

Juillet 2003



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

F

CONSEIL

Cent vingt-cinquième session

Rome, 26-28 novembre 2003

La réforme de l'administration de la justice dans le système des Nations Unies: Options pour la création d'instances supérieures de recours (JIU/REP/2002/5)

Le rapport du Corps commun d'inspection ci-joint est précédé des observations du Directeur général et des observations du Conseil des Chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCCS).

Par souci d'économie, le tirage du présent document a été restreint. MM. les délégués et observateurs sont donc invités à ne demander d'exemplaires supplémentaires qu'en cas d'absolue nécessité et à apporter leur exemplaire personnel en séance.
La plupart des documents de réunion de la FAO sont disponibles sur l'Internet, à l'adresse www.fao.org.

RAPPORT 2002/5 DU CCI

« Réforme de l'administration de la justice dans le système des Nations Unies: options pour la création d'instances supérieures de recours »

Observations du Directeur général de la FAO

Observations générales

1. Le titre parle d'« options pour la création d'instances supérieures de recours », mais, en réalité, le rapport traite d'un éventail plus large de questions, telles que, par exemple, « l'indépendance des organes concernés », le « renforcement des moyens officieux de conciliation, de médiation et de négociation », « l'harmonisation des méthodes de travail et des procédures du TAOIT et du TANU en vue de faire un seul tribunal de ces deux organismes », ou des « commissions paritaires de recours, comités paritaires de discipline et organes similaires ».

Observations relatives aux recommandations

Destinataire de la recommandation: Chef de secrétariat
 Organe délibérant
 Autre (*spécifier*) _____

Recommandation 1 (*citation du rapport du CCI*):

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

Cette recommandation présente-elle un intérêt pour la FAO? Oui: Non:

Décision ou action proposée: Approuvée
 Approuvée après modification
 Rejetée

Explication ou action proposée

3. Dans le cas de la FAO, l'organe interne chargé de connaître des recours des membres du personnel est le Comité de recours, qui est totalement indépendant. Ce comité peut donc rendre des avis remettant en question une position particulière prise par l'administration, même sur des sujets très sensibles et le fait souvent. En ce qui concerne l'idée qui est suggérée de regrouper les organes chargés de l'administration de la justice, cela dépendrait des circonstances concrètes propres à chaque site. Ainsi, des organisations d'assez petite taille présentes sur un même site pourraient envisager de regrouper leurs organes de recours. On notera que le Comité de recours de la FAO connaît aussi des appels formés par des membres du cadre organique du Programme alimentaire mondial et de ses services généraux travaillant au siège.

Inclure la recommandation et l'action dans le rapport annuel? Oui: Non:

Destinataire de la recommandation: Chef de secrétariat
 Organe délibérant
 Autre (*spécifier*) _____

Recommandation 2a (*citation du rapport du CCI*):

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

Cette recommandation présente-elle un intérêt pour la FAO? Oui: Non:

Décision ou action proposée: Approuvée
 Approuvée après modification
 Rejetée

Explication ou action proposée

5. La FAO s'emploie activement à mettre en place des moyens de médiation pour le règlement des désaccords ou différends proprement dits, sachant toutefois qu'ils ne concorderaient pas parfaitement avec la recommandation énoncée ci-dessus. Premièrement, une politique de prévention du harcèlement a été mise au point et a déjà été examinée avec les représentants du personnel. Elle prévoit la désignation d'un « conseiller sur les problèmes de harcèlement » dont le rôle sera d'aider à résoudre les problèmes de harcèlement par la médiation. Deuxièmement, l'organisation a créé une procédure de médiation beaucoup plus large qui doit être examinée avec les représentants du personnel. Cette procédure s'appliquerait à toute une série de désaccords et de différends. Elle consisterait à constituer des groupes de médiateurs et pourrait être saisie au siège et dans les quatre bureaux régionaux hors de Rome. Des dispositions seraient prises pour que les médiateurs puissent, au besoin, se rendre en mission dans les autres lieux d'affectation. Certaines questions n'ont pas encore été définitivement réglées et sont encore en discussion, telles que l'intégration de la médiation dans la procédure de recours proprement dite et la question de savoir s'il convient d'assortir la procédure d'un « certain degré de coercition » qui en ferait une condition préalable à l'ouverture d'un recours. En tout état de cause, pour que cette procédure soit appliquée efficacement, il faudrait que le personnel désigné par la FAO ait de bonnes connaissances de la médiation. Pour cette raison, deux membres du personnel de rang supérieur dans la Division des ressources humaines ont reçu une formation à la médiation dans une institution réputée.

Inclure la recommandation et l'action dans le rapport annuel? Oui: Non:

Destinataire de la recommandation: Chef de secrétariat
 Organe délibérant
 Autre (*spécifier*): Les tribunaux _____

Recommandation 2b (*citation du rapport du CCI*):

6. Le TAOIT et le TANU devraient, conformément à l'exemple donné par le système de règlement des différends dans certains États membres, pouvoir intervenir officiellement en tant que médiateurs entre les parties de façon à pouvoir résoudre les différends par la

conciliation chaque fois que cela paraît possible, et notamment dans les affaires qui ne soulèvent pas d'importantes questions d'ordre juridique.

Cette recommandation présente-elle un intérêt pour la FAO? Oui: Non:

Décision ou action proposée:

Approuvée	<input type="checkbox"/>
Approuvée après modification	<input type="checkbox"/>
Rejetée	<input checked="" type="checkbox"/>

Explication ou action proposée

7. En premier lieu, on remarquera que si un système de conciliation est mis en place au sein de chaque organisation, on peut supposer qu'il ne sera pas nécessaire de confier aux tribunaux des fonctions de conciliation.

8. D'une manière générale, la FAO serait plutôt réservée quant à l'idée de confier aux tribunaux des fonctions de conciliation, ne serait-ce que parce que cela pourrait poser un certain nombre de problèmes d'ordre pratique et juridique, y compris pour définir quels différends pourraient relever de cette procédure. La jurisprudence des tribunaux administratifs permet par ailleurs de penser qu'il pourrait s'avérer difficile de déterminer quels seraient les différends susceptibles d'être réglés par une procédure de conciliation exécutée par les tribunaux, puisque l'une des parties tend à considérer que sa plainte est importante. On remarquera qu'il y a eu, par le passé, des cas où, en attendant l'ouverture de la procédure devant le tribunal de l'OIT, la FAO et le plaignant sont parvenus à un règlement extrajudiciaire de leur différend, ou ont tenté de le faire. Toutefois, il s'agit de situations différentes de celle où le tribunal administratif aurait des fonctions de conciliation.

Inclure la recommandation et l'action dans le rapport annuel? Oui: Non:

Destinataire de la recommandation:

Chef de secrétariat	<input type="checkbox"/>
Organe délibérant	<input type="checkbox"/>
Autre (<i>spécifier</i>): Organes des Nations Unies et de l'OIT _____	<input checked="" type="checkbox"/>

Recommandation 3 (citation du rapport du CCI):

9. **S'agissant de la fusion possible entre le TAOIT et le TANU, les organes compétents de l'Organisation des Nations Unies et de l'OIT pourraient demander que soient harmonisés les statuts et les règlements de ces tribunaux, notamment pour ce qui est de leurs compétences, de l'étendue de leurs pouvoirs et de leurs jurisprudences, et plus particulièrement du choix de leurs membres; un calendrier précis devrait être établi à ce sujet par les deux tribunaux, travaillant chaque fois que nécessaire en coopération avec les organisations pour lesquelles ils fonctionnent.**

Cette recommandation présente-elle un intérêt pour la FAO? Oui: Non:

Décision ou action proposée:

Approuvée	<input type="checkbox"/>
Approuvée après modification	<input checked="" type="checkbox"/>
Rejetée	<input type="checkbox"/>

Explication ou action proposée

10. C'est essentiellement aux organes dirigeants des organisations concernées, c'est-à-dire les Nations Unies et l'Organisation internationale du travail, qu'il appartient de prendre une décision, en concertation avec les autres organisations qui ont accepté la compétence des tribunaux, sur le

point de savoir s'il devrait y avoir un tribunal unifié. En l'absence de précisions sur la justification réelle d'une telle recommandation, la FAO ne peut se prononcer davantage sur ce sujet.

Inclure la recommandation et l'action dans le rapport annuel? Oui: Non:

Destinataire de la recommandation: Chef de secrétariat
 Organe délibérant
 Autre (*spécifier*) _____

Recommandation 4 a) (citation du rapport du CCI):

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

Cette recommandation présente-elle un intérêt pour la FAO? Oui: Non:

Décision ou action proposée: Approuvée
 Approuvée après modification
 Rejetée

Explication ou action proposée

12. Dans la mesure où elle ne « porte (pas) atteinte à l'autorité des directeurs des organisations dans l'exercice de leurs responsabilités », la recommandation 4a) pourrait effectivement constituer un « principe général » de fonctionnement. Comme on le sait, dans certains pays, les tribunaux administratifs et l'acceptation de leurs décisions sont le résultat d'une évolution progressive où les administrations ont accepté de suivre l'avis d'organes consultatifs.

13. Toutefois, on peut se demander si les recommandations des Commissions paritaires de recours, même celles adoptées à l'unanimité, ont la même force d'autorité, puisqu'elles devraient être suivies par l'administration. Dans le cas de la FAO, il est arrivé que des recommandations unanimes ne respectent pas des faits essentiels ou des considérations fondamentales de droit. Il y a aussi eu des cas où des recommandations unanimes des Commissions paritaires de recours n'ont pas été admises par le Tribunal administratif qui a confirmé que l'Administration avait raison de refuser de les suivre. L'environnement général dans lequel fonctionne une organisation intergouvernementale et la taille de l'organisation peuvent influencer sur la capacité des Commissions paritaires de recours de formuler des recommandations faisant autorité, même si celles-ci ont été adoptées à l'unanimité. De plus, le Directeur général estime que l'Organisation et le membre du personnel concerné devraient avoir toute liberté d'être en désaccord avec une recommandation donnée, même unanime, et de prendre une décision qui s'en écarte (dans le cas de la direction) ou de saisir le Tribunal de l'OIT (dans le cas du membre du personnel). Cela dit, dans la pratique suivie par la FAO, une recommandation unanime du Comité de recours est habituellement suivie, mais fait l'objet d'un examen attentif de la recommandation proprement dite et de toutes les considérations pertinentes.

Inclure la recommandation et l'action dans le rapport annuel? Oui: Non:

Destinataire de la recommandation: Chef de secrétariat
 Organe délibérant
 Autre (*spécifier*) _____

Recommandation 4 b) (citation du rapport du CCI):

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

Cette recommandation présente-elle un intérêt pour la FAO? Oui: Non:

Décision ou action proposée: Approuvée
 Approuvée après modification
 Rejetée

Explication ou action proposée

15. Pour autant que le secret de la procédure est préservé, jusqu'au nom de l'appelant peut-être, l'Organisation ne verrait aucune difficulté à appliquer cette recommandation. On notera que c'est ce que font les Nations Unies.

Inclure la recommandation et l'action dans le rapport annuel? Oui: Non:

Destinataire de la recommandation: Chef de secrétariat
 Organe délibérant
 Autre (spécifier) _____

Recommandation 4 c) (citation du rapport du CCI):

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

Cette recommandation présente-elle un intérêt pour la FAO? Oui: Non:

Décision ou action proposée: Approuvée
 Approuvée après modification
 Rejetée

Explication ou action proposée

17. Selon la pratique de la FAO, chaque fois qu'une demande à cet effet est faite par l'une des parties, une audience a lieu. En outre, si le Comité de recours, après consultation du Directeur général, décide que la présence des appelants est nécessaire, il peut demander que des dispositions soient prises pour que les frais de voyage soient pris en charge par l'Organisation.

Inclure la recommandation et l'action dans le rapport annuel? Oui: Non:

Destinataire de la recommandation: Chef de secrétariat
 Organe délibérant
 Autre (spécifier) _____

Recommandation 5 (citation du rapport du CCI):

18. L'Assemblée générale pourrait demander à la Sixième Commission de se pencher sur l'utilité qu'aurait la création d'un organe qui serait spécialement chargé de réexaminer les décisions des deux tribunaux existants ou de l'éventuel tribunal unique (voir la

recommandation 3 ci-dessus). Cet organisme observerait les principes suivants:

- a) Il serait composé d'un président désigné par le Président de la Cour internationale de justice et de deux membres désignés, l'un par les présidents du TAOIT et du TANU et l'autre par les organes directeurs de l'Organisation internationale du Travail et de l'Organisation des Nations Unies. Les personnes proposées à cette fin seraient des juristes éminents et jouissant d'une réputation internationale. La durée de leur mandat ne dépasserait pas celle des membres des tribunaux. Les requêtes reçues par le nouvel organe feraient l'objet d'un examen préalable, de façon à ce que l'organe lui-même ne soit pas surchargé de requêtes dénuées de fondement.
- b) Les demandes de réexamen des jugements des deux tribunaux pourraient avoir cinq motifs: premièrement, l'excès de juridiction ou de compétence du tribunal saisi; deuxièmement, le fait que le tribunal n'ait pas exercé la juridiction qui lui appartient; troisièmement, que le tribunal ait fait une erreur sur une question de droit relative aux dispositions de la Charte des Nations Unies; quatrièmement, que le tribunal ait commis une erreur grave de procédure ayant entraîné un déni de justice; et, cinquièmement, que le tribunal se soit écarté abusivement de sa jurisprudence.
- c) Les jugements et les conclusions de cet organe auraient force obligatoire pour la direction des organisations et pour les tribunaux. L'organe n'aurait pas pour tâche de rouvrir la procédure, mais seulement de dûment examiner les décisions des tribunaux, de façon que ceux-ci puissent ensuite confirmer ou modifier ces décisions à la lumière des décisions et des conclusions de l'organe.

Cette recommandation présente-elle un intérêt pour la FAO? Oui: Non:

Décision ou action proposée:	Approuvée	<input type="checkbox"/>
	Approuvée après modification	<input type="checkbox"/>
	Rejetée	<input checked="" type="checkbox"/>

Explication ou action proposée

19. Cette recommandation appelle un certain nombre d'observations. Tout d'abord, on se souviendra que la question a été examinée de près lors des réunions des Conseillers juridiques du système des Nations Unies, après que l'UNESCO eut proposé la création d'un tribunal administratif de deuxième instance pour permettre au personnel et aux organisations employeurs ayant reconnu la compétence du tribunal administratif de l'OIT de faire appel d'un jugement rendu par cette instance (appelée « procédure d'appel extraordinaire »). Par la suite, une proposition apparentée a été présentée, prévoyant que les tribunaux administratifs de l'OIT et des Nations Unies tiendraient une session conjointe pour rendre un avis consultatif conjoint sur le caractère légal de toute décision prise par la Commission de la fonction publique internationale qui serait contraignante pour les organisations participant au régime commun des Nations Unies et qui leur serait soumise par la Commission elle-même ou par le Chef de secrétariat d'une de ces organisations. En outre, en liaison avec une demande de réexamen d'un certain jugement présentée par la FAO, l'Organisation avait beaucoup insisté sur le fait qu'il était souhaitable de créer une procédure administrative de deuxième instance et avait invité le tribunal de l'OIT à compenser l'absence d'un deuxième niveau de procédure en admettant l'erreur de droit comme motif recevable de réexamen de ses jugements. La FAO s'était fortement impliquée dans ces débats, et c'est dans ce contexte qu'il faut lire les observations qui suivent.

20. Premièrement, il n'est pas inutile de rappeler que la création d'une procédure administrative de deuxième instance ne répond pas à une obligation fondamentale d'ordre juridique. Le droit de faire appel d'un jugement n'est reconnu, en Europe par exemple, que pour

les infractions pénales, et encore dans certaines limites. Dans la demande de réexamen d'un jugement dont nous avons parlé ci-dessus, la FAO, après consultation de certains spécialistes réputés du droit administratif, avait beaucoup insisté sur la nécessité de créer une procédure exceptionnelle de recours contre des jugements administratifs qui permettrait au tribunal de siéger en audience plénière et d'accepter de réexaminer la manière dont il avait appliqué les dispositions pertinentes du droit. Dans sa demande, l'Organisation avait aussi évoqué des contacts informels qui avaient eu lieu en 1999 entre les Conseillers juridiques des organisations du système des Nations Unies et le Président du tribunal administratif de l'OIT. Dans son jugement rejetant la demande de réexamen de l'Organisation, le tribunal affirmait, entre autres choses, ce qui suit: « Et la référence, longuement développée, aux recours possibles devant les juridictions administratives françaises méconnaît le fait que les requêtes concernant la situation des fonctionnaires nommés par décret en Conseil des ministres sont de la compétence directe du Conseil d'État statuant en premier et dernier ressort sans pouvoir donner lieu à une procédure d'appel ou de cassation ». Le tribunal a également rappelé que l'acceptation du raisonnement de la FAO « permettrait la remise en cause systématique de ces jugements par des requérants mécontents de la solution adoptée ».

21. Deuxièmement, on estime, comme l'UNESCO quelques années plus tôt, que les propositions d'instaurer une procédure de deuxième instance tiennent davantage au mécontentement de certaines organisations ou plaignants à l'égard de certains jugements qu'à un besoin structurel de créer une telle procédure. Dans les débats évoqués plus haut avec le Président du tribunal administratif de l'OIT, plusieurs suggestions susceptibles d'améliorer la procédure existante ont été avancées mais n'ont reçu aucune suite. De ces suggestions, présentées dans une lettre du Conseil juridique de l'OIT datée du 1^{er} juin 1999 et dans une récente correspondance de l'Organisation internationale du travail, il ressort que le débat reste ouvert sur cette question. Avant d'étudier une proposition de procédure d'appel extraordinaire, il conviendrait donc de mettre en application ces suggestions.

22. Troisièmement, les Conseillers juridiques, prenant acte de ce que, selon les termes de la résolution 55/258 de l'Assemblée générale des Nations Unies intitulée « *administration de la justice* », il était dans l'intention du Corps commun d'inspection de continuer à étudier, en concertation avec toutes les organisations concernées, s'il était nécessaire de créer une juridiction supérieure, considéraient que la question d'une « procédure d'appel extraordinaire » était close. La FAO partage l'avis général selon lequel, au moins pour le moment, la question devrait être close, et ne considère pas la création d'un second niveau de procédure comme prioritaire. Le fait qu'il existe deux tribunaux ayant des compétences légèrement différentes – et cela n'a pas nui à l'unité fondamentale de la fonction publique internationale – ne constitue pas forcément en soi un inconvénient et peut comporter des aspects positifs, ne serait-ce que parce que chaque tribunal peut être en mesure de profiter de l'expérience de l'autre. En outre, le processus de création de la procédure de deuxième instance et, à plus forte raison, la fusion de l'ILOAT et de l'UNAT, entraîneraient inévitablement des difficultés pratiques énormes.

Inclure la recommandation et l'action dans le rapport annuel?

Oui: Non:

Destinataire de la recommandation: Chef de secrétariat
 Organe délibérant
 Autre (*spécifier*) _____

Recommandation 6 (citation du rapport du CCI):

23. **Les organes directeurs des organisations pourraient s'assurer de la collaboration des associations de défense du personnel pour créer un système général d'assurance juridique couvrant les frais encourus par les membres du personnel en matière de conseil et de représentation, étant entendu que les organisations n'apporteraient leur contribution à ces systèmes que jusqu'au moment où ceux-ci seraient auto-financés.**

Cette recommandation présente-elle un intérêt pour la FAO? Oui: Non:

Décision ou action proposée:

Approuvée	<input type="checkbox"/>
Approuvée après modification	<input type="checkbox"/>
Rejetée	<input checked="" type="checkbox"/>

Explication ou action proposée

24. Le Secrétariat ne pense pas que l'Organisation devrait contribuer au financement d'un régime d'assurance juridique de cette nature pour le personnel, même à titre transitoire. Le principe d'autonomie et de liberté d'association veut que ce soit le personnel lui-même qui finance de tels régimes.

Inclure la recommandation et l'action dans le rapport annuel? Oui: Non:



Assemblée générale

Distr. générale
31 janvier 2003
Français
Original: anglais

Cinquante-septième session
Points 119 et 123 de l'ordre du jour

Corps commun d'inspection

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

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

Note du Secrétaire général

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



Résumé

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

I. Introduction

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

II. Observations générales

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

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

Recommandation 1 :

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

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

Recommandation 2 :

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

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

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

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

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

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

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

Recommandation 3 :

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

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

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

Recommandation 4 :

- a) **Adopter comme principe général la pratique consistant à accepter les recommandations prises à l'unanimité par ces organes, sans pour autant que cela porte atteinte à l'autorité des chefs de secrétariat des organisations dans l'exercice de leurs responsabilités administratives.**
- b) **Publier chaque année un rapport récapitulant le nombre et la nature des affaires soumises aux commissions paritaires de recours, comités paritaires de discipline et autres organes consultatifs du même ordre, ainsi que le résultat chiffré des décisions prises par lesdits organes, sans néanmoins porter atteinte au caractère confidentiel de leurs travaux.**
- c) **Donner toute l'attention voulue à la question de la tenue d'audiences orales devant tous ces organes lorsqu'un débat peut aider au règlement du différend et le rendre plus rapide.**

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

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

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

Recommandation 5 :

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

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

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

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

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

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

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

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

Recommandation 6 :

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

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

**LA RÉFORME DE L'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE DANS LE
SYSTÈME DES NATIONS UNIES: OPTIONS POUR LA CRÉATION
D'INSTANCES SUPÉRIEURES DE RECOURS**

Document établi par

***Fatih Bouayad-Agha
Homero L. Hernández***

Corps commun d'inspection



**Nations Unies, Genève
Juin 2002**

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
Sigles		iv
RÉSUMÉ SUCCINCT ET OBJECTIF		v
CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS		vi
INTRODUCTION	1 - 14	1
I. SYSTÈMES INTERNES ET OFFICIEUX DE RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS DANS LES ORGANISATIONS DU SYSTÈME DES NATIONS UNIES	15 - 41	3
II. RÉFORME DE L'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE : POSSIBILITÉS D'UN SYSTÈME SUPÉRIEUR DE RECOURS	42 - 68	7
A. Situation générale	42 - 55	7
B. Vues exprimées par certaines organisations du système des Nations Unies	51 - 66	8
C. Indications sommaires sur les systèmes nationaux de certains États membres	67 - 68	10
ANNEXE A		16
ANNEXE B		17

SIGLES

AIEA	Agence internationale pour l'énergie atomique
CAC	Comité administratif de coordination
CCF	Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination
CEA	Commission économique pour l'Afrique
CFPI	Commission de la fonction publique internationale
CPD	Comité paritaire de discipline
CPR	Commission paritaire de recours
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
OIAC	Organisation internationale de l'aviation civile
OIT	Organisation internationale du Travail
OMI	Organisation maritime internationale
OMPI	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
OMS	Organisation mondiale pour la santé
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
ONUN	Office des Nations Unies à Nairobi
ONUW	Office des Nations Unies à Vienne
PAM	Programme alimentaire mondial
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
TANU	Tribunal administratif des Nations Unies
TAOIT	Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance

RÉSUMÉ SUCCINCT ET OBJECTIF

OBJECTIF :

Envisager, dans le cadre de la réforme de l'administration de la justice dans le système des Nations Unies, la possibilité de créer, en consultation avec les diverses institutions qui en font partie et compte tenu du cadre juridique propre aux différents États membres, une instance supérieure ayant compétence à l'égard des décisions définitives des deux principaux tribunaux administratifs internationaux, à savoir le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail (TAOIT) et le Tribunal administratif des Nations Unies (TANU).

Dans leur rapport intitulé « Administration de la justice à l'Organisation des Nations Unies » (A/55/57), les Inspecteurs, après avoir passé en revue les divers systèmes d'administration de la justice dans le système des Nations Unies, et tenant compte de l'information dont ils disposaient, concluaient que la question, et plus particulièrement celle concernant la création de juridictions de recours contre les décisions des juridictions inférieures et des organes quasi-judiciaires, devait être étudiée dans une perspective globale et s'étendant à l'ensemble du système. Et l'Assemblée générale, dans sa résolution 55/258, XI^e partie, datée du 14 juin 2001, notait de son côté que « le Corps commun d'inspection (comptait) continuer d'examiner, en consultation avec toutes les organisations du système des Nations Unies, la nécessité éventuelle de créer une juridiction de plus haut niveau, compte tenu du système juridique des différents États membres de l'Organisation des Nations Unies... ».

Le premier des principaux problèmes dont ont pris note les Inspecteurs en préparant leur rapport précédent et le présent document est lié à la nécessité de renforcer les instances officieuses de conciliation, de médiation et de négociation avant de passer à des procédures plus formelles.

Un deuxième problème est celui de la création d'une juridiction supérieure de recours contre les décisions des tribunaux administratifs. Plutôt que de formuler des recommandations n'intéressant que l'Organisation des Nations Unies proprement dite, les Inspecteurs ont décidé d'examiner, en

consultation avec toutes les institutions relevant des Nations Unies, s'il convenait de créer une juridiction supérieure s'étendant à tout le système et portant sur un nombre limité d'affaires définies avec toute la précision voulue.

Un troisième problème portait sur la défense et la représentation des membres du personnel, car ceux-ci se trouvent désavantagés en ces matières par rapport à la direction des diverses organisations, qui peuvent compter sur l'aide de leurs services juridiques et administratifs.

Dans leur étude de l'administration de la justice, les Inspecteurs se sont abstenus jusqu'à présent d'aborder les questions de fond et ont préféré examiner d'abord les questions de procédure sous tous leurs aspects, à la fois du point de vue théorique et du point de vue pratique. Cependant, leurs recherches ont fait apparaître, qu'il s'agisse des règles de fond ou de procédure, des lacunes assez importantes pour permettre aux organisations d'échapper aux conséquences les plus graves des décisions fautives prises par leur personnel dirigeant.

Le présent rapport propose donc des mesures destinées à garantir que l'administration interne de la justice dans les organisations internationales offre aux membres du personnel et aux directions de ces organisations des possibilités de recours équivalentes à celles qu'ils trouveraient dans les systèmes nationaux où tout fonctionnaire a le droit de contester une décision administrative prise à son encontre.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

L'indépendance de l'administration de la justice dans les institutions du système de Nations Unies

Dans leur rapport précédent sur ce sujet, intitulé « Administration de la justice à l'Organisation des Nations Unies » (A/55/57), les Inspecteurs proposaient la création d'un Bureau indépendant du règlement des différends et de l'administration de la justice qui réunirait des représentants du Tribunal administratif des Nations Unies (TANU), du médiateur, du secrétariat de la Commission paritaire de recours et du Comité paritaire de discipline, en faisant observer par ailleurs que, alors que le secrétariat du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail (TAOIT) était indépendant des services juridiques et administratifs de cette institution, le secrétariat du TANU était placé sous l'égide du Bureau des affaires juridiques.

RECOMMANDATION 1 :

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

Renforcement des moyens officieux de conciliation, de médiation et de négociation

Bien qu'il existe dans plusieurs organisations du système des organismes consultatifs qui, telles les commissions paritaires de recours, servent officiellement ou non de médiateurs entre les parties à quelque stade que l'on soit de la procédure, les Inspecteurs considèrent que ces organismes n'ont pas servi autant que cela serait possible à éviter de passer au stade du judiciaire. De plus, il semble que le TAOIT et le TANU gagneraient à être dotés d'une autorité médiatrice qui, proclamée comme telle, pourrait freiner la multiplication des affaires au premier niveau. Bien entendu, l'usage de cette autorité aurait un caractère entièrement discrétionnaire, et les décisions des tribunaux de ne pas en tenir compte ne pourraient être contestées.

RECOMMANDATION 2 :

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

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

Harmonisation des méthodes de travail et de la procédure du TAOIT et du TANU en vue de faire un seul tribunal de ces deux organismes

Les Inspecteurs ont constaté d'importantes différences entre les Statuts et les règlements du TAOIT et du TANU, notamment à propos de leur compétence, de leurs pouvoirs, de leur jurisprudence et du choix de leurs membres. Un effort d'harmonisation préparerait la voie à la fusion de ces deux organes, et la faciliterait.

RECOMMANDATION 3 :

S'agissant de la fusion possible entre le TAOIT et le TANU, les organes compétents de l'Organisation des Nations Unies et de l'OIT pourraient demander que soient harmonisés les statuts et les règlements de ces tribunaux, notamment pour ce qui est de leurs compétences, de l'étendue de leurs pouvoirs et de leurs jurisprudences, et plus particulièrement du choix

de leurs membres; un calendrier précis devrait être établi à ce sujet par les deux tribunaux, travaillant chaque fois que nécessaire en coopération avec les organisations pour lesquelles ils fonctionnent.

Commissions paritaires de recours, comités paritaires de discipline et organes similaires

Les Inspecteurs jugent nécessaire que soit mieux reconnue l'importance du rôle que jouent les organismes consultatifs internes – commissions paritaires de recours, comités paritaires de discipline et autres – en aidant les directeurs exécutifs des organisations à résoudre les différends employés/employeurs, notamment en ce qui concerne l'établissement des faits, l'identification des principaux points de désaccord et la formulation de recommandations. À cette fin, les directeurs exécutifs des organisations devraient accepter :

RECOMMANDATION 4 :

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

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

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

Options en vue d'une juridiction d'appel supérieure

Les Inspecteurs considèrent que le fait d'avoir supprimé la possibilité de contester les décisions du TANU devant la Cour internationale de justice (CIJ) a eu pour effet, peut-être involontaire, de faire disparaître le seul remède possible contre les défauts éventuels des décisions de ce tribunal. Les

demandes de ce genre étaient alors soumises à un organe spécial, le Comité des demandes de réformation des jugements du Tribunal administratif, disparu en 1995, mais les motifs qui justifiaient son action ont gardé leur validité et leur actualité.

RECOMMANDATION 5 :

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

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

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

c) Les jugements et les conclusions de cet organe auraient force obligatoire pour la direction des organisations et pour les tribunaux. L'organe n'aurait pas pour tâche de rouvrir la procédure, mais seulement de dûment examiner

les décisions des tribunaux, de façon que ceux-ci puissent ensuite confirmer ou modifier ces décisions à la lumière des décisions et des conclusions de l'organe.

Conseils et représentants des membres du personnel

Les Inspecteurs proposent que les organisations veillent à ce que les membres de leur personnel aient le plus large accès à l'administration de la justice et se portent garantes de l'égalité entre les parties dans toute affaire contentieuse soumise

aux organes internes de caractère consultatif ou juridictionnel.

RECOMMANDATION 6 :

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

INTRODUCTION

1. Les Inspecteurs ont constaté pendant leur enquête que les organisations du système des Nations Unies sont toutes confrontées, quelles que soient les caractéristiques de chacune, à des problèmes comparables dans le domaine des différends avec les membres de leur personnel.

2. Toutes ces organisations internationales reconnaissent – c'est un de leurs points communs – la nécessité de régler dans la légalité et la transparence les différends avec leur personnel, en améliorant, comme elles le souhaitent également, les règles et procédures en vigueur de façon à parvenir à une situation satisfaisante pour tous.

3. Cet objectif commun est directement inspiré par un double souci: répondre, d'une part, à la perplexité de certains Secrétaires exécutifs, parfois surpris par des jugements accordant aux requérants des indemnités qu'ils jugent trop généreuses; et, d'autre part, la frustration de certains membres du personnel se considérant blessés par la méconnaissance de leurs droits dans d'autres jugements.

4. En tout état de cause, et quelles que soient les déceptions rencontrées ou les espérances caressées de part et d'autre, les Inspecteurs considèrent qu'il serait au plus haut point recommandable de travailler systématiquement, sinon à l'unification, du moins à l'harmonisation des règles et des procédures qui gouvernent les rapports employeurs/employés dans toute l'administration internationale. Selon eux, un tel souci serait porteur d'une meilleure conception de la fonction publique internationale dans son ensemble, et répondrait en même temps aux exigences modernes de bonne « gouvernance ». Le présent rapport a pour but de répondre à cette préoccupation.

5. La naissance d'un litige entre employeur et employé dans les organisations internationales appelle généralement, au premier stade, la recherche d'une solution amiable, et telle est la situation actuelle dans la plupart des organisations du système des Nations Unies. Mais on notera que les moyens d'y parvenir diffèrent d'une organisation à l'autre. Certaines d'entre elles, comme l'OMPI, n'ont pas créé à ce jour de véritable système juridique et se bornent à « négocier » avec le plaignant, quand elles le souhaitent et sans obligation juridique à cet égard. D'autres organisations au contraire – et c'est

la majorité – privilégient clairement la conciliation et la médiation, et vont jusqu'à institutionnaliser la recherche préalable de la solution amiable, notamment par la création d'un médiateur ou d'un *ombudsman*.

6. De l'avis des Inspecteurs, ce premier stade des litiges mérite la plus grande attention. Malgré en effet son utilité réelle, les protagonistes ne lui accordent généralement, de part et d'autre, qu'un intérêt tout relatif, et ont hâte de passer à la phase proprement juridictionnelle alors même que la recherche d'une solution amiable offre, si elle se fait correctement, d'appréciables possibilités de solution rapide et définitive.

7. Il importerait tout d'abord que toutes les organisations du système mettent en place, sur un modèle sensiblement comparable, une phase juridiquement organisée de recherche de solution amiable dans le cadre interne. Il importerait également que, de part et d'autre, on ne considère plus cette phase de conciliation et de médiation comme une simple formalité administrative à écarter pour passer à la saisie du tribunal administratif compétent. Les articulations juridiques de cette phase préliminaire avec la procédure contentieuse devraient être étudiées de façon à restituer toute son efficacité à la recherche de la solution amiable. Il importerait enfin que les deux parties abordent cette première phase dans un état d'esprit positif, et comme si elle était la dernière chance possible de règlement du litige. C'est à ce prix que la conciliation ou la médiation, loin d'être une étape inutile à parcourir au plus vite, pourront montrer toute leur utilité et rendre les plus grands services, notamment en faisant gagner du temps et de l'argent à tous et en permettant d'éviter l'encombrement du rôle des tribunaux. Si cette phase première est rendue partout obligatoire tout en conservant les vertus de la souplesse nécessaire pour parvenir à un résultat satisfaisant, les Inspecteurs considèrent qu'elle apparaîtra déjà elle-même comme l'équivalent d'un premier degré de « juridiction » (amiable) rendant presque superflue la création d'un système d'appel contre les jugements des tribunaux administratifs.

8. Vu l'intérêt que pourrait avoir cette phase amiable du règlement des différends, il serait particulièrement souhaitable que l'ensemble des organisations intéressées prennent les initiatives

voulues pour généraliser et en même temps harmoniser ce type de recours interne, sans perdre de vue la nécessité d'une bonne articulation avec la suite éventuelle de la procédure.

9. Les méthodes de recours interne se caractérisent par leur variété. Inexistantes dans certaines organisations, limitées ailleurs à une conciliation ou une médiation assez vague et sans profil net, incarnées dans d'autres cas encore par des commissions paritaires de recours dénuées de pouvoir de décision et réduites à exprimer des recommandations qui redonnent le dernier mot à la direction de l'organisation – laquelle s'en trouve parfois embarrassée- ces procédures internes mériteraient une profonde refonte.

10. Le fait de pouvoir régler à la satisfaction de tous et à l'amiable les litiges entre les fonctionnaires et leur hiérarchie, sans que le TANU ou l'OIT ait à intervenir, serait un bienfait, non seulement pour ces tribunaux, à qui cela donnerait un peu plus de temps pour faire face à la masse des affaires qui leur sont soumises, mais aussi pour la bonne santé des organisations, auxquelles il arrive d'être perturbées dans leur fonctionnement par une suite de procès déplaisants et envenimant les relations entre elles et leur personnel.

11. Il convient en outre de rappeler qu'on ne trouve nulle part dans la fonction publique internationale un double degré de juridiction permettant à l'une des parties de contester un jugement qu'elle estime mal fondé, alors même que la fonction publique internationale s'est modelée sur les fonctions publiques nationales, qui bénéficient pour la plupart d'un système d'appel ou de recours. Cela paraît d'autant plus regrettable que la saisie du tribunal administratif n'est pas précédée, comme on l'a déjà dit, d'un système efficace de règlement à l'amiable. Selon les Inspecteurs, l'absence d'un second degré de juridiction devrait être corrigée, étant entendu que la généralisation d'un système de règlement à l'amiable allègerait sans doute et à la fois la charge des tribunaux et celle de la juridiction de recours.

12. Cette question de l'appel contre les jugements des tribunaux administratifs des Nations Unies a été plusieurs fois soulevée, mais sans que l'on trouve jusqu'ici une solution cohérente. Un principe évident doit d'abord être respecté dans les efforts pour établir un second degré de juridiction : c'est d'éviter de créer par là des procédures qui se signaleraient par leur longueur, leur lourdeur et l'aggravation des coûts. À cet égard, les Inspecteurs restent conscients des mises en garde de certains conseillers juridiques des organisations contre « des recours qui augmenteraient encore le travail de l'administration » et contre « le coût exorbitant d'une juridiction d'appel par rapport au nombre limité des cas qui seraient portés devant elle ».

13. Ces remarques sont justifiées, et les Inspecteurs sont soucieux, comme toujours, de ne pas entraîner les organisations dans les ornières d'une bureaucratie supplémentaire ou dans des coûts dont ils font eux-mêmes la chasse systématique. Mais ils feront observer que, si les premiers efforts pour rechercher un accord amiable étaient organisés de manière à être productifs, ce sont les activités des deux degrés de juridiction qui seraient allégés d'autant. Le second degré de juridiction, en particulier, servirait plus souvent la justice par sa simple existence ou sa valeur de symbole que par une activité soutenue et dispendieuse, car il n'aurait que rarement à intervenir. Il n'y a donc pas de raison de ne pas envisager un second degré de juridiction : la réputation de Nations Unies ne pourrait qu'y gagner, surtout à un moment où, à tort ou à raison, l'ONU paraît indifférente aux règles nécessaires à une bonne administration de la justice et dépourvue d'un système juridictionnel rapide et équitable.

14. En tout état de cause, les suggestions ci-après des Inspecteurs, inspirées par une réflexion approfondie faisant suite à leur enquête, ne sauraient avoir pour objet de troubler en quoi que ce soit le travail des deux tribunaux administratifs, au rôle desquels ils rendent hommage dans leur mission de garants de l'indépendance et de la sécurité du personnel des organisations.

I. SYSTÈMES INTERNES ET OFFICIEUX DE RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS DANS LES ORGANISATIONS DU SYSTÈME DES NATIONS UNIES

15. Les conceptions modernes en matière de gestion mettent l'accent sur les possibilités de négociation à tous les niveaux du personnel et encouragent l'utilisation de moyens officieux tels que la conciliation, la médiation ou la négociation, qui ont pour avantage évident d'empêcher que les différends ne fassent l'objet de procédures régulières, lesquelles tendent à prendre du temps, à être coûteuses, et à avoir souvent pour conséquence d'aggraver les différends entre le personnel et la direction des organisations au lieu de les éliminer. De plus, ces instances officieuses n'ont pas pour but de dire qui a raison et qui a tort, et elles sont même d'autant plus efficaces qu'elles n'entraînent de blâme pour personne. Nombreux sont les problèmes – et notamment ceux qui résultent des relations entre les individus – qui peuvent ainsi être résolus sans que l'on ait recours au système proprement juridictionnel.

16. Les organisations du système des Nations Unies, presque toutes conscientes de ces avantages, ont créé pour la plupart des postes de travail ou des organes à temps partiel pour résoudre les différends avant qu'ils ne deviennent justiciables, et il serait souhaitable qu'elles utilisent toutes les systèmes de médiation, de conciliation et de négociation et qu'elles renforcent ces moyens officieux de règlement des différends, ce qui réduirait du même coup le nombre des cas soumis aux organes juridictionnels. Ces moyens officieux de règlement des différends pourraient en outre être utilisés pendant toute la durée des différends, y compris au stade des recours internes et de la procédure devant les tribunaux.

17. Cependant, ces méthodes officieuses de règlement des différends ne peuvent être efficaces que si les individus ou les organes qui en sont chargés jouissent de la pleine confiance du personnel et de la direction des organisations, et si leur action est rapide et débouche sur des recommandations concrètes. Elles ne doivent ni prendre trop longtemps ni dépasser les délais voulus, mais au contraire résoudre les différends avec rapidité, et les administrateurs devraient avoir de leur côté le pouvoir de négocier ou de parvenir à un compromis, et notamment d'accepter certains débours, tels que des paiements à titre gracieux, pour résoudre les différends et éviter le passage au système juridictionnel. Il conviendrait donc

d'adapter les règles en vigueur de façon à ce qu'elles permettent des paiements de ce genre.

18. Beaucoup d'organisations ont déjà des systèmes officieux de règlement des différends. Au Secrétariat des Nations Unies, par exemple, c'est le cas du jury chargé d'examiner les plaintes faisant état d'un traitement discriminatoire, créé au Siège en vertu de la résolution 31/26 de l'Assemblée générale, et, dans les principaux lieux d'affectation, des jurys en matière de discrimination et autres plaintes, qui existent depuis 1983.

19. Malheureusement, les membres du premier de ces jurys n'avaient pas caché leur découragement devant les Inspecteurs lorsque ceux-ci les avaient rencontrés à New York pendant la préparation de leur rapport précédent. Les Inspecteurs, estimant que ce jury devait être remplacé par une institution plus dynamique, avaient alors suggéré la nomination d'un *ombudsman* travaillant à plein temps. Une proposition dans ce sens ayant été faite par le Secrétaire général, l'Assemblée générale lui a donné son accord dans sa résolution 55/258, et un *ombudsman* ayant rang de Sous-Secrétaire général a récemment été nommé.

20. Le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) a lui aussi créé un poste d'*ombudsman* dont le titulaire a pour mission générale de faire régner dans l'organisation un climat propice à l'harmonie et à la productivité, et, plus concrètement, de rechercher par des moyens officieux une solution mutuellement acceptable aux différends qui opposent les membres du personnel à leurs supérieurs ou à l'administration. Ces *ombudsmen* sont nommés pour une période de deux ans, par consensus ou par élection.

21. Le Fonds des Nations Unies pour le développement (PNUD) a de son côté un groupe de médiation, ouvert également aux fonctionnaires du Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP). Les membres de ce groupe sont généralement nommés pour deux ans, l'un d'eux servant de coordonnateur, et c'est celui-ci qui propose les nouveaux candidats aux représentants du personnel, font à leur tour leurs propositions après consultation avec l'administration du PNUD et du FNUAP. Les membres de ce groupe ont à connaître de nombreuses questions : problèmes de

personnel, conflits de personnalité, griefs d'ordre général, harcèlements sexuels ou autres. Ils n'interviennent pas dans les cas qui sont réglés par d'autres voies, tels que les affaires « collectives » – qui sont confiées aux représentants du personnel –, la contestation des rapports d'appréciation du comportement professionnel ou encore les questions d'avancement.

22. L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) a créé un mécanisme de conciliation facultative mais qui n'a pas cependant tous les traits d'un véritable système de médiation, et a également mis en place un système spécialement consacré aux allégations de harcèlement sexuel. Le Programme alimentaire mondial (PAM), quant à lui, n'a pas de système officiel de règlement des différends, mais a prévu un système consacré aux cas de harcèlement sexuel, d'abus d'autorité et autres affaires de ce genre. Cependant, les représentants du personnel de la FAO et du PAM ont déclaré aux Inspecteurs que les membres du personnel directeur sont rarement tenus pour responsables de leurs décisions et que, faute d'un véritable système de règlement des différends, les fonctionnaires, et notamment ceux qui travaillent sur le terrain, se trouvent forcés de s'adresser aux organes internes de caractère officiel, puis au TAOIT.

23. L'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) a mis en place toute une série de possibilités de médiation et de conciliation. Tout d'abord, les membres du Service du personnel essaient de trouver une solution aux différends qui opposent les fonctionnaires à leurs supérieurs hiérarchiques. Les conseillers du personnel, de leur côté, peuvent s'occuper des questions telles que les problèmes familiaux, financiers et autres. Les fonctionnaires qui ont besoin d'aide pour faire face aux difficultés pratiques de la vie à Vienne peuvent aussi se tourner vers un groupe dénommé *SOS Colleagues*, composé de volontaires. Enfin, les différends susceptibles d'aboutir à une procédure proprement dite peuvent être soumis d'abord à l'un ou l'autre des cinq ou six médiateurs existants. Ce système fait preuve de beaucoup d'efficacité dans le règlement des conflits à l'amiable et réduit considérablement le nombre des procédures proprement dites. De plus, la médiation et la conciliation continuent à jouer leur rôle lors de ces procédures.

24. L'Organisation maritime internationale (OMI) n'a pas actuellement de système de médiation ou d'*ombudsman*. Il existait il y a une dizaine d'années des médiateurs choisis par élection, mais qui étaient rarement utilisés et peu utiles. Il est vrai que la taille de l'organisation – quelque 300 personnes en tout – facilite les relations directes avec les membres du personnel et une connaissance tout aussi directe des problèmes d'ordre individuel ou collectif. Les représentants du personnel ont néanmoins déclaré que l'absence d'un système de conciliation et de médiation était une difficulté dans les relations entre l'administration et le personnel.

25. Les entretiens des Inspecteurs avec les membres des services administratifs et juridiques de l'OMI ont débouché sur une proposition qui tend à remplacer le système paritaire en place, jugé peu utile, par la nomination d'un *ombudsman* ou d'un médiateur à plein temps jouissant de la confiance du Secrétaire général et du personnel. Ce médiateur, après avoir examiné les différends qui lui seraient soumis, ferait des recommandations au Secrétaire général, qui garderait le droit de les rejeter, auquel cas le fonctionnaire en cause pourrait s'adresser au TANU. Selon les Inspecteurs, cette solution serait souhaitable pour une petite organisation telle que l'OMI, car elle éviterait les longues procédures devant les organes officiels internes.

26. À l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), plusieurs fonctionnaires retraités servant de médiateurs sont chargés d'essayer de résoudre officieusement les différends entre le personnel et la direction. Malheureusement, ces médiateurs, bien qu'ayant libre accès auprès du Directeur général, n'ont pas réussi jusqu'ici à remplir efficacement leur rôle sans recours constant à celui-ci.

27. Au cours de sa rencontre avec les Inspecteurs, le Président du Conseil d'appel de l'UNESCO a déclaré que, selon lui, les litiges qui opposent l'administration et le personnel ne devaient pas avoir forcément un caractère contentieux, et que des systèmes officieux de médiation et de conciliation seraient très utiles. Cependant, le conseil ne pourrait être remplacé par un *ombudsman* vu que les conclusions de celui-ci n'auraient pas de force obligatoire et qu'il pourrait seulement essayer de mettre fin aux différends par des moyens officieux.

28. L'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI) a cinq médiateurs choisis conjointement par l'administration et le personnel, qui ont pour fonction d'éviter le recours au contentieux dès le début du différend. Certains de ces médiateurs viennent des rangs des administrateurs, d'autres des rangs du service général.

29. À l'Organisation mondiale pour la santé (OMS), l'*ombudsman*, pour lequel un poste à mi-temps avait été créé au début des années 80, travaille maintenant à temps plein. La personne qui remplit cette fonction est choisie par le personnel sur une liste établie par le Directeur général. L'OMS a aussi défini une politique visant le harcèlement sexuel et les autres formes de harcèlement.

30. Le système le plus avancé de règlement des différends est peut-être l'« Accord collectif sur une procédure de règlement des différends » qui a été adopté le 13 septembre 2000 par le Bureau international du Travail et le syndicat du personnel de cette organisation. L'un des traits principaux de cet accord est que les deux parties – BIT et syndicat – y constatent que, « en vertu des règles de la justice naturelle, nul ne peut être à la fois juge et partie, chacune des parties devant avoir le droit de se faire entendre ». Elles y affirment aussi « qu'il est souhaitable que les différends soient réglés aussi promptement que possible et au niveau le plus proche de parties en litige », ainsi que « la nécessité d'élaborer et de mettre en œuvre des stratégies en vue de prévenir l'émergence de différends ». Et elles soulignent la nécessité de mesures propres à éliminer toute forme de harcèlement, en ajoutant que « le syndicat a pour rôle de représenter tout membre du personnel qui lui en ferait la demande pour toute question relevant du présent accord ».

31. Cet accord prévoit aussi la création d'un poste de médiateur nommé d'un commun accord par la direction de l'organisation et le syndicat du personnel et n'appartenant pas au personnel de l'organisation. Ce médiateur, qui a compétence pour connaître de tout différend portant sur toute question liée au travail ou à l'emploi d'un membre du personnel, à l'exception de ceux portant sur les questions de discipline, de classement d'emploi, de sélection ou d'évaluation du travail, est aidé dans son travail par des conciliateurs choisis en commun par l'organisation et le syndicat.

32. L'accord collectif de septembre 2000 permet au fonctionnaire intéressé de demander d'abord l'ouverture d'un dialogue entre lui-même et le supérieur hiérarchique visé, avec, si cela est nécessaire, l'intervention d'un conciliateur ou du médiateur, ou de l'un et l'autre. C'est après cette tentative de conciliation que le membre du personnel peut s'adresser, soit au médiateur, soit à un groupe mixte. Le médiateur dispose de tous les pouvoirs nécessaires pour parvenir à une solution du différend. Ce stade des efforts exige une réunion de toutes les parties intéressées et la présentation au supérieur hiérarchique d'un rapport rédigé par le médiateur. En cas d'échec, le membre du personnel peut se tourner vers une procédure d'arbitrage.

33. Les Inspecteurs ont profité des voyages qu'ils faisaient en vue d'autres rapports pour se renseigner sur la situation dans des lieux d'affectation autres que le siège des organisations, à savoir Nairobi et Addis Abeba.

34. À cette date, c'est-à-dire avant la récente nomination du médiateur du Siège, il y avait à l'Office des Nations Unies à Nairobi (ONUN) un groupe de la discrimination et un médiateur, et les membres du groupe ont déclaré aux Inspecteurs que, les plaintes officielles dirigées contre des supérieurs hiérarchiques étant contraires aux mœurs de la région, les membres du personnel de l'ONUN préféraient en général parvenir à un compromis. Le travail du groupe de la discrimination jouait donc un rôle central dans la solution de nombreux différends.

35. Les membres de ce groupe jugeaient utile la création au siège d'un médiateur ayant compétence pour l'ensemble du Secrétariat, de façon que les mêmes normes soient appliquées en tout lieu. En même temps, cependant, ils jugeaient important de faire en sorte que les normes de Nairobi, inspirées par des considérations culturelles particulières, soient respectées et prises en considération. Selon eux, le médiateur et le groupe devaient pouvoir travailler ensemble.

36. Il est à remarquer qu'au cours de diverses autres réunions, les représentants du personnel se sont eux aussi déclarés en faveur de la création d'un poste de médiateur indépendant et suffisamment élevé dans la hiérarchie. Selon eux, les membres du personnel n'avaient pour le moment aucun moyen d'exprimer leurs plaintes à titre individuel, et il n'y avait ni garantie de protection pour celui qui le

faisait, ni moyen de se protéger contre les représailles.

37. Le groupe de la discrimination suit une méthode de travail informelle et souple. Tout d'abord, et avant même d'intervenir entre les parties, il communique la plainte qu'il a reçue à l'administration, en lui demandant de lui présenter les observations qu'elle juge nécessaires. Le principal problème est que cela prend longtemps, alors que normalement la rapidité serait indispensable. De plus, et alors que les membres du groupe estiment s'être acquittés de leur tâche en formulant une recommandation, les membres du personnel jugent au contraire que leur action est incomplète tant qu'il n'y a pas eu de réaction à cette recommandation.

38. Le rôle principal du médiateur de l'ONUN est d'essayer d'obtenir un accord des parties avant que la plainte ne soit officiellement déposée devant la commission paritaire de recours. Les Inspecteurs ont appris pendant leur séjour à Nairobi que le médiateur était saisi d'environ 1 000 cas par an.

39. Le médiateur a fermement approuvé les conclusions et les recommandations contenues dans le précédent rapport du CCI relatif à l'administration de la justice, et à la proposition de créer un poste de médiateur suffisamment élevé dans la voie hiérarchique ainsi qu'un bureau indépendant pour l'administration de la justice. Il jugeait satisfaisante la durée de cinq ans qui était prévue pour le mandat de ce médiateur. Lui-même avait servi pendant plus de sept ans, ce qu'il jugeait excessif. Bien entendu, la création d'un poste de médiateur supérieur entraînerait la disparition des postes de médiateur local, le sien compris.

40. On trouve d'autres possibilités de règlement officieux des différends à l'UNON, où le règlement intérieur et les instructions de la commission

paritaire de recours confient à son Président la tâche de désigner les membres de la commission qui sont chargés de procéder aux conciliations demandées en vertu de la disposition 111.1 (b) du règlement du personnel. Les membres de la commission ont suggéré qu'on envisage, pour les lieux d'affectation où le nombre des différends ne justifie pas la nomination d'un médiateur et la création d'une commission paritaire, d'étendre le mandat de la commission et de ses membres de façon à leur permettre de diriger individuellement ou collectivement les efforts officieux de conciliation, avec l'aide juridique du Secrétaire de la Commission, avant l'ouverture de procédures officielles.

41. Contrairement à l'UNON, la Commission économique pour l'Afrique (CEA) a peu de moyens de régler les différends entre le personnel et la direction. Les membres du personnel peuvent s'adresser pour cela à un Groupe des réclamations, qui cependant ne passe pas pour être particulièrement efficace, ou demander l'avis d'un membre du personnel à la retraite, dénommé le « Conseiller résident », qui vient en aide à certains fonctionnaires. Le plus souvent, c'est néanmoins à l'administration de l'Organisation qu'il incombe de résoudre ces conflits lorsqu'ils sont portés à son attention. Cependant, la CEA a récemment désigné un Conseiller du personnel qui est chargé de limiter les problèmes dès qu'ils apparaissent en réunissant les individus qui se montrent incapables de voir au-delà de leurs intérêts personnels, en leur faisant considérer ceux-ci dans un cadre plus général, et en essayant à partir de là de résoudre le différend en cause. Si néanmoins l'administration ne peut résoudre le problème à la satisfaction du fonctionnaire intéressé, celui-ci peut demander l'aide du syndicat du personnel. On a signalé aux Inspecteurs que l'administration préférerait évidemment que les fonctionnaires lui soumettent leurs difficultés, plutôt que de s'adresser à leur syndicat, bien qu'en fait celui-ci ne soutienne pas systématiquement les réclamations des fonctionnaires et leur signale quand il le faut qu'ils sont dans leur tort.

II. RÉFORME DE L'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE : POSSIBILITÉS D'UN SYSTÈME SUPÉRIEUR DE RECOURS

A. Situation générale

42. On l'a vu dans le chapitre précédent, la première étape de l'opposition interne à une décision administrative consiste habituellement à demander au directeur de l'organisation intéressée de revenir sur la décision prise au nom de celle-ci, la seconde étape étant la présentation d'une requête devant l'un des deux tribunaux administratifs du système : le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail (TAOIT) et le Tribunal administratif des Nations Unies (TANU). (On trouvera dans les annexes A et B le nom des organisations qui reconnaissent la juridiction de chacun de ces tribunaux.)

43. Le prédécesseur de ces tribunaux, c'est-à-dire le Tribunal administratif de la Société des Nations, créé en 1927, se prononçait sans possibilité de recours. Et, de même, le Statut du TAOIT, qui succéda en 1946 à ce tribunal, précise en son article VI, paragraphe 1, que « ses jugements sont définitifs et sans appel ».

44. Cependant, l'article XII, paragraphe 1, de l'annexe au même Statut, qui s'applique aux organisations internationales pouvant reconnaître la juridiction du tribunal, est ainsi rédigé :

« Au cas où le Conseil exécutif d'une organisation internationale ayant fait la déclaration prévue à l'article II, paragraphe 5, du Statut du tribunal conteste une décision du tribunal affirmant sa compétence ou considère qu'une décision dudit tribunal est viciée par une faute essentielle dans la procédure suivie, la question de la validité de la décision rendue par le tribunal sera soumise par ledit Conseil exécutif, pour avis consultatif, à la Cour internationale de justice ».

45. Le TANU, bien que créé en 1949, c'est-à-dire après le TAOIT, n'avait pas dans son Statut de disposition correspondante, et, en 1955, la Cour internationale de justice a fait savoir à l'Assemblée générale des Nations Unies qu'en l'absence d'un tel texte il n'y avait pas de motif possible pour rejeter un jugement du TANU, ni de méthode pour faire recours contre un tel jugement. L'Assemblée a

ensuite ajouté au Statut du TANU un article 11, inspiré du précédent du TAOIT.

46. En même temps, cependant, l'Assemblée prévoyait deux innovations. Premièrement, les requérants pouvaient s'associer à l'action engagée par les États ou la direction des organisations (seuls à avoir le pouvoir de le faire, puisqu'ayant seuls accès aux organes exécutifs des organisations). Deuxièmement, deux motifs de contestation étaient ajoutés : le fait que le tribunal avait pu ne pas exercer sa juridiction, ou commettre une erreur de droit concernant les dispositions de la Charte.

47. Enfin, les Nations Unies n'ayant pas d'organe correspondant aux conseils exécutifs des institutions spécialisées, l'Assemblée donnait à un Comité des demandes de réformation de jugements du Tribunal administratif le pouvoir de demander des opinions facultatives sur les jugements du TANU. Comme indiqué dans le rapport précédent du CCI (A/55/57), ce comité était « composé des États membres dont les représentants avaient siégé au Bureau de l'Assemblée générale à la dernière en date des sessions ordinaires de celle-ci ».

48. En décembre 1995, l'Assemblée générale a ensuite décidé (résolution 50/54) de modifier le Statut du Tribunal administratif des Nations Unies en supprimant l'article 11, et donc en faisant disparaître le Comité des demandes de réformation, bien que son utilité n'eût pas disparu, et en écartant ainsi le seul recours possible contre les vices possibles des jugements du TANU.

49. À l'heure actuelle, il n'y a donc aucun recours possible des organisations ou du personnel contre les jugements du TANU, et, dans le cas du TAOIT, il n'y a de recours que sous la forme d'une demande d'opinion consultative adressée à la Cour internationale de justice par les conseils exécutifs des organisations.

50. Depuis 1998, cependant, les conseillers juridiques du système des Nations Unies ont plusieurs fois examiné lors de leurs rencontres les avantages qu'il y aurait à créer un mécanisme de recours. Ayant poursuivi cet examen à la demande du Comité administratif de coordination (CAC), ils ont ensuite abouti (à l'exception du conseiller juridique de

l'UNESCO, selon qui le système actuel interdisait pratiquement tout recours possible contre le jugement d'un tribunal) à une position commune lors de leur réunion de mars 1999¹, à Rome. (Pour plus de détails, voir le rapport précédent du CCI, A/55/57.)

51. À sa trentième session, tenue du 26 octobre au 19 novembre 1999, la Conférence générale de l'UNESCO, informée des progrès réalisés au niveau inter-organisations en ce qui concernait l'application de la résolution précédente, a adopté la résolution 30C/84, par laquelle elle priait « le Directeur général de poursuivre ses efforts en vue d'une solution inter-institutions visant à l'amélioration des mécanismes de juridiction administrative au sein du système commun des Nations Unies qui tiennent dûment compte des décisions adoptées par le Comité administratif de coordination (CAC) ».

B. Vues exprimées par certaines organisations du système des Nations Unies

UNESCO

52. La plupart des organisations soutiennent, du moins officiellement, que l'administration de la justice dans les organisations internationales n'a pas besoin d'un second degré de juridiction, c'est-à-dire d'une instance d'appel ou de recours contre les jugements des tribunaux administratifs des Nations Unies (TANU) et de l'Organisation internationale du Travail (TAOIT), comme indiqué au paragraphe 36 ci-dessus. Seule l'UNESCO se déclare depuis longtemps favorable à une réforme qui offrirait aux fonctionnaires et aux administrations une possibilité de contester les décisions de ces tribunaux. On a vu que, lors de la rencontre susmentionnée des conseillers juridiques, le représentant de l'UNESCO a refusé de se joindre au consensus. La difficulté de cette position tient néanmoins à ce que, de l'avis de beaucoup, elle découle moins d'une position de principe que d'une étroite adhésion à l'opinion personnelle de l'ancien Directeur général de cette organisation. Et il est de fait que celui-ci, à la vingt-huitième session de la Conférence générale de l'UNESCO (1998), avait soumis des propositions tendant à améliorer le fonctionnement du TAOIT et

¹ Conseillers juridiques du système des Nations Unies : *Note sur la possibilité de créer un mécanisme d'appel supérieur pour améliorer l'administration de la justice dans le système des Nations Unies*, Rome, 1999 (pas de traduction officielle en français).

à élargir les possibilités d'appel ou de recours, mais le Conseil exécutif n'avait pas soutenu ces propositions.

53. Les membres de la direction de l'UNESCO considèrent que la création d'un second degré de juridiction serait un progrès d'un point de vue purement juridique. Selon eux, le système des différentes organisations ne constitue pas un véritable premier degré de juridiction et ne répond pas au principe universel qui veut que les appels soient soumis à une autorité supérieure et indépendante. Dans ces systèmes, les organes de révision des jugements ne sont pas des organes juridictionnels, mais seulement consultatifs. Leurs recommandations n'ayant pas de valeur obligatoire, la prérogative qu'ont les chefs des organisations de rejeter leurs conseils se trouvait préservée, même si tout devait être fait pour donner suite chaque fois que possible à ces recommandations.

54. La compétence de l'éventuel second degré de juridiction devait être limitée à des cas précisément énumérés et définis, et n'exigeant pas le réexamen de l'affaire dans son entier. L'existence d'un second degré de juridiction aurait d'ailleurs un avantage supplémentaire : elle engagerait les juridictions de première instance à faire un effort supplémentaire dans leur activité, puisqu'elles sauraient alors que leurs décisions pourraient être soumises à un réexamen et n'auraient donc pas de garantie d'infailibilité et d'impunité.

55. Des efforts devaient être faits pour harmoniser l'action des tribunaux et donner la cohérence voulue à leurs décisions. La direction des organisations et les membres du personnel devaient savoir ce qu'ils pouvaient attendre des tribunaux et pouvoir prévoir dans une certaine mesure l'issue des actions intentées devant eux. À l'heure actuelle, trop nombreuses étaient les décisions du TAOIT souffrant d'inconsistance.

Le Président du Conseil de l'UNESCO était d'avis de fusionner les deux tribunaux et d'en faire par exemple un « organe judiciaire commun », afin de bien montrer que ses jugements étaient des décisions ayant force de loi et non pas des opinions facultatives. En attendant, il convenait de faire largement connaître les jugements des deux tribunaux et d'établir un répertoire de leur jurisprudence, accompagné des commentaires nécessaires.

OMI

56. L'OMI était d'avis que la fusion du TAOIT et du TANU était une possibilité qui méritait d'être étudiée plus avant. Il y avait cependant un problème à prévoir : c'étaient les différences, et parfois même les contradictions, entre la jurisprudence de l'un et l'autre tribunal, de sorte que les parties devant un tribunal unique ne sauraient quel précédent invoquer. Quoiqu'il en soit, l'OMI considérait qu'il serait utile de recommander dès à présent la publication d'un répertoire thématique et complet de la jurisprudence du TANU, complété par les analyses nécessaires. S'agissant du second degré de juridiction, l'administration de l'OMI considérait que : a) la procédure orale devait être confiée au TANU, devant lequel les représentations de l'administration de l'organisation pourraient se faire entendre sur d'importants points de droit et de fait; b) l'existence de la Cour internationale de justice rendait inutile la création d'un organe judiciaire séparé pour entendre les recours administratifs.

57. Si l'on décidait de créer un deuxième degré de juridiction, l'accès devait en être réservé aux cas de grave erreur de droit ou de fait et aux questions d'ordre statutaire. Des mesures devraient être prises pour veiller à ce que la saisie de cette juridiction supérieure soit limitée aux affaires les plus importantes, non seulement pour des raisons d'ordre strictement juridique, mais aussi à cause de l'importance des frais de procédure devant des organes tels que la Cour internationale de justice.

58. Selon la direction de l'OMI, l'expérience de l'organisation en la matière avait été plutôt négative jusque-là, notamment dans une affaire que l'OMI avait voulu soumettre à la Cour au début des années 90 et qui concernait un assez grand nombre d'agents du service général. L'OMI, qui avait longtemps recruté ces agents sur une base internationale lorsqu'il s'agissait de postes exigeant certaines connaissances linguistiques, avait ensuite changé cette politique et les avait recrutés sur le plan local. Certains agents, affectés par ce changement de politique, avaient en conséquence présenté devant les organes internes une requête qui avait finalement abouti devant le TANU, en faisant notamment valoir que les avis de vacance de postes ne précisaient pas que ceux-ci devaient être remplis uniquement par recrutement local. Le tribunal avait décidé que vu que cette condition ne figurait pas dans les avis en question, les titulaires de ces postes avaient droit au statut international, ce qui avait coûté une fortune à

l'OIM sous forme de paiements rétroactifs, y compris pour l'allocation pour frais d'études, les voyages dans le pays d'origine et d'autres allocations.

59. L'OMI ayant présenté une requête au Comité des demandes de réformation de jugements du Tribunal administratif, le Comité avait refusé que l'affaire fût soumise à la Cour. Peu après, l'OMI avait appris que l'affaire avait été classée par la Cour et que le Statut du Tribunal administratif avait été modifié en conséquence.

ONUDI

60. Les représentants de la direction de l'ONUDI donnaient la plus grande importance à la question de l'administration de la justice dans les organisations du système des Nations Unies. Selon certains d'entre eux, la direction de ces organisations avait parfois tendance à chercher un abri derrière les règles écrites. Or, les Nations Unies devaient donner l'exemple dans tous les domaines, et l'administration de la justice avait un effet direct sur leur réputation. Ces représentants étaient donc favorables à la création d'un second degré de juridiction, qui, selon eux, mettrait le système des Nations Unies à l'égal de la plupart des systèmes judiciaires nationaux.

61. Le montant de l'indemnisation accordée aux auteurs des recours jugés valables devait dépendre du contrat en cause. Quelques mois de salaires suffiraient dans le cas d'un contrat de durée limitée, mais une somme plus importante serait nécessaire en cas de contrat permanent. Dans ce dernier cas, la somme accordée récemment par le TANU (18 mois de salaire) semblait équitable.

62. Cependant, quelques représentants de la direction de l'ONUDI et de l'Office des Nations Unies à Vienne (ONU) trouvaient difficile d'accepter la création d'un second degré de juridiction, considérant que cela rendrait la procédure encore plus lourde et plus bureaucratique. De plus, l'administration de la justice était quelque chose de coûteux, et y ajouter un échelon supplémentaire augmenterait encore ces coûts sans nécessairement améliorer le système.

63. Parmi ces représentants de l'ONUDI, d'autres encore ont fait valoir que, si les commissions paritaires de recours pouvaient rendre des décisions ayant valeur obligatoire au lieu de faire de simples recommandations, les parties déboutées pourraient

alors les contester devant l'un des deux tribunaux. Ajouter un deuxième degré de juridiction limité aux affaires venant des tribunaux administratifs ne résoudrait donc pas vraiment le problème. Quant aux recours devant la Cour internationale de justice, une difficulté était que le règlement des affaires n'y était pas exempt de toute considération politique, surtout aux débuts. Telle était la principale raison pour laquelle on y avait renoncé.

64. Quoique la jurisprudence des deux tribunaux fût essentiellement la même, celle du TAOIT semblait préférable à celle du TANU, et l'ONUDI avait quitté le second de ces tribunaux pour le premier lorsqu'elle était devenue une institution spécialisée. Les seules raisons qui s'opposaient à la fusion des deux tribunaux étaient d'ordre politique. Peut-être la solution était-elle de supprimer purement et simplement le TANU et de faire reconnaître la compétence du TAOIT par toutes les organisations du système des Nations Unies.

FAO/PAM

65. Le PAM n'était pas disposé à approuver la création d'un second degré de juridiction si celui-ci n'avait pour résultat que d'ajouter un nouveau recours aux recours existants. Selon les représentants du personnel de la FAO et du PAM, un deuxième degré de juridiction donnerait aux administrations une autre possibilité de l'emporter dans les affaires perdues devant le tribunal. S'agissant de la fusion des deux tribunaux, ou de leur unification, les organisations du système des Nations Unies pouvaient choisir la solution du TAOIT si elles le voulaient – position qui semblait motivée par le fait que le TAOIT pouvait leur permettre de contester devant lui les décisions de la Commission de la fonction publique internationale (CFPI), ce qui n'était pas le cas devant le TANU, comme cela ressortait du jugement 1713 du TAOIT.

OMS

66. Les représentants de l'OMS n'étaient pas entièrement favorables à la création d'un second degré de juridiction, estimant que le système actuel de l'OMS (commissions régionales, commission centrale et TAOIT) était suffisant et débouchait sur un nombre considérable de succès pour l'organisation. La création d'un degré de juridiction supplémentaire risquait d'ajouter au coût de l'administration de la justice, surtout si l'on y admettait jusqu'aux procédures abusives. De plus, la

jurisprudence du TAOIT était souvent irrégulière ou contradictoire, ce qui rendait difficile de prévoir l'issue des procédures. La création d'un second niveau de juridiction ne serait donc utile que si elle pouvait contribuer à harmoniser les jugements de ce tribunal.

C. Indications sommaires sur les systèmes nationaux de certains états membres

67. Soucieux de se renseigner sur les meilleures solutions pratiques et de pouvoir ainsi faire une comparaison entre les États membres, conformément à la résolution 55/258 de l'Assemblée générale, les Inspecteurs ont adressé un questionnaire à 44 États membres, choisis de façon à représenter les différents systèmes judiciaires en vigueur dans les divers groupes régionaux. On trouvera ci-après le texte de ce questionnaire et un résumé des réponses reçues, au nombre de 17. Peut-être d'ailleurs l'Assemblée générale voudra-t-elle demander, par l'intermédiaire du Secrétaire général, un complément d'information sur les systèmes en vigueur dans tous les États membres.

QUESTIONNAIRE ADRESSÉ À CERTAINS ÉTATS MEMBRES

1. Existe-t-il dans votre pays un tribunal administratif devant lequel sont portés les différends portant sur des décisions administratives ?
2. Existe-t-il une instance d'appel ou de recours contre les décisions de ce tribunal ?
3. Dans l'affirmative, quel est le pourcentage approximatif des cas soumis à cette juridiction supérieure ?
4. Existe-t-il d'autres systèmes de règlement des différends (médiation, arbitrage, *ombudsman*, etc.) ?
5. Prière d'ajouter toute information utile sur ces questions.

RÉSUMÉ DES RÉPONSES DES ÉTATS MEMBRES

ALGÉRIE

1. En matière de contentieux administratifs, les institutions et administrations publiques sont justiciables, selon la nature du contentieux, devant les juridictions administratives (tribunal administratif).

2. Actuellement, une décision est susceptible de recours devant la Cour suprême (chambre administrative). Selon la loi 98-01 du 30 mai 1998, le Conseil d'État est l'organe régulateur de l'activité des judiciaires et connaît sur appel, des jugements rendus en premier ressort par les juridictions administratives. À titre transitoire, en attendant la mise en place du Conseil d'État, la chambre administrative de la Cour suprême demeure compétente pour les affaires dont elle est saisie.

3. Pas disponible.

4. La tentative de conciliation des deux parties d'un contentieux administratif est obligatoire conformément à l'article 169 ter du code de procédure civile.

BURKINA FASO

1. Des chambres administratives existent auprès de chaque Tribunal de grande instance (TGI), au nombre de onze.

2. Les dernières réformes institutionnelles prévoient la mise en place d'un Conseil d'État habilité à connaître du contentieux administratif.

3. Au stade actuel, les tribunaux de grande instance censés se prononcer sur le contentieux administratif fonctionnent difficilement compte tenu du nombre des dossiers et de l'insuffisance du nombre de magistrats et du peu de spécialisation.

4. Le Burkina Faso expérimente avec succès depuis quelques années le système de « l'ombudsman suédois » en nommant un médiateur qui a pour mission de rapprocher l'Administration des administrés.

5. Dans chaque Département ministériel il existe des délégués du personnel élus annuellement et qui sont consultés pour toute action disciplinaire touchant la carrière d'un agent.

CANADA

1. Il y a au Canada plus de 20 tribunaux administratifs au niveau fédéral, et plusieurs douzaines d'autres dans les provinces.

2. Les décisions de certains de ces tribunaux sont susceptibles d'appel, les autres non. Dans le cas des tribunaux administratifs fédéraux, l'appel est

porté devant la Cour fédérale. Dans le cas des tribunaux provinciaux, ils sont portés devant une cour supérieure de la même province.

3. Ce pourcentage n'est pas connu.

4. Certaines cours supérieures ont mis en place d'autres solutions pour le règlement des différends administratifs, ou envisagent de le faire.

5. Pour plus de détails, consulter les sites de la Commission canadienne de la fonction publique, du Conseil des relations avec le personnel de la fonction publique et de la Commission canadienne des droits de l'homme, aux adresses respectives suivantes :

http://www.ps-cfp.gc.ca/recours/recours_e.htm

<http://www.pssrb-crtfp.gc.ca>

<http://www.chrc-ccdp.ca>

RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

1. La justice administrative est rendue par les tribunaux ordinaires et conformément aux règles de la procédure civile. La Cour suprême administrative, prévue dans la Constitution de décembre 1992, mais qui n'a pas encore été mise en place, sera une juridiction indépendante agissant dans le cadre du système judiciaire général. Les tribunaux administratifs ont les fonctions suivantes : a) se prononcer sur la légalité des décisions obligatoires des administrations publiques, sur requête des parties intéressées et après épuisement de tous les autres moyens de recours légaux; b) se prononcer sur les recours visant les décisions non obligatoires des mêmes administrations.

2. La Cour suprême administrative n'existant pas encore, c'est la Cour constitutionnelle qui en fait fonction.

3. Ce pourcentage n'est pas connu.

4. Le rôle de médiateur est rempli par le Protecteur public des droits, qui défend les individus contre les mesures prises par les institutions publiques et autres qui sont incompatibles avec le principe d'une bonne administration démocratique, ainsi qu'en cas de passivité de la part de ces institutions. Le Protecteur, élu par le Parlement pour un mandat de six ans, ne peut être choisi dans les rangs des partis politiques.

5. Une importante réforme de la justice administrative est en préparation, avec notamment la création d'une Cour suprême administrative.

FIDJI

1. Il n'existe pas de tribunaux administratifs faisant partie du système judiciaire. Les organes existants, tels que les tribunaux disciplinaires, relèvent chacun d'un secteur particulier.

2. La Haute Cour a une compétence d'appel et de contrôle à l'égard des tribunaux, personnes et autres organismes exerçant des fonctions quasi-judiciaires ou administratives.

3. Sans objet.

4. Il existe un médiateur (Loi de Fidji, chapitre 3) et un arbitre permanent en matière de différends professionnels (loi sur l'arbitrage, Lois de Fidji, chapitre 38, et loi sur l'emploi, Lois de Fidji, chapitre 92).

5. Il n'existe pas de mécanisme officiel de médiation dans le cadre du système judiciaire. Cependant, le rapport Beattie (1994) contenait au sujet de la réforme des tribunaux fidjiens des recommandations qui pourraient permettre de créer un tribunal administratif.

FRANCE

1. Les tribunaux administratifs sont en premier ressort juges de droit commun du contentieux administratif.

2. La loi du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux a créé des cours administratives d'appel compétentes pour statuer sur les recours formés contre les jugements des tribunaux administratifs, à l'exception notamment des recours pour excès de pouvoir formés contre les actes réglementaires. De son côté, le Conseil d'État est juge de cassation des arrêts des cours administratives d'appel.

3. Pourcentage de jugements de tribunal administratif frappés d'appel en 2000 : 15,3 %.

4. Pourcentage d'arrêts de cour administrative d'appel frappés d'un pourvoi de cassation en 2000 : 11,4 %.

5. Transactions, médiations, conciliations et arbitrages constituent en droit français des modes alternatifs de règlement amiable des litiges en matière administrative.

5. L'efficacité de la justice administrative connaît depuis quelques années un renforcement notable. La loi du 30 juin 2000 sur le référé administratif participe à cette évolution au même titre que la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

ALLEMAGNE

1. et 2. L'administration de la justice administrative est organisée en trois niveaux : les tribunaux administratifs, qui sont la juridiction de première instance, les cours suprêmes administratives, qui sont la juridiction d'appel, et la Cour administrative fédérale, qui est la juridiction suprême. Les décisions rendues par les tribunaux de première instance peuvent faire l'objet d'appels ou de recours devant les juridictions supérieures.

3. Le pourcentage d'appels est de 50 % par rapport aux types d'affaires jugées par les tribunaux administratifs, mais de 15 % seulement par rapport au nombre des cas individuels. Dix pour cent environ des affaires soumises aux cours suprêmes administratives viennent devant la Cour fédérale administrative.

4. Les règles de procédure administrative ne prévoient pas de systèmes officiels de médiation, d'arbitrage ou d'*ombudsman*, même s'il est vrai que la médiation est possible dans certains domaines officieux de l'action administrative. Cela est dû principalement au fait que les autorités organisent régulièrement, avant de prendre leurs décisions, des rencontres qui permettent de sonder en détail les intérêts des parties intéressées. Il existe dans les Länder d'autres possibilités de règlement des différends administratifs, notamment par le biais d'un médiateur.

ITALIE

1. Le système italien de justice administrative a une double face : les organes judiciaires ordinaires (tribunaux et cours d'appel) et les organes supérieurs de l'autorité judiciaire administrative

(tribunaux administratifs régionaux et Conseil d'État (Rome) ou Conseil de justice administrative (Sicile)). Il existe aussi des organes dont la compétence est définie par la loi (Cour des comptes, Tribunal des eaux publiques, Commissions des impôts, etc.).

2. Les décisions prises par les juridictions administratives régionales peuvent être attaquées en appel devant le Conseil d'État ou le Conseil de la justice administrative.

3. Le pourcentage des appels soumis au Conseil d'État était d'environ 11 % pour la période 1982-2001.

4. Les autres moyens possibles de règlement des différends sont le règlement préventif par voie de conciliation et de transaction, le plus commun de ces moyens étant l'arbitrage. Il existe aussi un médiateur, dont les fonctions ont été modifiées par la Loi 127 de 1997.

5. La loi 205, promulguée le 21 juillet 2000, contient des dispositions qui tendent à rendre moins nombreuses les procédures administratives et à les simplifier.

JAPON

1. Il n'existe pas de tribunal relevant de l'autorité administrative, mais seulement une loi relative aux différends portant sur les décisions administratives.

2. La possibilité de faire appel en justice des décisions des autorités administratives est essentielle aux termes de la Constitution japonaise, qui interdit toute décision définitive de la part de l'administration.

3. Ce pourcentage n'est pas connu, les chiffres étant rassemblés par divers organes.

4. Les solutions officieuses de règlement des différends sont la médiation et l'arbitrage.

LUXEMBOURG

1. Le Tribunal administratif luxembourgeois institué par la loi du 7 novembre 1996 statue sur les recours dirigés pour incompétence, excès et détournement de pouvoir, violation de la loi ou des formes destinées à protéger les intérêts privés,

contre toutes les décisions administratives à caractère individuel ou réglementaire pour lesquelles aucun autre recours n'est prévu.

2. Sauf disposition contraire de la loi, l'appel peut être interjeté devant la Cour administrative. Dans certains cas prévus par la loi, la Cour juge en premier et dernier ressort.

3. Approximativement 23 % des affaires vont en appel.

4. Il y a théoriquement la possibilité de résoudre ces différends à l'amiable sur décision du juge. Dans la pratique c'est rarement le cas, cette catégorie de différends étant traitée par procédure écrite.

5. Seuls le ou les destinataires d'une décision administrative individuelle peuvent intenter en principe un recours contre une décision.

MEXIQUE

1. Un tribunal fédéral en matière administrative et fiscale, des tribunaux administratifs (niveau local) et une Haute Cour pour les questions agraires. Pour ce qui concerne les différends relatifs à l'emploi, un tribunal fédéral de conciliation et d'arbitrage.

2. Les possibilités d'appel contre les décisions rendues en première instance par presque tous les tribunaux administratifs sont prévues dans les lois dont relève chacun de ces tribunaux. Outre cela, il existe une possibilité de recours devant les *Tribunales Colegiados de Circuito del Poder Judicial de Federación*, sauf dans les cas qui relèvent de la *Ley de Amparo*. Les décisions de la Cour suprême ont force obligatoire en matière de droit du travail, ainsi que celles du Conseil judiciaire fédéral dans les autres domaines.

3. Ce pourcentage n'est pas connu.

4. Il n'existe pas d'autre moyen de règlement des différends.

PAYS-BAS

1. Il existe un tribunal administratif.

2. Il y a deux cours d'appel (spécialisée chacune dans certains domaines).

3. Huit pour cent environ des décisions administratives sont contestées en appel.

4. Il y a aussi d'autres possibilités de règlement des différends.

5. Il existe aux Pays-Bas une loi sur le droit administratif général qui est progressivement mise en application. À l'heure actuelle, le système d'appel commence obligatoirement par une contestation devant l'autorité administrative qui a pris la décision en cause, et qui peut donc réexaminer l'affaire et prendre une décision différente en tenant compte de tout élément nouveau (décision *ex nunc*). Le requérant peut ensuite, s'il n'est pas satisfait par la nouvelle décision administrative, soumettre l'affaire aux tribunaux de première instance, qui ont tous une chambre spécialisée dans les affaires administratives. Les personnes physiques peuvent aussi s'adresser à la justice si la nouvelle décision des pouvoirs publics n'est pas prise en temps voulu.

ROUMANIE

1. Aux termes de la Loi No 29/1990, les différends d'ordre administratif peuvent être soumis aux tribunaux de comté ou aux tribunaux régionaux situés dans la zone administrative où le plaignant a son domicile.

2. Les décisions ainsi rendues peuvent être contestées devant la cour d'appel compétente, et la décision de la cour peut à son tour être contestée devant la Cour suprême dans un délai de 15 jours à partir de sa notification.

3. Ce pourcentage n'est pas connu.

4. Il n'y a pas de système officiel de médiation ou de conciliation.

AFRIQUE DU SUD

1. Aux termes de la Constitution sud-africaine, toute personne a le droit de contester une décision administrative dans les conditions prévues par la loi et conformément aux règles de la procédure. Les lois doivent préciser les possibilités de recours en cour de justice ou, selon le cas, devant un tribunal indépendant et impartial. La loi sur la justice administrative adoptée en l'an 2000 a été promulguée conformément aux dispositions constitutionnelles.

2. En attendant que soient promulguées les règles de procédure complétant cette loi, les recours

doivent être soumis à une Haute Cour ou à la Cour constitutionnelle.

3. Ce pourcentage n'est pas connu.

4. La loi de 1965 sur l'arbitrage prévoit un système de règlement des différends par arbitrage. La loi de 1995 sur les relations professionnelles contient des règles simples de procédure pour le règlement des différends liés au travail, que ce soit par voie de conciliation, de médiation ou d'arbitrage (Commission des conciliations, médiations et arbitrages) ou par appel à des services indépendants de solution des différends. La même loi a créé une cour et une cour d'appel, ayant toutes deux statut de haute cour, qui sont spécialisées dans les questions relatives à l'emploi. Avant de s'adresser à l'une de ces cours, l'intéressé doit satisfaire à la règle de l'épuisement des recours internes que contient la loi sur la justice administrative. Autrement dit, dans tous les cas où la loi prévoit des moyens permettant de faire appel ou d'exercer un recours contre une décision de l'administration, ces moyens doivent être épuisés avant que l'intéressé puisse s'adresser à la justice. La demande de révision judiciaire ne peut donc se faire qu'en dernier recours.

SUISSE

1. Les décisions administratives des autorités, tant sur le plan cantonal que fédéral, peuvent être soumises à un tribunal de dernière instance.

2. Les jugements des tribunaux administratifs cantonaux peuvent être en principe portés au Tribunal fédéral, aussi longtemps qu'ils sont prononcés (ou auraient dû l'être) en se fondant sur le droit public fédéral. Pour le reste, les tribunaux cantonaux décident comme dernière instance. Le Tribunal fédéral juge de son côté en ultime instance. Actuellement, l'organisation judiciaire fédérale est en révision totale. Un des objectifs est la création d'un nouveau tribunal administratif fédéral comme instance préalable au Tribunal fédéral. Avec la réalisation de cette réforme, une double instance de recours sera à disposition sur le plan fédéral pour les différends administratifs.

3. Les pourcentages des jugements portés auprès du tribunal fédéral n'existent pas. Cependant, on peut estimer qu'un recours se produit dans 10 à 20 % des cas.

4. Il n'y a actuellement en Suisse aucun mécanisme institutionnalisé de résolution à l'amiable des conflits administratifs. Certaines communes et certains cantons connaissent cependant l'institution de l'ombudsman.

5. La constitution fédérale comprend une garantie de l'accès au juge, qui accorde aux citoyennes et aux citoyens un droit fondamental à ce que leurs causes (y compris les différends administratifs) puissent être jugées par un tribunal indépendant.

RÉPUBLIQUE ARABE SYRIENNE

1. Il y a deux niveaux de juridiction administrative permettant aux personnes visées par une décision des organes administratifs d'en contester la légalité.

2. L'instance suprême de recours est le Conseil d'État.

3. Trente pour cent environ des cas aboutissent devant le Conseil d'État.

4. Il n'y a pas d'autre moyen de règlement des différends.

5. Le Tribunal administratif peut décider de maintenir un employé dans son poste en attendant l'issue finale de la procédure.

ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE

1. Il existe plusieurs organes permettant aux employés de l'administration fédérale de contester leurs conditions d'emploi : le *Merit Systems Protection Board* (www.mspb.gov) qui a une compétence générale sur les différends résultant d'une décision concernant un individu (exemples : cessation d'emploi, rétrogradation, ou suspension d'une durée de plus de 14 jours); l'*Office of Special Counsel* (www.osc.gov) qui est chargé d'enquêter sur toute plainte pour pratique personnelle interdite (exemple, représailles après dénonciation) et veille au respect des règles légales relatives aux activités politiques des employés; l'*Equal Employment Opportunity Commission* (www.eeoc.gov) qui est compétente en matière de discrimination; et la

Federal Labor Relations Authority (www.flra.gov) qui entend les plaintes pour illégalité des conditions d'emploi.

2. Les plaintes peuvent être adressées aux juridictions suivantes :

MSPB : Cour d'appel fédérale et Cour suprême

OSC : Cour d'appel fédérale

EEOC : Par action devant les tribunaux du district fédéral, puis devant la Cour d'appel fédérale et enfin devant la Cour suprême.

FLRA : Cour d'appel fédérale.

3. Le nombre des affaires qui passent en appel est assez considérable. Pour plus de détails, prière de s'adresser aux sites susmentionnés ainsi qu'aux sites de la Cour d'appel fédérale (www.fedcir.gov) et de la Cour suprême (www.supremecourtus.gov).

4. Il existe d'autres moyens de règlement des différends – le principal étant la médiation – dans la plupart des cas susindiqués, à condition que les parties y donnent leur accord, et il en existe aussi au niveau des cours de justice.

68. Les réponses reçues par les Inspecteurs montrent que la plupart des pays possèdent un système d'appel ou de recours contre les décisions de leurs tribunaux administratifs. On notera en outre que les autres États membres envisagent la création d'un système de ce genre. Presque tous les États membres reconnaissent l'importance de la négociation et de la médiation avant la saisie des organes judiciaires. À cet égard, les Inspecteurs se félicitent de la création d'un poste d'*ombudsman* au Secrétariat des Nations Unies, conformément à la recommandation qu'ils avaient faite à ce sujet dans leur rapport précédent (A/55/57). L'institutionnalisation d'un système de ce genre fonctionnant à plein temps et confié à une personnalité de grade élevé contribuera, il faut l'espérer, à un progrès dans l'administration de la justice, qui a souffert jusqu'à présent de trop de déficiences. Compte tenu du fait que le Tribunal administratif des Nations Unies a rendu à lui seul plus de 1 000 jugements, il y a certainement d'excellentes raisons de renforcer les méthodes d'administrer la justice au sein des organisations du système des Nations Unies.

ANNEXE A

**Liste des organisations internationales reconnaissant la compétence du
Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail (TAOIT)**

- Organisation mondiale du Travail (OIT), y compris le Centre international de formation (CIF/OIT)
- Organisation mondiale de la santé (OMS), y compris l'Organisation panaméricaine de la santé (OPS)
- Organisation internationale pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO)
- Union internationale des télécommunications (UIT)
- Organisation météorologique mondiale (OMM)
- Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)
- Organisation européenne pour la recherche nucléaire (CERN)
- Organisation mondiale du commerce (OMC)
- Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA)
- Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI)
- Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne (Eurocontrol)
- Union postale universelle (UPU)
- Observatoire astronomique européen dans l'hémisphère austral
- Conseil intergouvernemental des pays exportateurs de cuivre (CIPEC)
- Association européenne de libre-échange (AELE)
- Union interparlementaire
- Laboratoire européen de biologie moléculaire
- Organisation mondiale du tourisme (OMT)
- Office européen des brevets (OEB)
- Centre africain de formation et de recherche administratives pour le développement (CAFRAD)
- Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires (OTIF)
- Centre international d'enregistrement des publications en séries (CIEPS)
- Office international des épizooties (OIE)
- Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI)
- Organisation internationale de police criminelle (Interpol)
- Fonds international de développement agricole (FIDA)
- Union internationale pour la protection des obtentions végétales (UPOV)
- Conseil de coopération douanière (CCD)
- Cour de justice de l'Association européenne de libre-échange
- Autorité de surveillance de l'Association européenne de libre-échange
- Service international de la recherche agronomique nationale
- Organisation internationale pour les migrations (OIM)
- Centre international de génie génétique et de biotechnologie
- Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC)
- Organisation hydrographique internationale (OHI)
- Conférence de la Charte européenne de l'énergie
- Fédération internationale des Société de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge
- Commission préparatoire de l'Organisation du traité d'interdiction complète des essais nucléaires
- Organisation européenne et méditerranéenne pour la protection des plantes (OEPP)
- Institut international des ressources photogénétiques

ANNEXE B**Liste des organisations reconnaissant la compétence du
Tribunal administratif des Nations Unies (TANU)**

- Nations Unies, y compris :
 - Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)
 - Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR)
 - Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF)
 - Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP)
 - Cour internationale de justice (CIJ)
- Organisation maritime internationale (OMI)
- Organisation internationale de l'aviation civile (OIAAC)