



Assemblée générale

Distr.
GENERALE

A/C.5/43/25
28 octobre 1988
FRANCAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Quarante-troisième session
CINQUIEME COMMISSION
Point 121 c) de l'ordre du jour

QUESTIONS RELATIVES AU PERSONNEL

Autres questions relatives au personnel

Administration de la justice au Secrétariat

Rapport du Secrétaire général

INTRODUCTION

1. Dans sa résolution 42/220 B du 21 décembre 1987, l'Assemblée générale a noté "l'importance d'un système juste et efficace d'administration de la justice au Secrétariat", elle s'est référée à l'examen qu'elle avait consacré à la documentation pertinente et elle s'est déclarée consciente des efforts faits par le Secrétaire général dans ce domaine. Elle l'a prié de continuer à améliorer les procédures de règlement des différends et de recours en prenant des mesures propres à assurer le règlement objectif et rapide des affaires. Elle l'a également invité à continuer d'examiner la possibilité de créer une charge indépendante de médiateur au Secrétariat, et elle l'a prié de lui présenter ses recommandations à ce sujet lors de sa quarante-troisième session. Le présent rapport fait suite aux dispositions précitées et s'inscrit dans le prolongement du programme d'action qui a été présenté à l'Assemblée dans le document A/C.5/42/28, en particulier dans ses paragraphes 11 à 13.

2. On se rappellera aussi que, dans la recommandation 60 de son rapport 2/, le Groupe d'experts intergouvernementaux de haut niveau chargé d'examiner l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies a déclaré ce qui suit :

"Le mécanisme des recours, sous sa forme actuelle, est lourd. Il faudrait donc simplifier les procédures pour rendre le mécanisme plus efficace et moins coûteux. Dans la résolution 40/252 du 18 décembre 1985, l'Assemblée générale a approuvé les recommandations du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires tendant à ce que le Secrétaire général soit prié d'analyser le problème et d'indiquer les mesures qu'il a prises ou compte prendre pour simplifier les procédures. Cette recommandation devrait être appliquée sans tarder et les mesures recommandées prises aussi vite que possible."

L'Assemblée générale a approuvé cette recommandation dans la section I de sa résolution 41/213 en date du 19 décembre 1986. Dans ses premier 3/ et deuxième 4/ rapports intérimaires, le Secrétaire général a signalé les mesures déjà prises et les réformes en cours dans ce domaine. En rendant compte de la suite donnée aux rapports du Corps commun d'inspection 5/, il a rappelé son attachement à l'idée d'une réforme efficace et il a souscrit sans réserve à l'opinion du Corps commun selon laquelle un règlement objectif, juste et rapide des recours engagés par le personnel était essentiel à une bonne gestion. Il a indiqué qu'il présenterait à l'Assemblée générale à sa quarante-troisième session un rapport complet sur la question.

I. PRINCIPES DE BASE DU PROGRAMME DE REFORMES

3. Comme le Secrétaire général le soulignait dans le rapport qu'il a présenté à l'Assemblée lors de sa quarante-deuxième session, tant pour des questions de principe que pour des raisons d'ordre pratique, il doit exister au Secrétariat un système efficace d'administration de la justice. La nécessité d'assurer la justice et d'éviter des décisions arbitraires est une règle universelle. Toutefois, la diversité d'origine des fonctionnaires de l'Organisation fait qu'il est particulièrement important que celle-ci applique à leur égard des procédures équitables, transparentes et impartiales. Le non-respect de ces normes peut avoir des répercussions particulièrement néfastes sur le moral du personnel. Or, comme le Secrétaire général l'a fait observer à plusieurs occasions, le personnel est le plus précieux atout de l'Organisation, et celle-ci ne pourrait que pâtir d'une telle dégradation de la situation. En conséquence, le Statut et le Règlement du personnel de l'Organisation visent à réduire au minimum le risque de décisions arbitraires et instituent des procédures destinées à assurer l'équité et la transparence du processus décisionnel en matière de personnel. Le respect de ces normes garantit également entre les différents bureaux et départements la cohérence nécessaire en matière d'administration du personnel. En outre, l'immunité juridictionnelle de l'Organisation l'oblige juridiquement à appliquer des procédures internes justes et efficaces, dont l'existence réduit aussi au minimum les risques d'intervention des gouvernements dans l'administration courante de l'Organisation. D'une manière générale, la qualité des décisions administratives devrait se trouver améliorée par des procédures de recours efficaces. Toutefois, pour être efficace, le processus administratif de prise de décisions et de règlement des litiges doit être simple et transparent, de façon à rassurer les fonctionnaires tout en contribuant au maintien de normes de gestion rationnelles.

4. Comme l'Assemblée générale l'a souligné dans sa résolution 42/220 B, un système efficace de règlement des différends doit également être "juste". En conséquence, bien qu'il ne soit pas question de cloisonner complètement les organes administratifs du Secrétariat, il est néanmoins souhaitable que, dans toute la mesure du possible, les services ayant pris les décisions qui sont à l'origine des recours soient séparés de ceux qui sont appelés à examiner ces recours. Ce n'est que lorsque les procédures internes d'administration de la justice n'ont pas permis de régler un problème que l'affaire devrait être portée devant un organe indépendant du Secrétaire général, en l'occurrence le Tribunal administratif. Si tout autre organe extérieur intervenait de manière courante dans l'examen des plaintes et des recours du personnel, l'autorité dont dispose le Secrétaire général pour faire respecter les normes de gestion, en particulier celles qui visent à assurer aux fonctionnaires un traitement juste et équitable, se trouverait sapée. D'autre part, la participation effective des fonctionnaires consolide le système interne de recours. Compte tenu de ces considérations, des mesures ont été prises en 1988 pour renforcer cette participation, en particulier dans le cadre de la Commission paritaire de recours et du Comité paritaire de discipline, et pour attribuer à ces deux organes des pouvoirs plus étendus. Dans le contexte de l'indépendance accrue du système interne de recours, on se rappellera que le Secrétaire général a délégué de nombreux pouvoirs administratifs au Secrétaire général adjoint à l'administration et à la gestion, qui, à son tour, délègue des pouvoirs aux divers services administratifs. Ainsi, le Secrétaire général adjoint, qui en temps normal n'intervient pas dans les décisions administratives courantes, causes habituelles des recours, est bien placé dans les structures internes du Secrétariat pour assumer la responsabilité du fonctionnement d'un système de recours objectif. En conséquence, le Secrétaire général adjoint à l'administration et à la gestion est directement responsable de ce système depuis le 1er février 1988.

II. COMMISSIONS PARITAIRES DE RECOURS

5. Les retards pris ces dernières années par les commissions paritaires de recours ont sérieusement nui à l'efficacité du système de règlement des différends. Il existe des commissions à New York, à Genève, à Vienne et à Nairobi. La Commission de Vienne n'a aucun arriéré. Les trois autres, en revanche, étaient très en retard dans leurs travaux. Dans le cadre d'un programme de réformes, on a donc cherché en premier lieu à résorber leur arriéré, en commençant par la Commission paritaire de recours de New York.

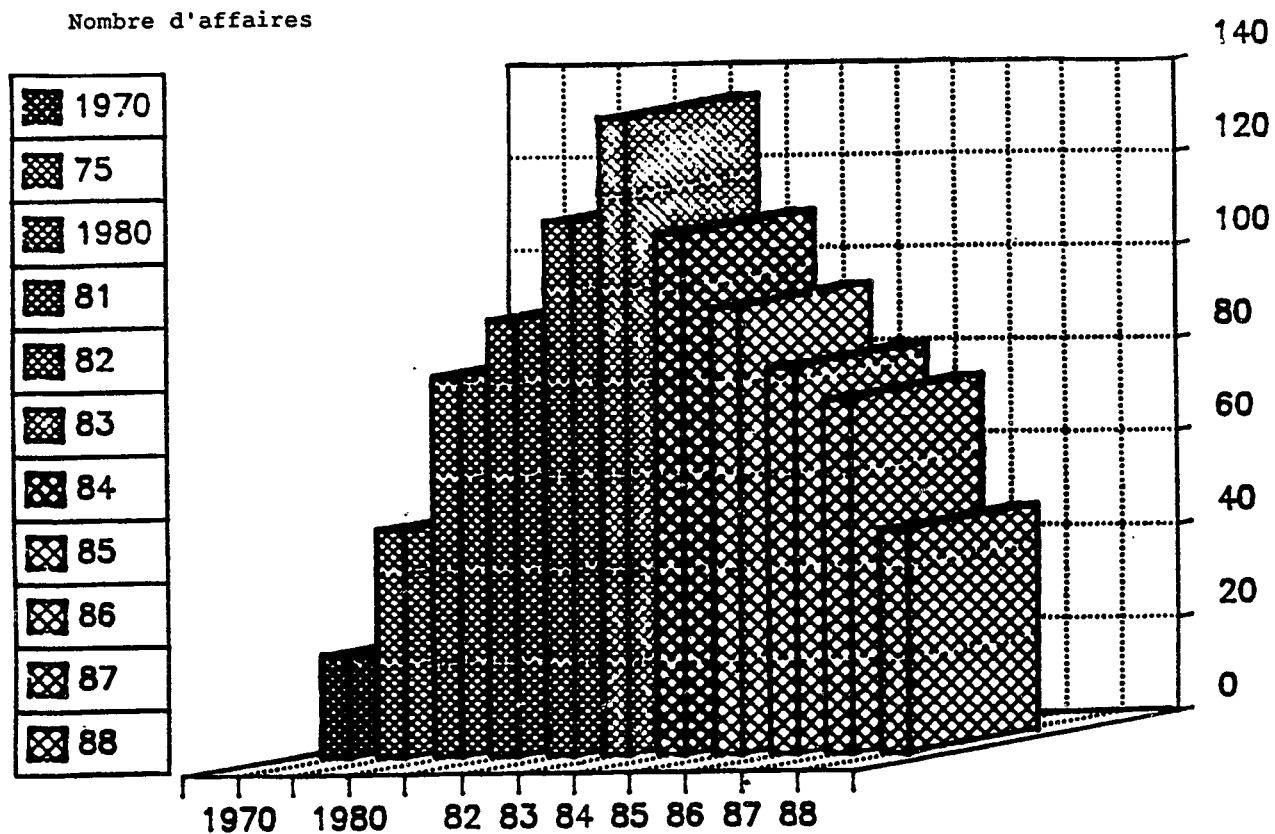
1. Commission paritaire de recours de New York

6. Le nombre d'affaires portées devant la Commission de New York n'a cessé d'augmenter depuis la fin des années 60. En 1966, par exemple, la Commission avait été saisie de 13 recours, dont le règlement avait pris, en moyenne, cinq mois et demi. Toutefois, à la fin de 1974, la Commission avait accumulé un arriéré de 53 affaires. Cet arriéré atteignait 82 affaires en 1980 et le chiffre record de 137 en 1983. Depuis lors, avec l'aide d'équipes spéciales auxquelles la Commission fait périodiquement appel, le nombre d'affaires en instance a été progressivement réduit. Au 1er janvier 1987, l'arriéré avait été ramené à 83 affaires, et à 76 un an plus tard. A la date du présent rapport, le nombre d'affaires restant à examiner par la Commission paritaire de recours du Siège était de 48, le plus bas depuis 1972 (voir graphique 1).

/...

Graphique 1

NOMBRE D'AFFAIRES EN INSTANCE DEVANT LA COMMISSION PARITAIRE DE RECOURS
DU SIEGE



7. L'"ancienneté" des affaires (une affaire est dite "ancienne" lorsqu'elle est restée inscrite pendant plus de six mois sur les rôles de la Commission) donne également une idée des progrès réalisés par la Commission paritaire de recours en 1988. A la fin du premier trimestre de 1988, on comptait 53 affaires anciennes, qui remontaient en moyenne à 25,8 mois; à la fin du troisième trimestre, il n'y en avait plus que 19, remontant en moyenne à 13 mois. A la date du présent rapport, toutes les affaires portées devant la Commission avant 1988 avaient été réglées ou étaient en cours d'examen. Ainsi, on prévoit que la Commission paritaire de recours du Siège, lorsqu'elle en aura terminé avec toutes les affaires dont elle avait été saisie avant le début de l'année en cours (ainsi qu'avec quelques affaires dont elle a eu à connaître durant l'année), aura présenté au moins 90 rapports en 1988. En outre, une vingtaine de cas auront été réglés cette année par voie de solution amiable, de désistement ou de transfert (voir graphique 2). Pour la première fois depuis 1970, la Commission terminera l'année avec sur ses rôles uniquement des affaires de l'année en cours. La Commission s'est fixé pour objectif de faire en sorte qu'il ne s'écoule pas plus de six mois entre le moment où elle est saisie d'un recours et la date à laquelle le Secrétaire général prend une décision sur la base de son rapport final, et elle a l'intention d'appliquer systématiquement en 1989 un calendrier précis pour toutes les affaires à examiner.

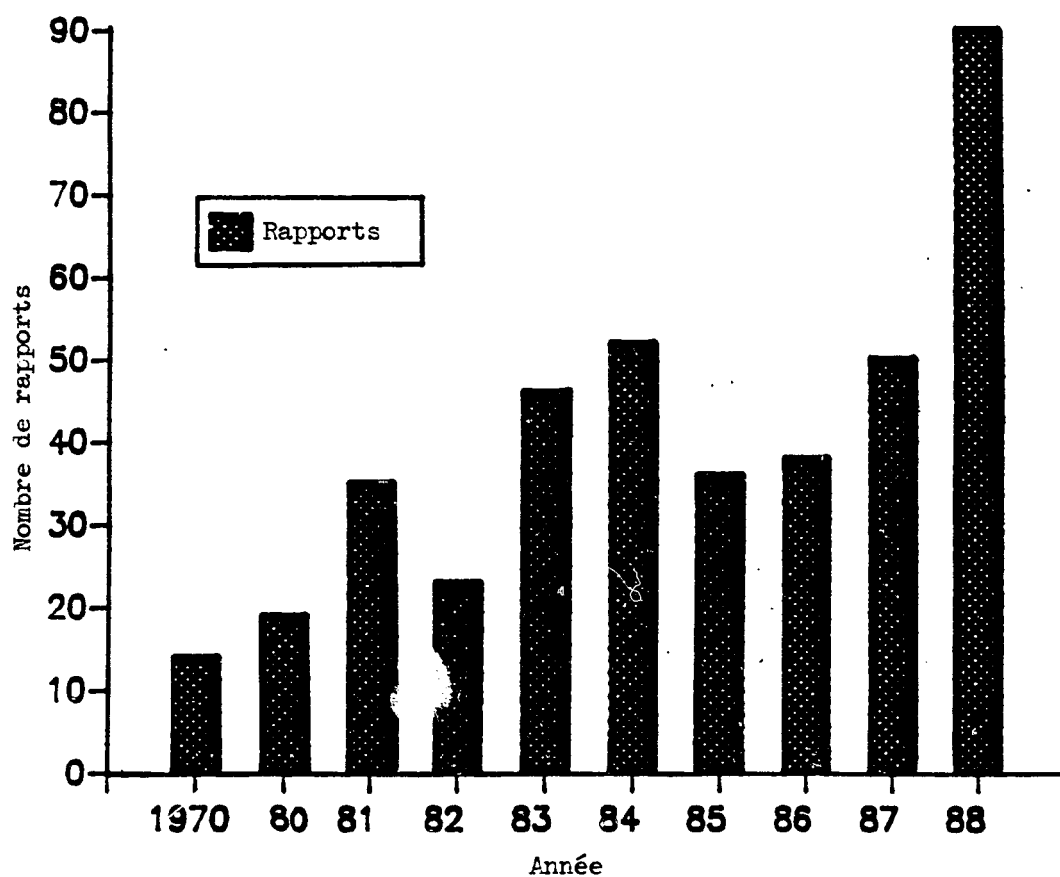
8. Un ensemble de mesures, destinées à supprimer les raisons éventuelles de retard dans les travaux de la Commission ou concernant la Commission elle-même, ont aidé celle-ci à résorber son arriéré. Ainsi, à l'issue de consultations en vue de l'élection ou de la nomination des membres d'une nouvelle commission paritaire de recours au Siège, le Secrétaire général a publié le 2 mai 1988, dans la circulaire ST/IC/88/23, la liste des 27 présidents et des 52 membres qui composent la nouvelle commission. Au nom du Secrétaire général, et comme on l'a fait dans le cas du nouveau comité paritaire de discipline, on a cherché à faire en sorte que dans sa composition, la Commission soit pleinement représentative du Secrétariat dans son ensemble pour ce qui est de l'origine géographique, du sexe et du grade. L'un des présidents, désigné en commun par le personnel et l'Administration, a été déchargé de ses autres fonctions pour pouvoir assurer à temps complet la présidence de la Commission depuis le mois de mai jusqu'à la fin de l'année en cours. Une équipe spéciale composée de trois fonctionnaires à la retraite a été reconstituée et ses membres ont assuré les fonctions de secrétaires suppléants supplémentaires en avril 1988. Le fonctionnement de la Commission s'est ainsi trouvé sensiblement amélioré et ses membres, de même que son secrétariat, méritent d'être félicités pour le remarquable esprit d'équipe dont ils ont fait preuve face aux problèmes qui se posaient.

9. D'autres mesures ont été prises pour résorber l'arriéré de la Commission. En mai 1988, des directives provisoires ont été distribuées aux nouveaux membres de la Commission. Elles sont de caractère non officiel et sont censées, comme leur nom l'indique, donner des directives aux membres de la Commission et à tous ceux qui s'occupent des affaires dont elle est saisie. Elles traitent notamment du problème sérieux précédemment causé par le fait que les parties intéressées ne respectaient pas les délais. On a fait appel à l'aide et à la coopération des divers services concernés, ainsi qu'aux personnes inscrites sur la liste de conseils, pour que tous les intéressés respectent les délais et recherchent une solution amiable dans les cas de recours manifestement implaidables. Il a été décidé que les demandes de prolongation de délai ne seraient acceptées que dans des circonstances

/...

Graphique 2

NOMBRE DE RAPPORTS PRESENTES PAR LA COMMISSION PARITAIRE DE RECOURS
DU SIEGE (POUR CHAQUE ANNEE)



véritablement exceptionnelles et que, le cas échéant, la procédure se poursuivrait, après notification des parties. Les parties ont été encouragées à donner leurs réponses oralement lorsqu'elles ne peuvent pas présenter dans les délais des observations écrites. Le strict respect des délais s'est avéré très efficace et a eu un effet décisif sur la productivité de la Commission.

2. Les commissions paritaires de recours de Genève, de Nairobi et de Vienne

10. La composition de la Commission paritaire de recours de Genève a été modifiée et une nouvelle commission, composée de six présidents, cinq membres désignés par le Secrétaire général et cinq membres élus par le personnel, a vu le jour en juillet 1988. Un président en exercice et un président suppléant ont été élus pour diriger la Commission de Genève. Des chambres ont été constituées pour toutes les affaires en instance de façon qu'on puisse résorber l'arriéré d'ici à la fin de 1988. La composition de la Commission de Nairobi a été modifiée et la nouvelle commission, composée de six présidents et d'un nombre égal de membres désignés par le Secrétaire général et de membres élus par le personnel, a vu le jour en septembre 1988. Des chambres ont été constituées pour toutes les affaires en instance, et la Commission de Nairobi a fait savoir qu'elle aurait statué sur toutes ces affaires d'ici à la fin de 1988. La Commission paritaire de recours de Vienne n'est plus saisie que d'une seule affaire, qu'elle examine actuellement.

3. Examen des rapports des commissions paritaires de recours

11. Le processus de prise de décision, une fois que les commissions paritaires de recours se sont prononcées, a été considérablement rationalisé. Les rapports des commissions sont désormais présentés directement au Secrétaire général adjoint à l'administration et à la gestion, qui soumet ses observations au Secrétaire général. Le cas échéant, il consulte le Conseiller juridique, le Sous-Secrétaire général à la gestion des ressources humaines et le Contrôleur. Depuis 1987, le Secrétaire général a pour politique d'accepter les rapports des commissions qui ont été adoptés à l'unanimité, sauf si une question importante de droit ou de principe est en jeu. Actuellement, les décisions du Secrétaire général concernant les rapports des commissions paritaires sont en général prises dans les sept jours ouvrables suivant la réception du rapport, les diverses consultations éventuellement nécessaires et la notification de leurs résultats ayant lieu pendant ce laps de temps. Entre le 1er janvier 1988 et la date du présent rapport, 88 décisions ont été prises au sujet des rapports des diverses commissions paritaires de recours. Dans 81 de ces cas, le Secrétaire général a accepté intégralement les recommandations adoptées à l'unanimité par la commission; dans deux cas, il les a acceptées en grande partie; dans un cas, il s'est avéré impossible d'appliquer la recommandation de la commission, mais une solution de rechange proposée par l'Administration a été acceptée par le requérant; dans deux cas, le Secrétaire général a rejeté intégralement le rapport de la commission parce qu'une question de droit ou de principe importante était en jeu; et, dans deux autres cas, il a rejeté l'élément essentiel de la recommandation de la commission pour des motifs juridiques, tout en acceptant néanmoins d'autres aspects du recours. Le taux d'acceptation s'élève donc à plus de 93 % pour 1988. Lorsque le Secrétaire général rejette la recommandation de la commission, il motive sa décision.

II. LISTE DES CONSEILS

12. Le 25 mai 1988, une nouvelle instruction administrative concernant le rôle des conseils à l'ONU a été publiée 6/. Elle remplaçait l'instruction administrative précédente sur le même sujet, publiée en 1967, et a été établie après que tous les intéressés eurent été dûment consultés. En annexe à cette instruction figure une liste des conseils à New York, Genève et Vienne. A la suite de l'appel lancé en commun par le Comité du personnel et l'Administration, le nombre de fonctionnaires et d'anciens fonctionnaires s'étant faits inscrire sur la liste est passé à 102. Des services d'appui et de logistique sont désormais fournis au coordonnateur. Cette institution si précieuse pour les fonctionnaires fonctionne désormais de façon efficace grâce également aux conseils qui ont la générosité de mettre bénévolement leurs services à la disposition de leurs collègues.

III. LES PROCEDURES DISCIPLINAIRES

13. Le Secrétaire général adjoint à l'administration et à la gestion a assumé la responsabilité directe de l'administration et du fonctionnement des comités paritaires de discipline et de leur secrétariat le 1er février 1988. Comme le laissait prévoir le rapport précédent du Secrétaire général sur la question 1/, un secrétaire à plein temps a été nommé pour le Comité paritaire de discipline du Siège le 1er février 1988. Le processus de consultation en vue de la désignation ou de l'élection des nouveaux membres du Comité a alors commencé. Après les élections des membres devant être choisis par le personnel, un nouveau comité, composé de 12 présidents et de 24 membres, a été constitué. Pour la première fois, un sous-secrétaire général a été nommé président en exercice. A la fin mai 1988, des chambres dûment constituées étaient saisies de toutes les affaires précédemment renvoyées devant le Comité. Les rapports des comités paritaires de discipline sont désormais présentés directement au Secrétaire général adjoint à l'administration et à la gestion de façon à rationaliser et à accélérer le processus de prise de décisions. Des dispositions seront prises pour que les recours formés contre ces décisions soient directement portés devant le Tribunal administratif sans passer au préalable par la Commission paritaire de recours.

14. Après des discussions dans le cadre du mécanisme de consultation entre le personnel et l'Administration, il a été décidé de créer un groupe de travail mixte qui serait chargé d'examiner les procédures disciplinaires et d'élaborer, le cas échéant, un système de règles, de procédures et de sanctions applicables en cas de faute et de proposer, si nécessaire, des modifications du Statut et/ou du Règlement du personnel, ainsi que de faire rapport sur cette question. Un groupe d'experts a procédé à un examen approfondi et a fait des propositions détaillées. Le groupe a cherché à rationaliser et à accélérer les procédures, tout en renforçant les garanties d'une procédure régulière. En principe, l'Administration accepte l'approche adoptée par le Groupe mixte, sous réserve d'un examen plus approfondi de points de détail, et des procédures disciplinaires totalement révisées ainsi que les modifications nécessaires au chapitre X du Règlement du personnel ainsi qu'à d'autres textes devraient être promulguées d'ici au début de 1989.

IV. JURYS CHARGES D'EXAMINER LES PLAINTES FAISANT ETAT D'UN TRAITEMENT DISCRIMINATOIRE

15. Des discussions entre les représentants du personnel et de l'Administration des neuf lieux d'affectation ayant des jurys chargés d'examiner les plaintes faisant état d'un traitement discriminatoire ont eu lieu en février 1988, et l'on étudie actuellement, comme indiqué dans le rapport du Secrétaire général 1/, le point de savoir comment l'on pourrait, le cas échéant, rendre ces jurys plus efficaces. Toutefois, la priorité a été accordée aux travaux visant à résorber l'arriéré. Compte tenu de l'expérience acquise à cette occasion, des propositions seront prochainement formulées au sujet de ces jurys.

V. AUTRES QUESTIONS

16. Les informations dont on doit disposer pour appliquer tout système de recours, de réparation et de mesures disciplinaires se prêtent particulièrement bien à une gestion informatisée. Des consultations ont donc été tenues avec les divers bureaux intéressés en vue de systématiser les divers domaines d'information, de rendre les informations plus accessibles à ceux qui en ont légitimement besoin tout en en préservant le caractère confidentiel et de rendre ainsi les procédures de recours et de réparation ainsi que les procédures disciplinaires plus efficaces, plus cohérentes et plus rationnelles. Le Département de l'administration et de la gestion cherche actuellement à déterminer si la technique du disque optique conviendrait dans ce domaine. Elle permet d'avoir accès aux images stockées en utilisant un logiciel qui en fait un système de gestion de base de données. Grâce à l'indexage des divers documents et à un système de renvois, on peut pratiquer la saisie des données à la source et l'information peut être utilisée en même temps par plusieurs parties. Ce concept va dans le sens de la stratégie de l'Organisation, qui est d'instituer un système intégré dans les domaines de l'administration et de la gestion.

17. Des efforts continuent d'être déployés pour faire en sorte que les affaires qui doivent être réglées par l'Administration le soient le plus rapidement possible. Un programme a également été mis en place pour obtenir que les bureaux pertinents se conforment pleinement et rapidement aux jugements et décisions.

VI. MESURES NECESSAIRES POUR MENER A BIEN LE PROGRAMME DE REFORMES

18. Les paragraphes ci-dessus indiquent les mesures qui ont été prises dans le cadre global de la résolution 41/213 pour mettre en oeuvre la recommandation 60 2/. Selon le calendrier fixé pour l'application du programme de réformes mis en place pour donner effet à cette résolution, la dernière phase aura lieu à la fin de 1989. Bon nombre des mesures qui ont déjà été prises visent à rectifier la situation actuelle, par exemple en résorbant l'arriéré des commissions paritaires de recours. La prochaine et dernière phase du programme de réformes nécessitera des mesures visant à assurer la poursuite d'un système de réparation et de mesures disciplinaires efficace. Par exemple, comme cela a déjà été dit, de nouvelles procédures et un nouveau mécanisme disciplinaire seront mis en place dans un proche avenir; ils seront fondés sur des analyses et des consultations approfondies, qui en sont actuellement à leur stade final, toutes les affaires en suspens ayant d'abord été réglées.

19. En ce qui concerne les commissions paritaires de recours, il importe avant tout de veiller à ce qu'elles conservent leur réputation d'objectivité et de renforcer leur autorité tout en faisant en sorte qu'elles soient gérées de façon efficace. Cela exige certains réaménagements et une simplification des procédures. La présence d'un président à plein temps à la commission du Siège s'est avérée un succès et il pourrait être souhaitable de poursuivre cette expérience pendant encore un an. Les délais doivent être strictement respectés que ce soit par la commission du Siège ou par les commissions des lieux d'affectation hors Siège. La question des commissions paritaires de recours qui ont été créées dans des lieux d'affectation autres que New York et Genève retient actuellement l'attention, de même que le point de savoir si la nouvelle situation appelle des réponses différentes. Il faut aussi examiner, d'un point de vue pratique, ce qu'il convient de faire des requêtes futiles présentées par un petit nombre de fonctionnaires qui, en fait, abusent du droit de recours. Il importe de régler ces affaires de façon judicieuse mais sommaire, de façon qu'elles n'absorbent pas une trop grande part des ressources.

VII. CONCLUSION

20. Comme le Groupe d'experts intergouvernementaux de haut niveau l'a demandé dans sa recommandation 60, qui a été approuvée par l'Assemblée générale, des mesures énergiques ont été prises pour mettre en oeuvre les propositions du Groupe : adoption de procédures spéciales, élaboration de directives, réallocation judicieuse des ressources et participation et coopération pleines et entières de tous ceux qui sont concernés par le processus. Le Secrétaire général a l'intention de passer à la phase suivante des réformes de manière à mettre en place, d'ici à la fin de 1989, un système totalement révisé qui permette d'examiner les plaintes des fonctionnaires et de régler les affaires disciplinaires plus rapidement et avec plus d'objectivité et d'équité, tout en empêchant que les problèmes rencontrés dans le passé ne se reproduisent. Les progrès qui ont été réalisés jusqu'à présent ont été grandement facilités par les consultations qui ont eu lieu à chaque stade entre le personnel et l'Administration. Le Secrétaire général tient à remercier le personnel de l'approche constructive qu'il a adoptée et de la contribution qu'il a apportée à cet égard.

Notes

1/ Voir A/41/640, A/C.5/41/14, sect. V, et A/C.5/42/28.

2/ Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante et unième session, Supplément No 49 (A/41/49).

3/ A/42/234 et Corr.1.

4/ A/43/286.

5/ A/43/556.

6/ ST/AI/351.
