-6). Le Bureau du Directeur exécutif a pour mission première de surveiller les activités des greffes, de superviser la prestation de services aux juges et aux greffes (salle d'audience, moyens et outils de recherche, déplacements, assistance juridique, traduction et publication des jugements et arrêts, etc.), de recruter le personnel des greffes et de coordonner la rédaction du rapport du Secrétaire général sur l'administration de la justice.

168. Selon le Conseil, à en juger par sa charge de travail de fond, la dotation en effectifs du Bureau est insuffisante. Par exemple, en prévision de la soixante-neuvième session de l'Assemblée générale, outre les tâches énumérées plus haut au paragraphe 108, le Bureau du Directeur exécutif est occupé, aux côtés d'autres parties prenantes, à élaborer un code de conduite déontologie à l'intention des conseils externes, un mécanisme de plainte à l'intention des juges, à réviser les statuts à l'effet d'y consacrer le statut juridique des juges et les qualifications révisées des juges d'appel. En outre, 2014 étant une année de recrutement de juges (la prochaine procédure aura lieu en 2016), le Bureau a fort à faire pour épauler le Conseil à cette occasion. Le Conseil recommande que le groupe d'évaluation se penche sur la question de la dotation en effectifs du Bureau au regard de sa vocation.

8. Représentation du défendeur en matière disciplinaire

169. Dans son rapport de 2012 (A/68/306), le Conseil a formulé des recommandations sur la représentation du défendeur dans le cadre des recours introduits par les fonctionnaires contre les mesures disciplinaires dans les branches hors Siège du Tribunal du contentieux administratif (Genève et Nairobi). Il a relevé que « seules les affaires non disciplinaires peuvent être traitées localement à Nairobi parce que les ressources affectées à la matière disciplinaire viennent de l'enveloppe du Bureau réservée aux postes du Siège, cependant que celles consacrées à la représentation locale en d'autres matières sont prévues dans le budget de Nairobi et qu'en outre le Secrétaire général n'est pas habilité à transférer de poste à Nairobi » (voir A/68/306, par. 50). De ce fait, le défendeur est souvent assisté à plusieurs fuseaux horaires de distance par le biais de liaisons électroniques sujettes aux défaillances.

170. Le Conseil reste d'avis qu'il n'est « ni efficace ni pratique d'empêcher les juristes de l'Administration à Nairobi jugés compétents pour traiter la matière non disciplinaire sur place d'intervenir dans le contentieux disciplinaire » (ibid., par. 51). Le même raisonnement vaut pour Genève, même si le nombre des audiences y est moindre. Le Conseil recommande que le groupe d'évaluation se penche sur cette question²².

9. Information et formation

171. D'après certains avis recueillis par le Conseil, il ressort de plusieurs décisions de rejet que les fonctionnaires ignorent que la recevabilité d'un recours est subordonnée à la présentation préalable et dans les délais d'une demande de contrôle hiérarchique et qu'ils ne connaissent pas les cas d'ouverture des recours

²² Pour les différentes mesures proposées pour décentraliser partiellement la phase précontentieuse de la procédure disciplinaire, voir A/68/346, annexe VII.

contre les jugements du Tribunal du contentieux administratif devant le Tribunal d'appel. Il semble aussi que les membres du personnel, en particulier le personnel hors Siège, méconnaissent les possibilités de règlement amiable qui leur sont ouvertes dans les premiers stades du différend.

172. Le Conseil est conscient et se félicite de l'action qui a été entreprise récemment pour renforcer l'information et la formation et qui sera décrite dans le rapport de 2014 du Secrétaire général. Des fonds ont également été débloqués pour permettre au Bureau de l'aide juridique au personnel de se rendre dans plusieurs missions de maintien de la paix. Le Bureau de l'administration de la justice procède actuellement à la mise à jour de son site Web pour améliorer la richesse et la clarté des informations qui y figurent. Par ailleurs, le Directeur exécutif du Bureau effectuera une mission d'information en 2014. Le Conseil relève que le Groupe du contrôle hiérarchique mène également une action de communication auprès du personnel d'encadrement²³. Le Conseil est conscient du coût que représentent les activités de formation à l'échelle du système.

173. Compte tenu de l'importance qu'il y a à ce que les fonctionnaires sachent comment le système fonctionne, le Conseil estime que le groupe d'évaluation devrait examiner la question de savoir s'il serait opportun d'investir dans une formation systématique et périodique pour réduire le nombre de recours ou limiter le nombre de requêtes et de recours mal fondés.

10. Code de conduite unique à l'intention de tous les représentants légaux

174. Au paragraphe 44 de sa résolution 67/241, l'Assemblée générale « [a] soulign[é] que tous ceux qui font office de représentant légal, qu'il s'agisse de fonctionnaires ou de conseils extérieurs, doivent être soumis aux règles déontologiques applicables dans le système des Nations Unies, et demand[é] au Secrétaire général, agissant en consultation avec le Conseil de justice interne et les autres organes compétents, d'élaborer un code de conduite pour les représentants légaux extérieurs à l'Organisation ».

175. En 2012, le Conseil de justice interne a expliqué pourquoi il était favorable à l'adoption d'un seul et unique code de conduite pour tous les conseils en ces termes :

« Le Conseil admet que certains recours ou certaines instances débouchant sur l'imposition de sanctions devraient sans doute être différents selon que le conseil en cause a qualité de fonctionnaire de l'Organisation ou de personne extérieure à cette dernière. Certaines obligations pourraient différer selon que le conseil externe exerce la profession d'avocat, le rapport entre le Secrétaire général et le fonctionnaire chargé de défendre une décision administrative devant les tribunaux des Nations Unies n'étant pas le même que celui qui lie le conseil à son client. Néanmoins, le Conseil persiste à dire qu'il devrait être institué un seul code de déontologie applicable à tous les conseils. » (A/68/306, par. 137 à 142)

176. Au paragraphe 38 de sa résolution 68/254, l'Assemblée générale, tout en soulignant que tous les conseils « doivent être soumis aux règles déontologiques

²³ Rapport semestriel sur les activités du Groupe du contrôle hiérarchique, 1^{er} janvier-30 juin 2013, par. 40 et 41.

applicables dans le système des Nations Unies », « [a] pri[é] le Secrétaire général de lui présenter à sa soixante-neuvième session un code de conduite pour les représentants légaux extérieurs à l'Organisation qui prévoit notamment des sanctions appropriées en cas de manquement, propres à prévenir les requêtes futiles ». Le Conseil croit savoir qu'un projet de texte donnant suite à la décision de l'Assemblée générale est en cours d'élaboration.

177. Le Conseil note que trois grandes objections militent contre l'institution d'un code de conduite unique pour tous les représentants légaux. Tout d'abord, toutes les mesures de police d'audience susceptibles d'être prises par les juges en application du code de conduite constitueraient des mesures disciplinaires. Or, seul le Secrétaire général, et non les tribunaux, a le pouvoir de sanction disciplinaire. Ensuite, la conduite des fonctionnaires comparissant en qualité de représentants légaux devant les tribunaux étant régie par le Statut et le Règlement du personnel, leur appliquer un code de conduite serait redondant et superflu (voir A/67/265 et Corr.1, annexe VIII, par. 2). Enfin, les juges devraient, dans le cas d'un délit d'audience commis par un fonctionnaire agissant comme représentant légal, exercer la faculté qui leur est reconnue de déférer toute affaire au Secrétaire général aux fins d'action récursoire éventuelle (art. 10, par. 8 du Statut du Tribunal du contentieux administratif, et art. 10, par. 4 du Statut du Tribunal d'appel) (voir A/67/265 et Corr.1, annexe VIII, par. 3).

178. S'agissant du premier argument, il n'est pas douteux que seul le Secrétaire général a le pouvoir de sanctionner les comportements fautifs des fonctionnaires dans le cadre de la procédure prévue par le Statut et le Règlement du personnel. Toutefois, peuvent seules être appliquées les mesures disciplinaires prévues à la disposition 10.2 du Règlement du personnel. Or, selon le Conseil, la plupart des incidents susceptibles de survenir à l'occasion de la représentation d'un justiciable devant les tribunaux relève du pouvoir de police du juge : ordonner à tel représentant trop prolix de se taire, demander à tel représentant légal de se concentrer sur les pièces et questions utiles au règlement de l'affaire, enjoindre à tel représentant de ne pas remettre en cause la dignité des débats en traitant les témoins avec condescendance ou en les insultant, par exemple. Le code de conduite devrait donner aux tribunaux le pouvoir, non pas d'infliger les sanctions disciplinaires énoncées à la disposition 10.2 du Règlement du personnel, mais de prendre des mesures face à de tels incidents.

179. En ce qui concerne la deuxième objection, le Conseil note que le Statut et le Règlement du personnel méconnaissent les obligations des représentants légaux à l'égard des tribunaux ou du système de justice. C'est ainsi qu'ils ne renseignent guère sur les obligations qui incombent au représentant légal à l'égard des tribunaux et de son client (informer son client des différentes stratégies envisageables, communiquer toutes les pièces utiles aux tribunaux et traiter les juges et les représentants légaux de la partie adverse avec courtoisie et respect). À ce propos, le Conseil note que, sans être qualifiés pour exercer la profession d'avocat et s'inscrire au barreau d'un État Membre, des fonctionnaires sont admis à comparaître devant les tribunaux soit pour plaider eux-mêmes leur cause soit pour représenter les intérêts de tel autre fonctionnaire. Ne pouvant trouver dans le Statut et le Règlement du personnel les règles de conduite applicables aux représentants légaux, ces fonctionnaires auront besoin d'un code qui édicterait les règles de conduite à suivre aux fins de la défense des intérêts de leurs clients et préciserait les obligations à

respecter vis-à-vis des tribunaux et de la partie adverse. Du reste, ce point a été relevé par le Secrétaire général dans son rapport sur l'administration de la justice :

« Le Secrétaire général estime également que le cadre réglementaire régissant la conduite des représentants légaux qui sont des fonctionnaires doit inclure des obligations analogues, pour l'essentiel, à celles qui régissent les représentants légaux non fonctionnaires. Ainsi, une fois que le code de conduite aura été élaboré, le Secrétaire général examinera le régime juridique s'appliquant aux fonctionnaires qui agissent en tant que représentants légaux et, au besoin, le modifiera ou le complétera par des textes administratifs. » (A/67/265 et Corr.1, annexe VIII, par. 14)

On pourrait s'épargner ce travail fastidieux en étendant la portée du code de conduite à l'ensemble des représentants légaux. Par ailleurs, il importe que tous les représentants légaux qui plaident devant les tribunaux, y compris les tribunaux des Nations Unies, paraissent être traités sur un pied d'égalité. Il est contraire au principe de l'apparence de justice que les conseils externes soient regardés comme étant assujettis à des règles différentes de celles des représentants légaux fonctionnaires de l'Organisation.

180. Concernant la troisième objection, il ressort des exemples qui précèdent que, pour assurer la police de l'audience, le juge doit pouvoir agir en toute célérité. Or, le renvoi d'une affaire aux fins d'action récursoire éventuelle intervient généralement au terme de l'instance. Il donne lieu à une longue procédure : ouverture d'une enquête sur le comportement reproché au fonctionnaire, imposition d'une mesure administrative ou disciplinaire selon la qualification donnée au comportement en cause par les enquêteurs, introduction éventuelle d'un recours devant le Tribunal du contentieux par le fonctionnaire sanctionné. Pendant ce temps, le fonctionnaire en cause peut continuer à agir en qualité de représentant légal, voire persister dans son comportement fautif. Autrement dit, la procédure de renvoi n'est pas un moyen pratique pour le juge de diriger les débats et d'assurer la police de l'audience.

181. Le Conseil note que les juges du Tribunal du contentieux administratif ont expliqué en détail les raisons pour lesquelles ils étaient favorables à l'adoption d'un code de conduite unique pour tous les conseils appelés à plaider devant les tribunaux (voir A/68/306, annexe II, par. 38 à 43).

182. Par ailleurs, en l'affaire *Igbinedion* (2014-UNAT-410), à l'occasion de laquelle plusieurs fonctionnaires ont été déclarés coupables d'outrage par le Tribunal du contentieux administratif (UNDT/2013/024, par. 79, 85 et 87), le Tribunal d'appel a déclaré ce qui suit :

« Le Secrétaire général soutient que le pouvoir du Tribunal du contentieux administratif est limité par son statut et, partant, qu'il ne peut être interprété comme s'étendant au pouvoir de sanctionner l'outrage. Le Tribunal d'appel ne peut être d'accord. La faculté de maintenir le respect dû à la justice et d'assurer la police de l'audience est un pouvoir inhérent du juge. Selon le Tribunal d'appel, ce pouvoir est notamment indispensable à la conduite de l'instruction et à la direction des débats. »

183. Le pouvoir propre qui vient d'être décrit est à la fois implicite et explicite dans les statuts des tribunaux ainsi que dans leur règlement de procédure et leurs instructions de procédure et s'étend nécessairement à la faculté pour les tribunaux de prendre des mesures de police d'audience à l'encontre des représentants légaux

toutes les fois qu'il y aurait lieu. Codifier ce pouvoir serait un facteur de sécurité juridique pour les représentants légaux appelés à plaider devant les tribunaux.

184. Le Conseil recommande que le groupe d'évaluation examine la question de savoir s'il convient d'arrêter un seul et unique code de conduite à l'intention de tous les conseils appelés à plaider devant les tribunaux ou s'il y a lieu de n'appliquer le code de conduite qu'aux conseils externes, les fonctionnaires étant pour leur part assujettis au Statut et au Règlement du personnel et à toute nouvelle disposition complémentaire prise par le Secrétaire général pour régir cette matière.

11. Mandat du Conseil de justice interne

185. Comme il ressort du paragraphe 10 du présent rapport, le Conseil de justice interne a pour mission générale de « contribuer à garantir l'indépendance, le professionnalisme et la responsabilisation du système d'administration de la justice » et de « donner à l'Assemblée générale son avis sur la mise en place du système d'administration de la justice » [résolution 62/228, par. 35 et 37 d)]. Au fil des ans, le Conseil s'est vu confier d'autres missions spéciales par l'Assemblée, qui lui a demandé de lui faire part de ses vues sur certaines questions (voir résolutions 68/254, par. 29, 67/241, par. 42, 44, 48 et 57, 66/237, par. 28 et 45, 65/251, par. 52, et 62/228, par. 35 à 37).

186. Les syndicats du personnel ont fait des recommandations officielles à l'Administration sur la réforme globale du mandat du Conseil (voir document présenté par le Conseil du personnel de la CEPALC), avec le concours du Syndicat du personnel des Nations Unies et le Conseil de coordination du personnel de l'Office des Nations Unies à Genève, au Comité Administration-personnel (Arusha, juin 2012). Toutefois, par suite de la suspension du Comité Administration-personnel, l'examen de ces propositions reste à faire.

187. Il est recommandé que le groupe d'évaluation envisage d'examiner le rôle du Conseil, qui a été initialement conçu par le Groupe de la refonte comme un organe ayant pour vocation de faire des recommandations concernant l'élection des juges (voir A/61/205, par. 127 et 128), en vue de savoir si, compte tenu de l'extension de ses attributions par l'Assemblée générale, un mandat détaillé représenterait une amélioration par rapport à la situation actuelle.

12. Encouragement du règlement amiable

188. Au paragraphe 12 de sa résolution 68/254, l'Assemblée générale a demandé que l'évaluation indépendante porte « sur tous les aspects du système d'administration de la justice » et qu'une attention particulière soit accordée « à la procédure formelle et à ses liens avec la procédure non formelle ». Le Conseil, dont le mandat relève du système formel d'administration de la justice, est assisté du Bureau de l'administration de la justice, qui lui assure des services de secrétariat et lui apporte son concours et est chargé de « coordonner l'ensemble du système formel d'administration de la justice » (ST/SGB/2010/3, par. 2.1). Toutefois, plusieurs aspects de la procédure non formelle ont une incidence directe sur le système formel. C'est pourquoi on les examinera brièvement.

189. Au nombre des problèmes que connaît le système formel, on citera celui des délais de jugement. Dans une certaine mesure, ces délais sont fonction du volume du contentieux. La mise en place d'un véritable système de filtrage au sein du système

non formel permettrait de réduire ce volume. Selon le septième rapport d'activité du Bureau de l'administration de la justice, quelque 71 affaires ont été réglées par ses services (voir graphique n° 10) et, selon le rapport du Groupe du contrôle hiérarchique cité plus haut, environ 157 affaires sont devenues sans objet ou ont été réglées après l'exercice du contrôle hiérarchique (voir Rapport semestriel sur les activités du Groupe du contrôle hiérarchique, 1^{er} janvier-30 juin 2013, vol. 11, 12 novembre 2013, tableau 2). Autrement dit, il semble possible de régler un plus grand nombre d'affaires juste avant l'enclenchement de la procédure contentieuse. (Le rapport du Groupe de la refonte comportait une section soulignant l'importance du système informel pour le système formel : voir A/65/304, par. 79 à 81.)

190. Le Conseil estime que le renforcement du système non formel aurait un effet bénéfique immédiat sur le système formel : en permettant de régler plus tôt et plus rapidement les différends, il réduirait le nombre d'appels. En conséquence, le Conseil se propose d'examiner rapidement deux grands aspects du système non formel ayant une incidence directe, quoique assez différente, sur le système formel.

13. Action du Groupe du contrôle hiérarchique avant l'appel

191. Quoique partie intégrante du système formel, le Groupe du contrôle hiérarchique intervient avant la saisine du Tribunal du contentieux administratif. En un sens donc, il joue un rôle semblable à celui des entités du système non formel qui ont pour vocation de prévenir le contentieux judiciaire. Dans son rapport de 2013, le Secrétaire général note également qu'un certain nombre d'affaires ont parfois été réglées par un conseil représentant les parties, « notamment après que le Tribunal est intervenu ou a été saisi du dossier » (A/68/346, par. 15).

192. Le Conseil a été informé pendant sa session que les fonds et programmes encourageaient le règlement non contentieux des affaires et a notamment été frappé par l'observation suivante formulée par le Secrétaire général dans son rapport sur l'administration de la justice : « La plupart des affaires concernant les fonds et programmes administrés séparément ont été réglées au stade du contrôle hiérarchique. » (A/68/346, par. 12)

193. Le groupe d'évaluation voudra peut-être rechercher les facteurs qui rendent possible le règlement amiable d'un plus grand nombre d'affaires dans les fonds et programmes et voir si les techniques utilisées peuvent être appliquées ailleurs.

14. Entités chargées des enquêtes

194. Procédure formelle menée par le Secrétaire général préalablement à toute sanction disciplinaire, l'enquête ne relève pas du système formel d'administration de la justice. L'enquête initiale étant toutefois au cœur de toutes les affaires disciplinaires déferées au Tribunal du contentieux administratif, le Conseil de justice interne souhaiterait faire quelques observations rapides sur cet aspect essentiel²⁴.

195. Plusieurs propositions concernant le dispositif d'enquête sont examinées dans le rapport de 2013 du Secrétaire général (voir A/68/346, annexe V, par. 16). Le Médiateur a également formulé des observations sur les problèmes que pose le dispositif actuel et pris note des mesures prises pour y remédier (voir A/67/172, par. 140 à 146). Le Comité Administration-personnel, qui s'est réuni récemment

²⁴ Voir également A/65/304, par. 89 à 94.

à Valence (Espagne) du 23 au 28 juin 2014, a chargé un groupe de travail d'examiner la procédure d'enquête et les instances disciplinaires avec la participation de toutes les entités d'instruction et décidé que ses travaux commenceraient immédiatement, le but étant de formuler des recommandations au Secrétaire général au plus tard à la fin du premier trimestre de 2015.

196. Le Corps commun d'inspection a récemment fait observer qu'à l'Organisation des Nations Unies, « de nombreux acteurs partagent la responsabilité des enquêtes : le BSCI [Bureau des services de contrôle interne], les services de sécurité, les chefs de bureaux et les directeurs de programmes et le Bureau de la gestion des ressources humaines » (A/67/140, par. 17). Le Groupe de la refonte avait déjà constaté l'impact des enquêtes et estimé que des réformes étaient nécessaires (voir A/61/205, par. 24 à 27 et 33 à 35).

197. Le Tribunal a jugé que les sanctions disciplinaires devaient être justifiées par des éléments de preuve clairs et convaincants et que ce degré de preuve était requis pour qu'une enquête permette d'imposer des sanctions disciplinaires ou d'exonérer le fonctionnaire soupçonné à tort de faute. Toutefois, le nombre même d'enquêtes différentes, qui pour la plupart ne sont pas menées par des enquêteurs professionnels qualifiés, soulève de véritables difficultés. Les enquêtes initiales ont été critiquées dans un grand nombre d'affaires récentes. Selon le Conseil de justice interne, il est toutefois inévitable, compte tenu de la multitude des acteurs en cause, que la qualité de ces enquêtes ne soit pas uniforme.

198. Le Conseil note que la mauvaise qualité des enquêtes peut être synonyme de surcroît de travail pour les tribunaux, de non-respect des garanties de procédure et de coûts supplémentaires pour l'Organisation qui est amenée à donner suite à des dossiers qui ne remplissent pas les conditions requises. Mal menées, les enquêtes ont une incidence sur le contentieux disciplinaire déféré aux tribunaux, soit qu'elles méconnaissent les droits de la défense du fonctionnaire soit qu'elles ne mettent pas l'Administration en mesure de renvoyer ou de sanctionner tout fonctionnaire coupable de faute grave.

199. Le Groupe de la refonte avait relevé que l'administration efficace de la justice « ne repos[ait] pas seulement sur la protection des droits des fonctionnaires et des cadres, mais aussi sur la possibilité de les tenir effectivement comptables de leurs actes » (A/61/205, par. 6). Il est donc évident que, sans relever du système formel, les enquêtes ont néanmoins un impact direct et immédiat sur celui-ci. Par conséquent, le Conseil recommande que le groupe d'évaluation dresse un état des lieux de la procédure d'enquête et réfléchisse aux moyens d'en améliorer la transparence, la responsabilité, l'équité et l'efficacité.

15. Conclusion

200. Le Conseil de justice interne se tient prêt à aider le groupe d'évaluation par tous les moyens qui sont en son pouvoir et reste à sa disposition pour examiner toutes les questions qui ont été évoquées ou tout autre aspect relatif au système d'administration de la justice. Il espère que l'analyse approfondie de ces questions à laquelle il s'est livré dans le présent rapport lui sera utile.

IX. Résumé des recommandations à l'intention de l'Assemblée générale

201. Les recommandations formulées à l'intention du groupe d'évaluation que doit créer l'Assemblée générale ne sont pas résumées ici. Ces recommandations, articulées autour de plusieurs axes, sont énoncées à la section VIII du présent rapport.

Demande formulée dans la résolution 68/254 : jugements, ordonnances et décisions interlocutoires

202. Ayant examiné en profondeur la question et dûment pris en compte les avis des parties prenantes (voir par. 14 à 79), le Conseil de justice interne a noté que l'Assemblée générale comptait charger un groupe indépendant de procéder à une évaluation intermédiaire du système de justice interne, ce groupe lui semblant bien placé pour examiner cette question complexe (voir par. 80 à 89).

Tribunaux

203. Le Conseil de justice interne a pris note des améliorations qui sont apportées ou qu'il est envisagé d'apporter au moteur de recherche et a recommandé à l'Assemblée générale de veiller à ce que les autres perfectionnements envisagés soient mis en œuvre (voir par. 91 à 93).

204. Le Conseil a également recommandé à l'Assemblée générale d'inviter les tribunaux à réfléchir à des mesures à long terme susceptibles d'accélérer le jugement des affaires (voir par. 94 à 103).

Justiciables non assistés d'un avocat

205. Le Conseil de justice interne a recommandé à l'Assemblée générale d'encourager à rétablir un régime d'incitation au bénévolat pour amener les fonctionnaires qualifiés à assister les justiciables devant les organes du système d'administration de la justice (voir par. 109 à 116).

(Signé) Ian **Binnie**

(Signé) Carmen **Artigas**

(Signé) Sinha **Basnayake**

(Signé) Anthony J. **Miller**

(Signé) Victoria **Phillips**

Annexe I

Note des juges du Tribunal du contentieux des Nations Unies sur des questions d'ordre systémique

A. Introduction

1. À la suite de celle qu'ils lui ont adressée en 2013 sur ce sujet (A/68/306, annexe II), les juges du Tribunal du contentieux font part à l'Assemblée générale par la présente note des vues que leur inspirent les cinq premières années d'existence du Tribunal.

B. Stabilité institutionnelle

Évaluation indépendante intermédiaire du système formel d'administration de la justice

2. Les juges notent que l'Assemblée générale a demandé, aux paragraphes 11 et 12 de sa résolution 68/254, de faire procéder à une évaluation indépendante intermédiaire du système d'administration de la justice, par des experts indépendants, notamment des experts connaissant bien les mécanismes internes de règlement des conflits du travail. Tout en saluant cette initiative, les juges tiennent à souligner que pour être concluante, le soin de cette entreprise doit être confié à un groupe de spécialistes de la matière, le cadre structurel du système formel devant demeurer en l'état pendant la période considérée.

Nombre des juges permanents dans chaque ville siège

3. Tout en convenant qu'il serait prématuré de demander à l'Assemblée d'adopter toute proposition concernant le nombre des juges permanents à affecter dans chaque ville siège avant l'issue de l'évaluation envisagée, les juges redisent que depuis la naissance du Tribunal du contentieux voici cinq ans, rien n'est venu remettre en cause ce constat qu'il faut affecter deux juges permanents dans chaque ville siège du Tribunal. Il ressort de ses statistiques que pour lui permettre de s'acquitter de sa mission en toute diligence, le Tribunal doit disposer des services de deux juges permanents dans chacune de ses villes sièges. Il a été saisi de 289 affaires en 2013, ce qui représente une inflation par rapport au volume du contentieux enregistré en 2012 (258).

4. Les juges ont pris les mesures voulues pour vider leur saisine encore plus rapidement, par exemple en prenant d'emblée les devants pour mettre en état des dossiers, en concourant à dégager des règlements amiables, en traitant en procédure accélérée les actions irrecevables ou manifestement irrecevables et en réaménageant l'affectation des dossiers entre villes sièges, mais le nombre de nouvelles actions introduites par an reste élevé, les juges ne pouvant dès lors vider le contentieux sans le concours de deux juges permanents dans chacune de ces villes. Réitérant l'avis qu'ils ont précédemment exprimé sur ce sujet (voir A/68/306, annexe II), ils rappellent qu'est synonyme de déni de justice tout retard mis à dire le droit.

5. Les juges expriment l'avis mûrement réfléchi que, pour être concluante, l'évaluation doit porter sur un cadre structurel stable. Aussi demandent-ils instamment à l'Assemblée générale d'accepter la proposition tendant à voir

reconduire l'institution des juges *ad litem* en prolongeant les contrats des titulaires et du personnel d'appui correspondant au-delà du 31 décembre 2014.

C. Questions ayant une incidence sur l'indépendance du système d'administration de la justice

Indépendance du Tribunal du contentieux

6. Ayant rappelé et réaffirmé dans les paragraphes liminaires de sa résolution 68/254 ses précédentes résolutions sur le fonctionnement du système d'administration de la justice et les principes de droit applicables, l'Assemblée générale réaffirmera aux paragraphes 5, 25 et 26 de ladite résolution que les décisions du Tribunal du contentieux administratif et du Tribunal d'appel doivent être conformes aux dispositions de ses résolutions relatives à la gestion des ressources humaines et que les Tribunaux doivent faire application des principes généraux du droit et de la Charte dans les limites et dans le respect de leurs statuts et des résolutions, règles, règlements et textes administratifs pertinents qu'elle a adoptés.

7. Au paragraphe 7 de la même résolution, l'Assemblée a souligné l'importance du principe d'indépendance des juges du système d'administration de la justice.

8. Les juges redisent que toute justice indépendante a pour mission première d'appliquer et d'interpréter la loi adoptée par le législateur. L'indépendance de la magistrature commande de dénoncer toute tentative, d'où qu'elle vienne, pour influencer la justice dans la mission qui est la sienne de dire le droit. Toute justice indépendante doit également examiner ses procédures en toute indépendance, le but étant pour elle de se donner les moyens de remplir sa mission en toute équité et efficacité. Les juges revoient régulièrement leurs procédures à l'occasion de leurs réunions plénières, le but étant de les mettre au service de l'équité et de la célérité de la justice. Ils ont ainsi récemment réexaminé la procédure de rejet de requêtes manifestement irrecevables, lesquelles, étant peu nombreuses, sont expédiées sommairement dans les meilleurs délais.

9. Les juges rappellent le principe de la séparation des pouvoirs qui érige la justice en pouvoir distinct à l'abri de toute ingérence de la part du législatif et de l'exécutif et délimite clairement les compétences de chaque pouvoir. Violer ce principe c'est remettre en cause l'indépendance de la justice et l'intention première qui a présidé à l'institution du nouveau système d'administration de la justice par l'Assemblée.

Lien hiérarchique

10. Au paragraphe 39 de sa résolution 68/254, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général de charger le Conseil de présenter dans ses rapports annuels les vues du Tribunal du contentieux administratif et du Tribunal d'appel. Les juges redisent que l'absence de lien hiérarchique direct entre le Tribunal du contentieux et l'Assemblée est un problème systémique qui reste encore à régler. L'impartialité et l'indépendance de la justice ainsi que la place des juges dans la hiérarchie onusienne commandent de ménager au Tribunal un accès direct à l'Assemblée, sans qu'il lui faille saisir cette dernière des vues et doléances des juges, y compris celles touchant leurs conditions d'emploi par l'intermédiaire d'un rapport établi et soumis par le Cabinet du Secrétaire général et/ou par le Conseil de justice interne.

Ce dernier tenant de l'Assemblée pour mission d'exercer généralement une supervision et de lui rendre compte de l'efficacité et de l'efficience du système de justice interne envisagé dans son ensemble, il ne sied pas qu'une composante du système doive faire rapport à l'Assemblée par l'intermédiaire du Conseil.

11. Les juges rappellent en outre qu'il est organisé un tel lien hiérarchique direct en faveur d'autres tribunaux des Nations Unies et des rouages non formels du système d'administration de la justice, à savoir le Bureau de l'Ombudsman.

Accès à la justice

12. L'expérience de ces cinq dernières années enseigne qu'il n'est ouvert aux juges nulle voie de recours en présence de décisions qui intéressent leurs conditions d'emploi et leurs droits contractuels prises par l'Administration, qui est elle-même justiciable des tribunaux. En outre, toute négociation entreprise par les juges avec l'Administration est fatalement regardée comme teintée de politique et comme venant remettre en cause la présomption d'indépendance de la magistrature^a.

13. Aux yeux des juges, cette lacune cadre mal avec l'indépendance de la magistrature. La sauvegarde des droits résultant de la clause 11 des Principes fondamentaux des Nations Unies relatifs à l'indépendance de la magistrature (approuvés par l'Assemblée générale en 1985)^b commanderait d'associer une commission ou entité indépendante à la détermination et à la révision des émoluments et droits des juges^c.

14. Les juges demandent à l'Assemblée générale d'envisager d'instituer à leur intention une voie de recours indépendant, effectif et impartial garante de l'indépendance de la justice.

D. Transparence de la justice

Salles d'audience et ouverture au public

15. Les juges ont le plaisir d'informer l'Assemblée qu'une seconde salle d'audience pleinement fonctionnelle a été inaugurée à Genève le 11 mars 2014 près de cinq ans après la création du Tribunal, ainsi qu'elle l'avait demandé au paragraphe 28 de sa résolution 68/254, la première salle d'audience pleinement équipée du Tribunal à Nairobi l'ayant été en juin 2013. Ouverte depuis juin 2014, sa troisième et dernière salle d'audience à New York sera pleinement fonctionnelle lorsqu'elle aura été pourvue d'équipements de télécommunication similaires à ceux des deux autres salles d'audience sur place.

Procédure de recours en cas de faute professionnelle

16. Les juges se félicitent de ce que l'Assemblée ait approuvé la procédure de recours en cas d'imputation de faute professionnelle à un juge organisée par le

^a *Association des juges de la province du Manitoba c. Le Ministre de la justice du Manitoba* [1997] 3 S.C.R.

^b Clause 11, « La durée du mandat des juges, leur indépendance, leur sécurité, leur rémunération appropriée, leurs conditions de service, leurs pensions et l'âge de leur retraite sont garantis par la loi. ».

^c *Valente c. La Reine* [1985] 2 S.C.R.

paragraphe 41 de sa résolution 67/241. Le Président du Tribunal du contentieux n'a cependant été saisi d'aucune plainte depuis l'institution de cette procédure. Lors de leur huitième réunion plénière, les juges ont arrêté les modalités de mise en œuvre de ladite procédure ainsi qu'il ressort du rapport du Secrétaire général sur l'administration de la justice (A/69/227, annexe VII).

E. Dotation en ressources suffisantes

17. Les juges relèvent que dans sa résolution 68/254, l'Assemblée générale a réaffirmé la décision résultant du paragraphe 4 de sa résolution 61/261 d'instituer un nouveau système d'administration de la justice indépendant, transparent, professionnalisé, doté de ressources suffisantes et décentralisé qui obéisse aux règles applicables du droit international, ainsi qu'aux principes de la légalité et du respect des formes régulières, et permette de faire respecter les droits et obligations des fonctionnaires et d'amener responsables et fonctionnaires à répondre également de leurs actes.

18. Les juges prennent note en s'en félicitant du paragraphe 28 de la résolution 68/254 de l'Assemblée dans laquelle cette dernière a réaffirmé l'impératif de répondre aux besoins d'ordre administratif des tribunaux. S'il y a lieu, au vu de l'expérience des cinq années d'existence du Tribunal du contentieux, de se féliciter des acquis de l'institution depuis l'avènement du nouveau système d'administration de la justice, s'agissant de son aptitude à résorber l'arriéré de contentieux et à vider les dossiers nouveaux, force est de dire que l'on sous-estime les dépenses réelles afférentes au fonctionnement du Tribunal et du Bureau de l'administration de la justice. L'absence de ressources propres à permettre de pourvoir à l'appui technique et administratif nécessaire est venue mettre à mal le cours de l'administration de la justice, ainsi qu'il est dit ci-après.

Effectifs

19. Les juges redisent que, amputés de trois postes de juriste adjoint de première classe (P-2) depuis le 1^{er} janvier 2012, les effectifs actuels ne permettent pas de pourvoir comme il se doit à l'appui administratif et technique requis par le Tribunal. En particulier, le personnel des greffes qui assure l'appui juridique est également affecté à diverses tâches d'ordre administratif et technique, par exemple à établir des statistiques. Les juges relèvent également que, n'étant pas doté de moyens suffisants, le bureau du Directeur exécutif du Bureau de l'administration de la justice peine à s'acquitter de sa mission.

20. Les juges s'inquiètent de ce qu'il ne soit pas pourvu dans des délais acceptables à des postes vacants clefs comme ceux de greffier et de juriste. Il a ainsi fallu plus de 7 et 10 mois respectivement pour pourvoir les postes de greffier à Genève et Nairobi. À l'heure actuelle, le poste de greffier en chef, censé coordonner la prestation d'appui de fond, administratif et technique aux tribunaux, est vacant par suite du départ à la retraite du titulaire. Dans un bureau de taille aussi modeste que celui de l'administration de la justice, tout retard mis à pourvoir tels postes clefs comme ceux de greffier, de greffier en chef ou de juriste à la suite du départ à la retraite ou pour autre motif du titulaire nuit directement à la bonne marche du Tribunal.

Financement des déplacements et de la formation

21. Les greffes connaissent encore plus de difficultés que les juges, aucune enveloppe n'ayant été dégagée ces cinq dernières années pour permettre à leurs personnels d'assister aux réunions annuelles des agents des greffes des trois villes sièges. Il a donc été difficile, voire impossible, aux intéressés de collaborer utilement à harmoniser et uniformiser les pratiques des greffes pendant cette période. Le greffier en chef ne dispose pas non plus d'un budget de voyage de nature à lui permettre de s'acquitter convenablement de sa mission de supervision résultant de la décentralisation des trois greffes.

22. Tout système d'administration de la justice professionnalisé et doté des moyens de sa mission a besoin d'organiser la formation et le perfectionnement continu de tous ses auxiliaires et juges aux nouvelles exigences de sa vocation. La formation judiciaire continue prescrite par le paragraphe 7 g) du code de conduite des juges^d exige de ces derniers qu'ils participent à des actions de formation et à des rencontres aux fins d'échanges d'informations avec leurs homologues internationaux ayant la même spécialisation. Toute magistrature professionnelle doit pouvoir compter sur des auxiliaires (collaborateurs, conseils et tous autres intervenants) professionnalisés pour gagner en célérité s'agissant de dire le droit et mieux répondre aux attentes du justiciable. Force est donc de lui donner les moyens de cette ambition.

Comptes rendus d'audience

23. Les juges redisent que des dossiers de qualité professionnelle fiable sont essentiels car il y va de la transparence de la justice. Le Tribunal d'appel a souligné l'intérêt de comptes rendus en règle ayant déclaré que leur absence emporte mal-jugé. Sans ignorer que des fonds sont alloués à cette fin, les juges considèrent que le montant en est si dérisoire qu'il ne permet pas de pourvoir à la transcription systématique des débats, singulièrement sur le fond. Or, ces comptes rendus d'audience sont importants en cause d'appel, surtout en présence d'un maquis de conclusions factuelles. Les juges sont d'avis qu'il faudrait dégager une enveloppe de nature à permettre de pourvoir systématiquement à l'établissement de comptes rendus de qualité professionnelle des débats dans toutes les villes sièges du Tribunal du contentieux.

Moyens informatiques et télématiques

24. Au paragraphe 8 de sa résolution 68/254, l'Assemblée a souligné qu'il importait que tous les fonctionnaires aient accès au système d'administration de la justice, quel que soit leur lieu d'affectation. Grâce au système de gestion des dossiers mis en service par le Bureau de l'administration de la justice en juillet 2011, tout justiciable devant le Tribunal peut à tout moment consulter son dossier en se servant de tout ordinateur. Ce système gagnerait toutefois à être encore mis à niveau pour permettre de rapprocher sans cesse la justice du justiciable.

25. Les juges relèvent qu'au paragraphe 43 de sa résolution 68/254, l'Assemblée a souligné qu'un moteur de recherche plus moderne et plus performant, venant

^d Aux termes de l'article 7 g) dudit code de conduite « Les juges s'efforcent dans les limites du raisonnable de se maintenir au niveau de compétences professionnelles nécessaire et de se tenir au courant de l'évolution du droit international administratif et du droit international du travail, et des normes internationales relatives aux droits de l'homme » (résolution 66/106, annexe).

simplifier l'accès à la jurisprudence et aux décisions adoptées dans des affaires antérieures, était de plus en plus indispensable. Selon divers intervenants interrogés, le moteur d'accès et de recherche jurisprudentielle désormais accessible sur le Web est meilleur que l'outil rudimentaire précédemment proposé, même s'il demanderait encore à être affiné. Les juges comptent que sa prochaine version viendra hisser le moteur en question aux normes en vigueur en matière d'outils de recherche

26. Les juges demandent à l'Assemblée de donner au Bureau de l'administration de la justice les moyens de perfectionner son système de gestion des dossiers et de se procurer un outil de recherche en ligne performant, le but étant de lui permettre d'ouvrir au plus grand nombre la jurisprudence du nouveau système de justice interne professionnalisé.

F. Représentation efficace des justiciables devant le Tribunal du contentieux

27. À en juger par les cinq ans d'expérience du système, le Tribunal du contentieux peine d'autant à consacrer toute l'activité qu'il faut à gérer le contentieux qu'il a affaire à un grand nombre de justiciables, plaidant seuls leur cause sans l'assistance d'un conseil. Ignorant souvent tout de l'univers de la justice, ces profanes déposent d'ordinaire toutes sortes d'écritures et de conclusions sans intérêt, inondent les greffes de questions et demandes inutiles ou mal inspirées, sources de paralysie et de retards dans les procédures.

28. Principe essentiel du nouveau système, le droit à l'assistance d'un conseil, qui est consacré par la Déclaration universelle des droits de l'homme, trouve expression dans le principe de l'égalité des armes. L'Assemblée générale a vu dans l'impératif de garantir à tout justiciable, en particulier au requérant devant le Tribunal, une assistance juridique efficace, une exigence pour une Organisation des Nations Unies qui se veut un employeur modèle et une question à garder à l'étude.

29. Les juges soulignent que le Bureau de l'aide juridique au personnel doit demeurer dans la vocation à lui assignée d'aider le justiciable non seulement à instruire son dossier mais aussi de le représenter devant les tribunaux peu importe le mode de financement de ses activités et de concourir à trouver à tous litiges des solutions non contentieuses avec ou sans l'intervention des services de médiation du Bureau de l'Ombudsman.

G. Statut des juges

30. Étant donné le principe de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance de la magistrature, les juges n'ont pas qualité de membres du personnel, de fonctionnaires ou de responsables de l'Organisation. Entité indépendante et distincte à l'abri de toute ingérence de la part du législatif et de l'exécutif, la magistrature doit jouir d'une autonomie financière, administrative et disciplinaire.

31. Les juges rappellent qu'ils ont pour mission première de dire le droit en présence de contestations résultant de décisions prises ou entérinées par tel(s) responsable(s) de tel ou tel département ou bureau, y compris ceux ayant rang de Sous-secrétaire général ou de Secrétaire général adjoint. Étant donné une

organisation hiérarchisée comme l'ONU, il est important que le juge ait le rang qui sied à sa qualité et à son ancienneté.

32. « La justice s'est métamorphosée. Ayant pris du galon, le juge s'expose désormais davantage à la critique et sa tâche est plus ardue que jamais »^e. Les attentes placées dans la décision du juge du Tribunal du contentieux, décision aux profondes incidences au sein d'un système onusien regroupant plus de 70 000 fonctionnaires et agents s'accommodent mal avec le rang de directeur (D-2). Venant préciser, conduire à rapporter ou à promulguer telles ou telles instructions administratives, directives ou pratiques, la décision du juge concourt ainsi à susciter et à cultiver la sérénité et la bonne intelligence dans le monde du travail onusien.

33. Le rang de directeur (D-2) ne cadre pas non plus avec la qualité reconnue à d'autres juges du système des Nations Unies. Ainsi, la plupart des autres juges internationaux, dont ceux de la Cour internationale de Justice, du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, du Tribunal pénal international pour le Rwanda et de juridictions comme le Tribunal spécial pour la Sierra Leone, les Chambres extraordinaires des tribunaux cambodgiens et le Tribunal spécial pour le Liban, ont rang de secrétaire-général adjoint. Organe du système non formel de justice interne, l'Ombudsman des Nations Unies a rang de sous-secrétaire général; or, seuls les juges du système formel, qui ont rang de directeur (D-2) ont qualité pour donner force exécutoire à tous accords de médiation négociés par l'Ombudsman. Pour les motifs sus-invoqués, les juges du Tribunal du contentieux méritent le rang de sous-secrétaire général.

H. Projet de code de conduite à l'intention des conseils externes

34. Aux termes de l'article 12 du Règlement de procédure du Tribunal du contentieux, les parties peuvent défendre personnellement leur cause devant le Tribunal, ou désigner à cette fin un conseil du Bureau d'aide juridique au personnel ou un conseil habilité à plaider devant une juridiction nationale. Les parties peuvent aussi se faire représenter par un fonctionnaire ou ancien fonctionnaire de l'Organisation des Nations Unies ou d'une institution spécialisée.

35. On se souviendra que dans sa résolution 68/254, l'Assemblée a souligné que tous ceux qui font office de représentant légal, qu'il s'agisse de fonctionnaires représentant d'autres fonctionnaires, de fonctionnaires qui plaident leur propre cause ou de conseils extérieurs représentant des fonctionnaires, doivent être soumis aux règles déontologiques applicables dans le système des Nations Unies, et prié le Secrétaire général de lui présenter à sa soixante-neuvième session un code de conduite pour les représentants légaux extérieurs à l'Organisation qui prévoient notamment des sanctions appropriées en cas de manquement, propres à prévenir les requêtes futiles.

36. Ayant été saisi du texte du projet de code de conduite à l'intention des conseils externes élaboré comme suite à cette demande de l'Assemblée, les juges sont d'avis que se donner un code venant régir les conseils externes revient à édicter des normes de conduite distinctes à l'intention de différentes catégories d'auxiliaires concourant à l'œuvre de justice devant le Tribunal. Par suite, réserver tout code de conduite aux

^e « The Role of Judges in Modern Society », discours prononcé par M^{me} Beverley McLachlin PC, Présidente de la Cour suprême, Canada, 5 mai 2001.

conseils externes va à l'encontre de ceci que l'Assemblée a prescrit que tous les conseils et représentants soient assujettis aux mêmes normes de conduite.

37. On serait mal fondé à dire que les normes de conduite résultant du projet de code dans sa rédaction actuelle sont déjà consacrées dans le texte actuel du Statut et du Règlement du personnel de l'ONU qui régissent les fonctionnaires du Bureau de l'aide juridique au personnel, de la Section du droit administratif et du Bureau des affaires juridiques, ainsi que d'autres fonctionnaires susceptibles de comparaître devant le Tribunal du contentieux. Le Statut et le Règlement du personnel édictent des normes de conduite de portée très étendue qui ne recouvrent pas celles envisagées pour les conseils externes. Au surplus, les droits et obligations bien déterminés tels que spécifiés dans le texte actuel du projet ne sauraient être interprétés implicitement comme s'appliquant aux conseils du défendeur.

38. Le pouvoir disciplinaire du Secrétaire général vis-à-vis de tout fonctionnaire est tout à fait différent du pouvoir de police que le Tribunal du contentieux exerce sur les auxiliaires de justice. Ainsi, tel manquement devant le Tribunal peut constituer une infraction au code de conduite sans caractériser la faute au regard du Statut ou du Règlement du personnel de l'ONU et vice versa. Toute solution qui consisterait à conférer à telle ou telle partie un pouvoir disciplinaire sur les conseils remettrait en cause la présomption d'indépendance des parties.

39. Les juges du Tribunal du contentieux ne sont donc pas favorables à l'approbation d'un code de conduite réservé à telle ou telle sous-catégorie d'auxiliaires du Tribunal, en l'occurrence les conseils externes. Ils prient instamment l'Assemblée de réexaminer la question, le but étant de voir élaborer un code de conduite unique à l'intention de tous conseils appelés à plaider devant le Tribunal.

Annexe II

Note des juges du Tribunal d'appel des Nations Unies

A. Impératif de rétablir et de régulariser l'institution du juge de permanence

1. Le Tribunal d'appel connaît non seulement des recours formés contre des jugements que les juges d'appel examinent et tranchent à l'occasion des trois sessions qu'ils tiennent par an, mais aussi des requêtes souvent d'extrême urgence, nombre desquelles sont introduites et doivent être vidées en dehors de ces sessions.

2. Pour faire face à cette situation, les juges ont, en 2010, institué la fonction de juge de permanence, exercée à tour de rôle mensuel, le juge désigné par le Président étant censé s'acquitter de toutes tâches judiciaires entre les sessions. Mise en place à la seule initiative des juges, la fonction consiste pour chacun d'eux à prendre sur son temps pour statuer en toute diligence sur des requêtes d'ordre procédural.

3. L'institution a puissamment contribué à permettre d'accélérer le cours de l'instance et de faire l'économie de risques d'infraction à la légalité. Toutefois, depuis qu'elle a vu le jour, le volume de travail que le juge préposé doit abattre entre les sessions s'est sensiblement accru.

4. Les requêtes ne cessent d'affluer. Rien que pour les cinq premiers mois et demi de l'année 2014, le Greffe en a reçu 50, ce qui représente plus que le nombre total de requêtes enregistré au titre de chacune des quatre dernières années. Si lourds ont été les sacrifices ainsi exigés de la personne du juge de permanence que la formule est fatalement devenue peu viable, surtout quand on sait qu'elle repose sur le bénévolat. Elle a donc vécu depuis avril 2014. Désormais censé vider les requêtes, le Président en tranche les plus urgentes s'il y a lieu, renvoyant le reste à la session suivante. Il en résultera vraisemblablement un arriéré de contentieux, l'ensemble des requêtes pendantes et des affaires enrôlées ne pouvant être tranchées le temps d'une session de deux semaines.

5. L'idéal serait d'affecter à New York un juge d'appel permanent qui aurait pour mission d'expédier les requêtes sans qu'il faille épiéter sur le temps nécessaire pour connaître des appels, ce qui permettrait de les entendre et de les trancher en toute diligence.

6. En attendant, il faudrait prendre des dispositions pour asseoir durablement l'institution du juge de permanence.

B. Nécessité de recruter un juriste supplémentaire

7. Depuis sa création, le Tribunal d'appel a pris au total 194 ordonnances touchant diverses questions de procédure et rendu 427 arrêts. Ces ordonnances exigent beaucoup de temps et d'attention de la part non seulement des juges, mais aussi du Greffe dont les ressources limitées sont ainsi davantage mises à contribution.

8. Il faut recruter d'urgence un juriste de plus au Greffe pour donner à cet organe les moyens de pourvoir plus durablement et certainement à l'appui administratif, juridique et technique requis par les juges.

9. Conscients de la mission qui leur est assignée en tant qu'unique instance d'appel de l'Organisation appelée à entendre et trancher tous recours et à cerner et régler les contestations sur des points de droit en toute célérité, le but étant de pourvoir à la sécurité juridique de la vie professionnelle du fonctionnaire et de permettre aux cadres et responsables de faire des choix de gestion juridiquement fondés et éclairés, les juges entreprennent d'abattre une plus grande besogne à chaque session.

10. Toutefois, malgré les louables efforts déployés par les uns et les autres, le volume du contentieux ayant atteint un plafond, le Greffe (constitué d'un greffier, de deux juristes et deux personnels d'appui) ne peut donner plus. Il n'a manifestement pas les moyens de sa vocation. Ces cinq dernières années ses agents ont préparé plus de 100 dossiers par an. En prévision de chaque session, ils doivent d'ordinaire recenser les affaires à examiner, photocopier des dossiers à envoyer aux juges par valise diplomatique, s'occuper de la logistique aux fins de la session (à New York ou ailleurs), exposer dans une note les faits de la cause, les arguments et points de droit et la jurisprudence et les textes applicables, participer aux délibérations, pourvoir à l'appui juridique et administratif nécessaire aux débats d'audience, préparer les réunions plénières et y apporter un concours et, enfin, éditer, arrêter et publier le texte des arrêts. Non seulement doivent-ils préparer trois sessions par an, ils sont encore censés gérer au jour le jour les opérations du Tribunal sous la direction du Président, et notamment, dépouiller le courrier à l'arrivée, porter à la connaissance du Président (ou précédemment du juge de permanence) toutes requêtes nouvelles, rédiger et apprêter les ordonnances faisant suite à des requêtes de procédure à signer par le Président (ou, auparavant par le juge de permanence) et répondre aux questions des parties et autres intervenants. De plus, les agents du Greffe entretiennent le site Web et le registre du Tribunal, établissent des données et statistiques et les contributions du Tribunal d'appel pour insertion dans les rapports d'activité du Bureau de l'administration de la justice et ceux du Secrétaire général sur la matière. Le Greffe épuise tout simplement tous ses moyens.

11. À l'heure actuelle, plus de 120 recours pendants sont sur le rôle, ce qui représente plus d'un an de charge de travail. Afin de ne pas laisser s'accumuler de nouvel arriéré et d'asseoir plus solidement les activités des juges et du Greffe, les juges sont d'avis qu'il est essentiel de pourvoir à tout le moins au recrutement d'un autre juriste de classe P-3 pour donner au Tribunal les moyens de continuer de s'acquitter de la mission qu'il tient de l'Assemblée générale.