



Assemblée générale

Distr.
GÉNÉRALE

A/50/7/Add.8
8 décembre 1995
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Cinquantième session
Points 116 et 159 de l'ordre du jour

PROJET DE BUDGET-PROGRAMME POUR L'EXERCICE
BIENNAL 1996-1997

GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Réforme du système interne d'administration de la justice
au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies

Neuvième rapport du Comité consultatif pour les questions
administratives et budgétaires

1. Le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires a examiné le rapport du Secrétaire général sur la réforme du système interne d'administration de la justice au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies (A/C.5/50/2). Au cours de cet examen, il s'est entretenu avec des représentants du Secrétaire général, qui ont fourni des informations complémentaires.

2. Le Comité consultatif rappelle que le rapport du Secrétaire général est une synthèse de ses rapports antérieurs, à savoir le document A/C.5/49/60 dans lequel il exposait les principaux éléments de la réforme proposée, l'additif A/C.5/49/60/Add.1, relatif aux incidences financières de la réforme et l'additif A/C.5/49/60/Add.2 et Corr.1, qui modifiait la proposition initiale. Le rapport du Secrétaire général est à présent complété par un additif (A/C.5/50/2/Add.1), qui contient des observations supplémentaires formulées par le Secrétaire général, le Syndicat du personnel du Secrétariat de l'ONU et le Tribunal administratif.

3. Le Comité consultatif rappelle que l'attention accordée ces dernières années à l'"administration de la justice" est due en grande partie aux observations que le Comité avait faites dans son premier rapport sur le projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1986-1987¹. Dans ce rapport, il notait :

¹ Documents officiels de l'Assemblée générale, quarantième session, Supplément No 7 (A/40/7).

"Des problèmes importants et croissants se posent à l'Organisation du fait de la multiplicité de procédures lourdes et compliquées (en particulier les procédures d'examen du comportement professionnel), du nombre croissant de recours et d'autres plaintes et de longs retards dans l'administration de la justice." (par. 69)

Le Comité ajoutait :

"Il est urgent de prendre des mesures pour simplifier les procédures administratives en vue de réduire sensiblement le nombre des affaires devant faire l'objet d'un examen approfondi en règle." (par. 71)

4. Le Comité consultatif a ensuite souligné les répercussions financières importantes que les États Membres ne sauraient négliger – comprenant non seulement des coûts directs mais aussi le temps que le personnel devait consacrer aux procédures au détriment des autres tâches – et recommandé de fixer les objectifs suivants :

a) Simplifier les règlements et procédures de façon à ce que les fonctionnaires puissent s'informer plus aisément de leurs droits et obligations. Les malentendus et les recours dus à des incertitudes quant à l'interprétation appropriée de textes complexes pourraient ainsi être réduits au minimum;

b) Identifier les aspects de l'administration du personnel qui donnent lieu à un nombre anormal de recours afin que des réformes soient opérées dans ces domaines;

c) Simplifier les procédures de recours aux fins d'assurer i) le règlement rapide des différends mineurs avant le stade des recours, ii) un mécanisme permettant de rejeter les requêtes futiles, et iii) le règlement plus efficace des affaires qui parviennent devant la Commission paritaire de recours et le Tribunal administratif.

5. Le Comité a souligné qu'en formulant cette recommandation, il n'avait pas l'intention d'imposer un ensemble précis de solutions ni de s'ingérer dans l'administration du personnel par le Secrétaire général. Toutefois, eu égard à la situation mentionnée, il estimait que l'Assemblée générale devrait recevoir les renseignements nécessaires pour pouvoir s'assurer que les causes du problème ont été cernées et que des solutions ont été formulées.

6. C'est dans ce contexte que le Comité consultatif a examiné les propositions contenues dans les divers documents présentés par le Secrétaire général, depuis le mois de mai. Les propositions actuelles concernant la réforme du système interne d'administration de la justice s'inscrivent dans le prolongement d'un rapport antérieur qui énonçait les principes de base (A/C.5/49/13) et ont été présentées conformément à la demande formulée par l'Assemblée générale dans sa résolution 49/222.

7. Au paragraphe 6 de son rapport le plus récent (A/C.5/50/2), le Secrétaire général indique que la réforme proposée a un triple objectif :

a) Favoriser la conciliation et le règlement rapides des litiges avant qu'ils ne donnent lieu à des recours officiels;

b) Remplacer les membres des organes de recours et de discipline par des professionnels et doter ces organes des moyens de régler les affaires de manière plus prompte mais équitable;

c) Instituer un système d'administration de la justice efficace, peu coûteux et simple, en éliminant les frais occultes et les subventions croisées.

8. Pour ce qui est de la conciliation et du règlement des litiges (chap. II du rapport du Secrétaire général), le Comité consultatif note que le Secrétaire général propose d'assurer une formation aux techniques de règlement rapide des litiges, de constituer dans les principaux lieux d'affectation des groupes de médiateurs qui seront chargés d'examiner les objections, les plaintes et les allégations de discrimination formulées officieusement par des fonctionnaires et de doter l'Organisation de nouveaux moyens de procéder efficacement à l'examen des décisions administratives au premier stade de la procédure de recours.

9. Le Comité consultatif relève au paragraphe 9 du rapport du Secrétaire général (A/C.5/50/2) que de nouveaux programmes de formation inscrits au budget de l'exercice biennal 1994-1995 ont été conçus en vue d'améliorer les techniques de communication et de règlement des litiges. Il note également que les chefs des services administratifs, les administrateurs du personnel et les autres administrateurs suivent actuellement une formation qui leur permettra d'identifier les véritables préoccupations des fonctionnaires.

10. Aux paragraphes 10 à 13 du même rapport, le Secrétaire général décrit les groupes de médiation qui seront créés dans les principaux lieux d'affectation pour examiner les objections, les plaintes et les allégations de discrimination formulées par des fonctionnaires. Ces groupes seront nommés par les organes administration/personnel existants et ils remplaceront les jurys en matière de discrimination et autres plaintes, qui sont en place à l'heure actuelle. Le Comité consultatif note que la différence entre les groupes de médiation proposés et les jurys tient au fait que les premiers doivent privilégier la médiation entre les parties pour régler les litiges avant qu'ils ne parviennent à la phase contentieuse. Les médiateurs seront également formés dans le cadre du programme de formation susmentionné.

11. Au paragraphe 12 du rapport, le Secrétaire général propose la création d'un poste de coordonnateur à la classe D-1 qui sera chargé d'organiser les groupes de médiation et d'assurer leur formation et leur encadrement. Le Comité consultatif note que, si l'Assemblée générale approuvait cette proposition, un montant de 41 300 dollars serait par ailleurs nécessaire en 1996-1997 pour les frais de voyage du Coordonnateur qui aiderait à établir des groupes de médiation dans les divers lieux d'affectation.

12. Le Comité consultatif se félicite que le Secrétaire général ait l'intention de faciliter la conciliation et le règlement rapides des litiges car cela devrait permettre de réduire le nombre des affaires qui font l'objet d'une procédure formelle, conformément au vœu précédemment exprimé par le Comité (voir par. 3 plus haut). À cette fin, le Comité donne son assentiment pour la

/...

nomination proposée de médiateurs et de groupes de médiation dans les principaux lieux d'affectation et la création d'un poste de coordonnateur à la classe D-1.

13. Afin de mieux donner à l'Organisation la possibilité de procéder à un examen efficace des décisions administratives, le Secrétaire général, au paragraphe 14 de son rapport, propose de créer deux postes d'administrateur, l'un à la classe P-5 et l'autre à la classe P-4. Il propose également que l'examen de ces décisions soit effectué au Bureau du Secrétaire général adjoint à l'administration et à la gestion, en toute indépendance vis-à-vis du fonctionnaire de ce Bureau qui est chargé de donner des avis sur la suite à donner aux recommandations émanant des organes consultatifs en matière de recours et en matière disciplinaire. Le Secrétaire général propose en outre de modifier la disposition 111.2 a) du Règlement du personnel de manière à donner aux membres du personnel un délai de trois mois pour demander l'examen d'une décision administrative, et de modifier également la disposition 111.2 a) ii) de manière à prévoir un délai de deux mois pour l'examen d'une décision dans le cas d'un fonctionnaire en poste à New York et de trois mois dans tous les autres cas.

14. Le Comité reconnaît qu'il est nécessaire de s'assurer que l'examen initial des décisions administratives pourra être effectué de manière approfondie et rapidement; il a bon espoir que les mesures mentionnées dans le rapport du Secrétaire général seront efficaces et recommande, à cette fin, que soit approuvée la création des nouveaux postes P-4 et P-5 proposés. Il recommande en outre d'accorder une autonomie de fonctionnement à l'unité administrative correspondante de manière à garantir son objectivité et son efficacité.

15. Le chapitre III du rapport du Secrétaire général a trait à la professionnalisation du système d'administration de la justice. Le Secrétaire général propose de remplacer la Commission paritaire de recours par une commission d'arbitrage, de remplacer le Comité paritaire de discipline par un conseil de discipline et de renforcer la Liste des conseils.

16. Les paragraphes 18 à 53 du rapport du Secrétaire général décrivent les modalités de création de la commission d'arbitrage proposée. Les raisons avancées à l'appui de cette proposition sont notamment les suivantes : nombre insuffisant de volontaires auxquels on doit faire appel dans le système actuel, formation professionnelle insuffisante de ceux qui participent à l'examen des affaires, retards dans le règlement des affaires dus au manque de compétence professionnelle et coût élevé du système actuel correspondant au temps que les membres et les présidents de la Commission paritaire consacrent à chaque affaire au lieu de remplir leurs fonctions ordinaires. Le Comité consultatif a également à l'esprit les observations suivantes que le Secrétaire général avait formulées dans le document A/C.5/49/CRP.2 :

"Les études et conclusions qui ont abouti au présent rapport s'inspiraient essentiellement des principes des droits de la défense et du respect de la légalité, notamment le principe énoncé dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et un avis consultatif de la Cour internationale de Justice en date du 13 juillet 1954, qui obligeait l'Organisation des Nations Unies à mettre à la disposition de ses fonctionnaires un mécanisme de recours

judiciaire ou arbitral' pour le règlement de tous les litiges pouvant survenir entre l'Organisation et son personnel. Les propositions formulées dans le rapport A/C.5/49/13 sont donc conformes à ces principes."

17. Le Comité consultatif note que la Commission d'arbitrage serait créée par un statut arrêté par le Secrétaire général (A/C.5/50/2, par. 38). L'annexe I au rapport du Secrétaire général indique les modifications qu'il faudrait apporter au Statut et au Règlement du personnel pour créer la Commission d'arbitrage et l'annexe II présente un projet de statut.

18. Afin de garantir l'indépendance des arbitres, le Secrétaire général propose de leur accorder un statut officiel à l'Organisation sans qu'ils soient pour autant fonctionnaires de l'Organisation. Le Comité estime que, si l'Assemblée générale approuve la création d'une commission d'arbitrage, il faudrait trouver un moyen de garantir l'indépendance de ses membres sans créer une catégorie distincte de représentants officiels non élus, qui risque de créer une confusion.

19. Le Comité consultatif note qu'aux termes de l'article 3 du projet de statut, la Commission d'arbitrage se composerait de 10 membres (1 président, 1 président suppléant, 4 membres et 4 membres suppléants).

20. Le Secrétaire général se propose de fixer la rémunération annuelle du président et du président suppléant à un niveau équivalant au traitement de base et à l'indemnité journalière de subsistance payables aux fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies ayant rang de directeur (D-2), échelon VI, en poste au Siège et à Genève, respectivement, ce qui, pour un exercice biennal, représenterait 249 200 dollars au titre de la rémunération du président et 267 500 dollars au titre de la rémunération du président suppléant.

21. Les membres et les membres suppléants de la Commission recevraient, pour chaque journée pendant laquelle ils exerceraient leurs fonctions pendant les sessions prévues au Siège et à Genève, un trois cent soixantième de la rémunération annuelle équivalant au traitement de base et à l'indemnité journalière de subsistance payables aux fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies ayant rang de directeur (D-2), échelon I, en poste au Siège et à Genève, respectivement. Le Comité consultatif ne comprend pas bien comment cette rémunération et celle du président et du président suppléant ont été fixées et note que les arrangements proposés sont uniques en leur genre. S'ils sont approuvés par l'Assemblée générale, ils devront être considérés comme des arrangements spécifiques.

22. Au paragraphe 30 de son rapport, le Secrétaire général indique qu'il entend accepter les recommandations unanimes de la Commission d'arbitrage, à moins qu'une raison impérative de droit ou de politique ne le lui interdise.

23. Le Comité consultatif note que le Secrétaire général voudrait recourir à l'arbitrage obligatoire pour les affaires portant exclusivement sur des questions de fait, ou ne mettant en jeu que des sommes relativement faibles.

24. La proposition tendant à remplacer la Commission paritaire de recours par une commission d'arbitrage a soulevé un certain nombre de questions. Le Comité consultatif a demandé à cet égard qu'on lui communique les observations pertinentes du Tribunal administratif. Celles-ci ont été ultérieurement publiées en tant qu'annexe au document A/C.5/49/60/Add.2. Le Tribunal s'est exprimé plus récemment sur la question et ses observations figurent dans l'annexe au document A/C.5/50/2/Add.1. Il ressort de ces documents que le Tribunal a émis des réserves et exprimé des doutes sur plusieurs aspects de la proposition.

25. Le Tribunal craint en particulier que les incidences financières du projet ne soient plus élevées qu'on ne l'a estimé, car il est possible que deux membres exerçant leurs fonctions à temps partiel ne suffisent pas à la tâche et qu'on doive leur adjoindre d'autres arbitres travaillant à temps plein et/ou à temps partiel. Le Tribunal estime aussi qu'il faudra sans doute prévoir des greffiers pour transcrire les témoignages, et du personnel de secrétariat pour aider les membres de la Commission. Si le Tribunal a vu juste, il y aura lieu de réviser les prévisions de dépenses.

26. Depuis que le Tribunal a formulé ses observations, le Secrétaire général a modifié sa proposition et suggère maintenant qu'à Genève la Commission soit présidée par un président suppléant exerçant ses fonctions à plein temps (voir A/C.5/50/2, par. 41). À New York comme à Genève, il y aurait donc un président ou président suppléant à plein temps, deux membres à temps partiel et deux membres suppléants à temps partiel.

27. Le Comité consultatif s'est enquis des effectifs dont il faudrait doter la Commission d'arbitrage à New York et à Genève mais il ne sait toujours pas exactement quels seraient les besoins et comment ils seraient satisfaits. Les observations d'ordre financier figurant au paragraphe 69 du rapport du Secrétaire général (A/C.5/50/2) ne prévoient pas de services d'appui – services de secrétariat ou autres.

28. Le Tribunal administratif a indiqué par ailleurs que les tarifs d'honoraires journaliers utilisés pour évaluer le coût des services d'arbitres qualifiés exerçant leurs fonctions à temps partiel et la rémunération proposée pour un président exerçant ses fonctions à plein temps et recevant une indemnité journalière de subsistance en cas de déplacement étaient probablement inférieurs à la rémunération actuellement versée à des arbitres professionnels.

29. Dans ses observations les plus récentes, le Tribunal a confirmé ses propos antérieurs et est revenu plus en détail sur les prévisions de dépenses. Selon lui, "le facteur temps risque de rendre le système d'arbitrage beaucoup plus onéreux" que l'estimation établie pour ce qui est du traitement et de l'indemnité journalière de subsistance des membres exerçant leurs fonctions à temps partiel à New York. Le Tribunal note aussi que les estimations ne tiennent pas compte des frais de secrétariat que les arbitres à temps partiel risquent de devoir engager lorsqu'ils travailleront sur un dossier à leur propre bureau, hors du Siège.

30. Le Syndicat du personnel a lui aussi exprimé des préoccupations, dans un document qui est reproduit à l'annexe II de la note A/C.5/50/2/Add.1. Le

Syndicat demande notamment que le mécanisme de sélection des arbitres garantisse que ceux-ci seront véritablement indépendants. Il fait part aussi de ses inquiétudes en ce qui concerne la représentation du personnel et le caractère obligatoire de l'arbitrage.

31. Le Comité consultatif estime que la proposition de création d'une commission d'arbitrage soulève encore des questions. Ayant à l'esprit les dispositions de la résolution 49/222 de l'Assemblée générale, il recommande que la proposition soit retravaillée avant que l'Assemblée n'en poursuive l'examen (voir par. 40 ci-après).

32. Aux paragraphes 54 à 68 de son rapport, le Secrétaire général présente une autre proposition visant à remplacer le Comité paritaire de discipline par un conseil de discipline composé de spécialistes. Les modifications que cela supposerait d'apporter au Statut du personnel figurent à l'annexe I de son rapport, et le projet de statut du Conseil de discipline à l'annexe IV.

33. Parmi les raisons invoquées pour justifier la réforme de la procédure disciplinaire, le Secrétaire général mentionne la lenteur du système actuel et la difficulté de trouver en nombre suffisant des fonctionnaires possédant les connaissances nécessaires dans des domaines techniques, comme la fiscalité ou la passation de marchés.

34. Le Comité consultatif note, au paragraphe 56 du rapport du Secrétaire général, que contrairement à ce qui est proposé pour la Commission d'arbitrage, le Conseil de discipline compterait des fonctionnaires parmi ses membres.

35. Le Secrétaire général propose que la section de New York du Conseil de discipline soit présidée par le président de la Commission d'arbitrage et la section de Genève par le président suppléant.

36. Étant donné les liens étroits qui existeraient entre les deux nouveaux organes, le Comité consultatif recommande, compte tenu également de ce qu'il a préconisé au paragraphe 31 ci-dessus en ce qui concerne la Commission, de réexaminer la proposition tendant à créer un conseil de discipline en même temps que celle relative à la création d'une commission d'arbitrage (voir par. 40 ci-après).

37. S'agissant de la Liste des conseils, le Secrétaire général propose de créer un poste de juriste, de classe P-4, et un poste d'agent des services généraux de 1re classe. Le juriste donnerait son avis aux fonctionnaires sur le point de savoir si leur cause est ou non valable et, dans l'affirmative, sur la manière de procéder. Il donnerait aussi des avis aux fonctionnaires faisant l'objet d'une procédure disciplinaire. Le Comité consultatif considère que cette initiative va dans le bon sens et recommande d'accepter la création des deux postes en question. Il convient aussi qu'il faudra affecter des ressources à la formation des fonctionnaires inscrits sur la Liste des conseils.

Conclusion

38. Le Comité consultatif fait observer que le règlement des affaires s'est beaucoup accéléré depuis qu'il a appelé l'attention sur le problème des retards.

À son avis, la principale difficulté tient au nombre croissant de plaintes. Les mesures proposées pour favoriser la conciliation et le règlement rapide des litiges devraient sensiblement réduire – du moins peut-on l'espérer – le nombre de différends donnant lieu à des recours officiels.

39. Le Comité consultatif n'a pas l'impression que l'on ait fait tout ce qui était possible pour simplifier les règles et procédures, comme il l'avait demandé, afin d'éviter des malentendus et d'identifier les aspects de l'administration du personnel qui donnent lieu à un nombre excessif de recours et, partant, appellent des réformes.

40. Le Comité consultatif est convaincu que le fait de favoriser la conciliation et le règlement des litiges dès leur apparition, de renforcer le Groupe d'examen des mesures administratives et la Liste des conseils, et de simplifier et rationaliser les méthodes de gestion administrative et de gestion du personnel contribuerait à résoudre les problèmes qui se posent actuellement et à combler les lacunes existantes. Passé un certain délai après la mise en place de ces modifications, il faudrait faire le point afin de déterminer s'il y a lieu de prendre des mesures complémentaires.

Incidences financières

41. Les recommandations formulées par le Comité consultatif dans les paragraphes qui précèdent entraîneraient une dépense de 629 200 dollars au chapitre 26 A du projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1996-1997, comme suit :

| Création de postes | Dollars |
|---|----------------|
| 1 coordonnateur (D-1) | |
| 2 fonctionnaires chargés de l'examen des décisions administratives (1 P-5, 1 P-4) | |
| 1 juriste (P-4) | |
| 1 agent des services généraux (1re classe) | 587 900 |
| Voyages du coordonnateur | 41 300 |
| Total | 629 200 |
