



Assemblée générale

Distr. générale
21 octobre 2004
Français
Original: anglais

Cinquante-neuvième session

Point 120 de l'ordre du jour

Administration de la justice à l'Organisation des Nations Unies

Administration de la justice au Secrétariat

Rapport du Secrétaire général*

Résumé

Le présent rapport est soumis en réponse à une demande de l'Assemblée générale formulée dans la résolution 57/307. Dans cette résolution, l'Assemblée se félicitait que le Secrétaire général ait pris l'initiative de demander au Bureau des services de contrôle interne de procéder à une étude de gestion de l'ensemble de la procédure de recours et le priait, compte dûment tenu des conclusions du Bureau des services de contrôle interne, de lui faire rapport sur les moyens possibles de renforcer l'administration de la justice. L'Assemblée priait également le Secrétaire général de mettre en place, à titre prioritaire, un système efficace de responsabilité personnelle, notamment en publiant une instruction administrative, de façon à recouvrer les sommes perdues par l'Organisation du fait d'irrégularités de gestion, et de veiller à ce qu'un directeur de département ou de programme dont une décision est contestée par un requérant coopère pleinement avec le système de justice interne et lui rende des comptes. L'Assemblée priait en outre le Secrétaire général de procéder à une analyse approfondie de l'élaboration de systèmes généraux d'assurance juridique couvrant les frais de consultation et de représentation juridiques des fonctionnaires, de renforcer le Groupe des conseils, en tenant compte du rapport du Bureau des services de contrôle interne, et de fournir des statistiques sur l'issue des affaires et des renseignements sur les activités du Groupe des conseils. Le présent rapport est axé sur l'étude de gestion de la procédure d'appel et comprend des propositions visant à renforcer l'administration de la justice. Il donne en outre les informations demandées par l'Assemblée.

* La date de soumission du présent rapport s'explique par le fait qu'à la demande expresse de l'Assemblée générale, celui-ci devait être élaboré sur la base des conclusions de l'étude de gestion réalisée sur la procédure de recours par le Bureau des services de contrôle interne, laquelle a été achevée fin septembre 2004.

I. Introduction

1. Dans sa résolution 57/307 du 15 avril 2003, l'Assemblée générale a examiné certains aspects du système de justice interne de l'Organisation des Nations Unies, s'est félicitée que le Secrétaire général ait pris l'initiative de demander au Bureau des services de contrôle interne (BSCI) de procéder à une étude de gestion de l'ensemble de la procédure de recours et a prié le Secrétaire général de lui faire rapport, à sa cinquante-huitième session, à ce sujet ainsi que sur certains autres aspects du système de justice interne. L'Assemblée a également souscrit aux observations et recommandations figurant aux paragraphes 6 et 7 du rapport du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (A/57/736), dans lesquels le Comité consultatif avait demandé que l'étude de gestion traite d'un certain nombre de questions dans le but d'accélérer l'examen des recours. Aux paragraphes 10 et 11 de sa résolution 57/307, l'Assemblée a en outre prié le BSCI d'étendre son étude de gestion à d'autres questions, à savoir les mesures propres à écourter les délais nécessaires pour clore les affaires, les procédures et fonctions de la Commission paritaire de recours, du Groupe des conseils, du Groupe du droit administratif et des secrétariats des commissions paritaires de recours et des comités paritaires de discipline et la façon dont elles influent sur l'administration de la justice et y contribuent.

2. Conformément à la demande de l'Assemblée générale, le présent rapport prend en compte les conclusions de l'étude de gestion réalisée de mars à juillet 2004 par le BSCI sur la procédure de recours. Le rapport du BSCI a été achevé fin septembre (A/59/408).

II. Étude de gestion du Bureau des services de contrôle interne sur la procédure de recours

3. Dans son rapport rendant compte de son étude de gestion sur la procédure de recours, le BSCI a fait au total 18 recommandations en vue de rendre celle-ci plus efficace grâce à l'apport de ressources supplémentaires et à la stricte tenue des délais, ainsi qu'à l'amélioration de la formation, de la communication et de la gestion des affaires. Le Secrétaire général a apprécié le rapport du BSCI et a souscrit à ses conclusions et à la grande majorité de ses recommandations, comme on le verra ci-après.

A. Durée de la procédure de recours et ressources allouées à celle-ci

4. Le BSCI a examiné les responsabilités fonctionnelles de toutes les unités administratives qui participent à la procédure de recours et à la procédure disciplinaire ainsi que les délais qui leur sont impartis. Ayant cantonné son étude à la procédure de recours (par opposition à la procédure disciplinaire ou à la procédure devant le Tribunal administratif), le BSCI a estimé que celle-ci pourrait être écourtée si elle était rationalisée et a recommandé des délais précis à tous les stades de la procédure. Il est en outre arrivé à la conclusion que les retards dont souffrait la procédure de recours au Secrétariat étaient dus à l'insuffisance des

ressources. Il a donc recommandé que des ressources supplémentaires soient allouées à chacune des unités administratives participant à la procédure de recours (à savoir, le Groupe du droit administratif, les secrétariats des commissions paritaires de recours de New York, de Genève, de Vienne et de Nairobi, le Bureau du Secrétaire général adjoint à la gestion et le Groupe des conseils).

B. Besoins en matière de formation et de communication

5. Le BSCI a noté qu'un système tributaire de bénévoles exigeait qu'une formation approfondie soit fréquemment dispensée. Si une certaine formation a bien été dispensée à New York, aucune formation à l'administration de la justice ne l'a été ces dernières années dans les autres villes sièges ou pour le personnel en poste sur le terrain. Le BSCI a recommandé que tout le personnel participant à l'administration de la justice dans chacune des villes sièges suive chaque année un cours de formation de deux jours. Afin d'améliorer la communication, de passer en revue les résultats obtenus et de traiter des questions de politique générale et des questions concernant l'appui opérationnel, le BSCI a également recommandé que le Secrétaire général adjoint à la gestion rencontre chaque année les membres des commissions paritaires de recours et des comités paritaires de discipline, les fonctionnaires qui agissent pour le compte du défendeur et le Groupe des conseils. Enfin, il a recommandé que les secrétariats des commissions paritaires de recours adoptent un système de suivi électronique standardisé, qui fournirait des informations sur les délais escomptés, suivrait les tendances et serait accessible aux parties.

6. Le Secrétaire général note que l'accent a été fortement mis sur le règlement des griefs à un stade précoce grâce au dialogue, à la communication positive, à l'échange d'informations et à la conciliation. De plus, depuis que le Bureau de l'Ombudsman a commencé à fonctionner en octobre 2002, la médiation et le règlement informel des griefs ont été encore renforcés. Dans le domaine de la formation, de nouveaux programmes de formation conçus de façon à améliorer l'aptitude à la communication et mettant l'accent sur le service du client ont été conçus et sont offerts sur le plan interne. Ces programmes comportent des modules consacrés aux techniques de règlement des différends et sont offerts en permanence. En outre, le Secrétaire général adjoint à la gestion rencontre régulièrement les membres des commissions paritaires de recours et des comités paritaires de discipline.

7. Néanmoins, le Secrétaire général reconnaît qu'on pourrait faire plus dans le domaine de la formation, notamment dans le contexte de la procédure de recours, qui est tributaire de bénévoles. À cet égard, il appuie les recommandations du BSCI concernant la nécessité d'accroître la formation et note que celle-ci devrait porter sur la médiation et la conciliation; l'établissement des rapports; le droit et les politiques en matière de discrimination et de harcèlement; le Statut et le Règlement du personnel de l'Organisation des Nations Unies; et les normes de conduite à respecter par les fonctionnaires internationaux. Afin d'en maximiser l'efficacité, il faudrait que cette formation soit régulièrement actualisée. Néanmoins, il faudrait que des ressources supplémentaires soient allouées à cette fin.

C. Autres questions

1. Non-respect de l'ordre chronologique pour l'examen des recours

8. Le BSCI a noté que les retards importants survenant dans les procédures de recours étaient particulièrement graves dans les affaires de non-renouvellement de contrats, étant donné les incidences financières du chômage. Il a proposé que le Président de la Commission paritaire de recours envisage de donner aux recours de ce type la priorité sur les autres.

9. Le Secrétaire général partage les préoccupations exprimées au sujet de ces affaires, mais il n'est pas favorable à la proposition tendant à leur donner la priorité, et ce, pour deux raisons. En premier lieu, les affaires de ce type sont nombreuses et les faire passer avant les autres serait injuste pour les autres requérants. En second lieu, l'établissement d'un rang de priorité introduit un élément de subjectivité de la part du fonctionnaire chargé de déterminer quelles affaires sont plus urgentes. La solution serait de résorber l'arriéré, comme le BSCI l'a suggéré, et d'examiner tous les recours dans les délais prévus par le Règlement du personnel. Accorder la priorité à toute une catégorie d'affaires, telle que celles concernant le non-renouvellement d'un engagement, ne ferait que déplacer le problème des retards, qui deviendrait plus aigu pour les autres recours. Cela dit, il convient de noter que le Règlement intérieur actuel de la Commission paritaire de recours permet, à titre exceptionnel, d'examiner certains recours sans suivre l'ordre de dépôt.

2. Accès direct au Tribunal administratif des Nations Unies

10. Le BSCI a noté qu'actuellement, les fonctionnaires n'avaient pas accès au Tribunal administratif des Nations Unies tant que le Secrétaire général n'avait pas examiné le rapport de la Commission paritaire de recours, lequel ne pouvait être établi qu'une fois que le défendeur avait soumis une réponse à la Commission paritaire. Le BSCI a proposé de laisser s'écouler une année, au cours de laquelle on pourrait évaluer l'impact sur la procédure de recours des ressources supplémentaires mises à disposition, puis d'envisager éventuellement de modifier le Règlement du personnel de façon à permettre aux requérants d'avoir directement accès au Tribunal lorsque l'Administration ne répondait pas dans le délai prescrit.

11. Le Secrétaire général n'est, pour les raisons suivantes, pas favorable à cette proposition. En premier lieu, la Commission paritaire de recours est un organe d'établissement des faits et le Tribunal, qui ne statue pas *de novo*, se fonde sur les faits établis par elle. Dans l'hypothèse où la Commission paritaire n'aurait pas établi les faits sur la base de la version donnée par les deux parties, il est probable que le Tribunal lui renverrait l'affaire, ce qui ne ferait qu'aggraver les retards. L'application de cette proposition n'accélérerait donc pas la procédure, mais la retarderait au contraire encore plus. De plus, comme le BSCI le reconnaît lui-même, lorsque le défendeur ne soumet pas sa réponse dans le délai qui lui est imparti, c'est en grande partie une question de manque de ressources, et c'est ce problème qu'il faut résoudre. En outre, le Secrétaire général note que pour rendre possible l'accès direct au Tribunal administratif, il faudrait que l'Assemblée générale modifie l'article 7 du Statut du Tribunal.

3. Conflit d'intérêts au sein du Département de la gestion

12. Le BSCI a noté que pratiquement toutes les unités administratives qui participaient à la procédure de recours à New York étaient placées sous l'autorité du Département de la gestion : le secrétariat de la Commission paritaire de recours de New York, le secrétariat du Groupe des conseils, le Groupe du droit administratif et le Bureau du Secrétaire général adjoint à la gestion. Dans son rapport, le BSCI a fait observer que la concentration des responsabilités au sein de ce département risquait fort d'être perçue comme donnant lieu à des conflits d'intérêts, et comme entamant de ce fait l'objectivité de la procédure de recours. Il a recommandé de revoir cette situation en vue de prendre des mesures pour éviter toute apparence de conflit d'intérêts. L'une des mesures suggérées était de transférer au Cabinet du Secrétaire général ou à d'autres unités du Secrétariat la responsabilité de la formulation des décisions sur les recours.

13. Le BSCI lui-même reconnaît que c'est là un problème de perception plutôt qu'un problème réel. En outre, étant donné la structure du système des Nations Unies, il est peu probable que ce sentiment puisse jamais être totalement éliminé, puisque tous les fonctionnaires sont au bout du compte responsables devant le Secrétaire général. Néanmoins, le Secrétariat a pris des mesures pour combattre ce sentiment de conflit d'intérêts : à la fin des années 80, la responsabilité des décisions sur les rapports de la Commission paritaire de recours a été enlevée au Bureau de la gestion des ressources humaines et assumée par le Bureau du Secrétaire général adjoint à la gestion. Cette mesure a été prise précisément parce que c'était au Bureau de la gestion des ressources humaines qu'incombait la responsabilité d'établir les réponses du défendeur à la Commission paritaire. En outre, les méthodes de travail actuelles du Groupe du droit administratif rendent quasi impossible un conflit d'intérêts, celui-ci traitant directement avec la Commission paritaire de recours sans en référer le moindre au Bureau du Secrétaire général adjoint à la gestion. De même, les commissions paritaires de recours et le Groupe des conseils, bien qu'ils relèvent tous du Département de la gestion, jouissent d'une totale indépendance fonctionnelle et ne subissent aucune ingérence de la part du Département.

14. S'agissant de la recommandation du BSCI tendant à retirer au Département de la gestion la responsabilité de l'établissement des décisions sur les recours, le Secrétaire général note qu'en dehors de son Cabinet, la seule autre possibilité pour le transfert de cette fonction serait le Bureau des affaires juridiques. Or un tel transfert créerait un sentiment de conflit d'intérêts encore plus fort que celui auquel le BSCI cherche à remédier. C'est en effet le Bureau des affaires juridiques qui défend les décisions du Secrétaire général sur les recours devant le Tribunal administratif, et il ne pourrait donc pas avoir en même temps la responsabilité de ces décisions. De plus, ce sentiment de conflit d'intérêts pourra difficilement être éliminé puisqu'au bout du compte, tous les éléments du système de justice interne autres que le Tribunal administratif relèvent du Secrétaire général. Cela ne veut pas dire que des garde-fous efficaces ne peuvent pas être intégrés au système. En l'absence d'une solution qui éliminerait toute possibilité d'un sentiment de conflit d'intérêts, il est recommandé, au lieu de déplacer le problème, de maintenir le statu quo.

III. Moyens possibles de renforcer l'administration de la justice

15. Au paragraphe 9 de sa résolution 57/307, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général, compte dûment tenu des conclusions du BSCI, de lui soumettre, pour examen à sa cinquante-huitième session, un rapport proposant des moyens possibles de renforcer l'administration de la justice.

A. Éliminer les retards dans la procédure de recours

16. L'Assemblée générale a donné au BSCI pour mandat d'axer son étude sur des mesures propres à écourter le temps nécessaire pour mener les affaires à terme, y compris l'imposition de délais à tous les stades de la procédure. À cet égard, le BSCI recommande dans son rapport : a) de faire respecter les délais qui ne sont actuellement pas tenus; b) de fixer des délais pour les stades de la procédure pour lesquels il n'en n'existait pas auparavant; et c) d'ajouter des postes et/ou des crédits supplémentaires au titre de l'assistance temporaire de façon à résorber l'arriéré actuel aux différents stades de la procédure.

17. Les délais recommandés par le BSCI, s'ils étaient appliqués, contribueraient effectivement à réduire les retards, et donc à répondre aux éternelles doléances concernant la lenteur et la lourdeur du système de justice interne en général et des recours en particulier. Le Secrétaire général appuie pleinement cet objectif, dont la réalisation contribuerait grandement à renforcer le système de justice interne au Secrétariat. Toutefois, l'accélération de la procédure est inextricablement liée à la mise à disposition de ressources suffisantes : l'imposition de délais afin d'accélérer la procédure, si elle ne s'accompagne pas au minimum d'un renforcement des effectifs, ne permettrait ni de résorber l'arriéré actuel ni d'empêcher de nouveaux arriérés. En d'autres termes, si le Secrétaire général souscrit aux délais proposés par le BSCI, ceux-ci ne devraient devenir obligatoires qu'une fois les effectifs suffisamment renforcés et une fois l'arriéré résorbé dans les unités administratives concernées. Dans le cas contraire, l'Organisation s'exposerait au risque de voir le Tribunal administratif accorder aux requérants des indemnités pour cause de retards et de non-respect des délais.

18. L'élimination de l'arriéré, suivie de l'introduction de délais à divers stades de la procédure et de leur application effective, comme recommandé par le BSCI, déboucherait sur une procédure rationalisée, transparente et plus efficace, et permettrait à la fois à l'Organisation d'honorer ses engagements en faveur d'une procédure équitable et efficace.

B. Formation et communication dans le contexte du système de justice interne

19. Récemment, le Secrétariat a apporté les améliorations ci-après au niveau du partage avec le personnel de l'information sur le système de justice interne.

20. Des rapports annuels donnent des informations sur les travaux de toutes les commissions paritaires de recours du monde entier et sur l'issue des recours. Pour la première fois, le rapport du Secrétaire général publié sous la cote A/56/800 donnait

des informations sur les travaux de toutes les commissions paritaires de recours pendant les années 2000 et 2001 ainsi que sur les décisions prises par le Secrétaire général sur les rapports des commissions. Des rapports analogues (A/58/300 et A/59/70) ont été publiés pour les années 2002 et 2003, respectivement.

21. De plus, des circulaires ont été publiées concernant la pratique suivie par le Secrétaire général sur les questions disciplinaires (ST/IC/2002/25 et ST/IC/2004/28).

22. Une autre circulaire, publiée en 2004, donne à tous les fonctionnaires des informations actualisées sur les moyens à leur disposition pour chercher à résoudre les situations de conflit pouvant surgir sur leur lieu de travail (ST/IC/2004/4).

23. En outre, le Département de la gestion a créé et tient à jour en ligne un recueil de jurisprudence du Tribunal administratif des Nations Unies qui contient des résumés des affaires et des extraits des jugements rendus par le Tribunal. Ce recueil donne à tous les fonctionnaires la possibilité et les moyens de bien comprendre leurs droits et leurs devoirs, tels qu'ils sont interprétés par le Tribunal administratif.

24. Au paragraphe 27 de sa résolution 57/307, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général de continuer à veiller à ce que toute décision ayant une incidence sur le statut du personnel soit communiquée aux fonctionnaires concernés. Cela continue bien entendu d'être le cas.

C. Coopération et responsabilisation des gestionnaires

25. Au paragraphe 4 de sa résolution 57/307, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général de veiller à ce qu'un directeur de département ou de programme dont une décision est contestée par un requérant coopère pleinement avec le système de justice interne et rende des comptes à celui-ci à tous les stades de la procédure.

26. Le Secrétaire général note que des améliorations considérables ont déjà été apportées dans ce domaine. Les demandes de nouvel examen d'une décision administrative sont adressées, pour observations, à l'auteur de la décision, avec indication du délai dans lequel les observations doivent être reçues de façon qu'elles puissent être prises en compte lors de l'examen de la demande. Les gestionnaires sont informés que le stade du nouvel examen offre l'occasion, s'il y a lieu, de régler la question. Ils sont également informés à ce stade que, si, à la suite du nouvel examen, le fonctionnaire saisit la Commission paritaire de recours, il se peut qu'ils doivent être entendus par la Commission ou autrement contactés par celle-ci. Les gestionnaires sont également responsables en ce que les explications écrites qu'ils donnent au Groupe du droit administratif font partie intégrante de la réponse du défendeur dans le cas où le requérant saisit la Commission paritaire. Les membres de la Commission paritaire chargés de l'affaire, si les explications écrites ne leur suffisent pas, peuvent demander au gestionnaire de venir en personne expliquer plus avant leur décision.

27. Avec l'introduction progressive des mesures décrites ci-dessus ces dernières années, la coopération des gestionnaires dans le cadre de la procédure de recours s'est améliorée. Enfin, il convient de noter que l'élimination de l'arriéré contribuera à une plus forte responsabilisation, puisqu'il sera demandé aux gestionnaires d'expliquer leurs décisions très peu de temps après les avoir prises, et non plus des

mois ou des années plus tard comme c'est le cas actuellement, quand ce n'est pas le successeur qui est appelé à justifier les décisions de son prédécesseur.

28. Enfin, le Secrétaire général souscrit aux recommandations du BSCI tendant à ce que : a) les fonctionnaires qui souhaitent faire appel d'une décision administrative adressent une copie de leur demande de nouvel examen au chef de leur département, de façon à faciliter un règlement aussi rapide que possible; et b) le Groupe du droit administratif explique aux gestionnaires ce que doit comporter la réponse du défendeur et ce qui est attendu d'eux, y compris au niveau des délais.

D. Autres suggestions en vue de renforcer la procédure de recours

1. Participation accrue des fonctionnaires à la Commission paritaire de recours (« service judiciaire obligatoire »)

29. Le système de recours de l'Organisation, qui est tributaire de bénévoles, se heurte souvent à de grosses difficultés pour trouver un nombre suffisant de fonctionnaires disposés à siéger à la Commission paritaire de recours ou au Comité paritaire de discipline, d'autant que d'autres organes consultatifs spécialisés du Secrétariat font aussi appel à des bénévoles. Ces difficultés ont contribué aux retards constatés dans l'examen des affaires.

30. De façon à éliminer les retards résultant de ces difficultés, on pourrait rendre le système moins tributaire de bénévoles et instituer un système de « service obligatoire » à la Commission paritaire de recours et au Comité paritaire de discipline. Tous les fonctionnaires pourraient être amenés à faire partie à tour de rôle des jurys constitués à la Commission paritaire de recours et au Comité paritaire de discipline, ce qui diversifierait considérablement la composition de ces deux organes. La représentativité des jurys et le côté « jugement par les pairs » s'en trouveraient aussi renforcés, puisque les jurys seraient composés de membres se situant à des niveaux très divers : du personnel de direction comme de simples fonctionnaires, des administrateurs aussi bien que des agents des services généraux. Il serait ainsi plus facilement admis que la participation à un jury fait partie des fonctions officielles des fonctionnaires, ce qui réduirait les difficultés auxquelles se heurtent actuellement certains bénévoles pour obtenir d'être libérés de leurs fonctions habituelles afin de participer aux activités de la Commission paritaire de recours.

31. Le Secrétaire général estime que cette solution présente des avantages considérables. Il tient néanmoins à appeler l'attention de l'Assemblée sur les points suivants : accroître le nombre de « jurés » potentiels nécessiterait l'allocation à la formation de ressources nettement supérieures, les nouveaux membres des jurys devant être familiarisés avec le Statut et le Règlement du personnel, la jurisprudence du Tribunal administratif des Nations Unies, la médiation et la conciliation, etc. De plus, il faudrait bien réfléchir aux exonérations de cette « obligation de service judiciaire ». Pourraient être exonérés notamment les fonctionnaires pour lesquels il y aurait un conflit d'intérêt, réel ou supposé, dans telle affaire et ceux que leurs fonctions officielles, de par leur nature ou en raison des exigences du service (par exemple, nécessité de partir fréquemment en mission), empêchent de participer aux jurys ou qui, en sus de leurs fonctions ordinaires, font déjà partie d'autres jurys.

2. Renforcement de la conciliation par la Commission paritaire de recours

32. Conformément à la disposition 111.2 b) du Règlement du personnel, la conciliation peut être tentée avant l'examen d'un recours par la Commission paritaire. Comme le BSCI l'a noté dans son rapport, la conciliation et le règlement non contentieux sont des activités qui nécessitent beaucoup de travail sans que le succès soit garanti. Toutefois, il ne fait guère de doute que tout devrait être fait pour éviter le recours à la voie contentieuse dans les affaires qui se prêtent à un tel règlement. À cette fin, les fonctions de conciliation de la Commission paritaire de recours pourraient être renforcées grâce notamment à l'apport d'une formation dans les domaines de la médiation et de la négociation.

E. Conclusions concernant le renforcement de la procédure de recours

33. L'application des propositions ci-dessus, qui prennent en compte les conclusions et recommandations du BSCI, devrait améliorer le système de justice interne en général et la procédure de recours en particulier. Comme le BSCI l'a montré dans son rapport, les retards dans la procédure et les arriérés sont, en majeure partie, dus à l'insuffisance des ressources. Les ressources supplémentaires recommandées par le BSCI, et l'application effective des délais, devraient considérablement améliorer le système.

34. La création d'un poste de président à plein temps de la Commission paritaire de recours de New York et le développement recommandé d'une formation ciblée au profit de tous les participants à la procédure améliorerait la qualité des conseils donnés par les jurys au Secrétaire général, ce qui, à son tour, amènerait celui-ci à suivre plus fréquemment ces conseils. Il serait ainsi répondu à une préoccupation fréquemment exprimée par les représentants du personnel et les membres des commissions paritaires, à savoir que les recommandations unanimes des commissions sont parfois méconnues par le Secrétaire général.

35. En conclusion, une réforme radicale du système de recours interne n'est pas nécessaire pour rendre celui-ci plus efficace. Les retards chroniques et l'inefficacité qui l'ont caractérisé ces dernières années sont en grande partie dus à l'insuffisance des ressources, à la fois en termes d'effectifs et de formation, et le problème a été exacerbé par une augmentation considérable du nombre d'affaires, comme le BSCI l'a confirmé dans son étude de gestion.

IV. Autres mesures prises en application de la résolution

A. Indépendance du Tribunal administratif des Nations Unies

36. Au paragraphe 5 de sa résolution 57/307, l'Assemblée a prié le Secrétaire général de prendre des mesures pour assurer l'indépendance du Tribunal administratif des Nations Unies et la séparation de son secrétariat du Bureau des affaires juridiques, d'étudier la possibilité de rendre le Tribunal financièrement indépendant et de lui faire rapport sur ces questions à sa cinquante-huitième session. Comme suite à cette demande, le Secrétaire général a présenté un rapport intitulé

« Possibilité de rendre le Tribunal administratif des Nations Unies financièrement indépendant du Bureau des affaires juridiques » (A/59/78).

B. Propositions concernant le rôle et les travaux des jurys en matière de discrimination et autres plaintes

37. En réponse à la demande formulée par l'Assemblée générale au paragraphe 20 de la résolution 57/307, à savoir que le Secrétaire général, agissant en consultation avec l'Ombudsman et les représentants du personnel, lui présente des propositions détaillées concernant le rôle et les activités du Jury en matière de discrimination et autres plaintes, le Secrétaire général a présenté un rapport distinct (A/59/414).

C. Activités du Tribunal administratif des Nations Unies

38. En réponse à la demande formulée au paragraphe 23 de la résolution, le Tribunal administratif des Nations Unies a présenté à l'Assemblée générale un rapport détaillé sur ses activités (A/58/680).

D. Notification par écrit aux fonctionnaires des allégations portées contre eux

39. Au paragraphe 28 de la résolution, l'Assemblée générale a décidé de modifier la disposition 110.4 a) du Règlement du personnel de façon que les allégations portées contre les fonctionnaires doivent leur être notifiées par écrit. Cette modification, qui correspond à la pratique actuelle, a été promulguée dans la circulaire du Secrétaire général ST/SGB/2003/8 et incluse par la suite dans la circulaire annuelle du Secrétaire général récapitulant les modifications apportées au Règlement du personnel (ST/SGB/2004/1).

E. Responsabilité pécuniaire personnelle des fonctionnaires pour les pertes financières causées à l'Organisation par une faute grave leur étant imputable

40. Aux paragraphes 24 à 26 de la résolution, l'Assemblée générale a demandé au Secrétaire général : a) de définir clairement comment s'articulent les systèmes d'administration de la justice et de responsabilité des fonctionnaires du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies dans les cas où les décisions du Tribunal administratif entraînent des pertes pour l'Organisation à la suite d'irrégularités de gestion; b) d'élaborer, à titre prioritaire, un système efficace de responsabilité personnelle de façon à recouvrer les pertes financières causées à l'Organisation par des irrégularités de gestion; et c) de terminer et de publier rapidement une instruction administrative sur l'application de la section XI, paragraphe 9, de sa résolution 55/258 du 14 juin 2001.

41. Dans son rapport intitulé « Irrégularités de gestion qui entraînent des pertes financières pour l'Organisation » (A/53/849), le Secrétaire général a indiqué qu'il fallait établir des procédures en vue de déterminer s'il y avait eu dans tel ou tel cas « faute grave » et quelle responsabilité pécuniaire devrait éventuellement être

encourue par ceux ayant commis une faute grave. Dans son rapport suivant sur les irrégularités de gestion (A/54/793), le Secrétaire général a décrit dans les grandes lignes les procédures qui étaient alors mises au point par l'Administration à cette fin, compte dûment tenu de la nécessité de veiller à ce que les droits des fonctionnaires à une procédure régulière soient protégés. Ces procédures incluaient des modifications de la composition et du mandat du Comité paritaire de discipline de façon que celui-ci puisse examiner les affaires des fonctionnaires accusés de faute grave et faire des recommandations concernant leur responsabilité pécuniaire personnelle. Ces nouvelles procédures nécessitaient l'apport de modifications correspondantes aux dispositions du Règlement du personnel concernant les fonctions et la composition du Comité paritaire de discipline. En outre, les dispositions révisées du Règlement du personnel et les instructions administratives d'application devaient, avant d'entrer en vigueur, être distribuées aux représentants du personnel pour observations. Les modifications nécessaires du Règlement du personnel ont été promulguées dans la circulaire du Secrétaire général ST/SGB/2004/14, et les nouvelles procédures ont été publiées dans l'instruction administrative ST/AI/2004/3, l'une et l'autre entrées en vigueur le 1^{er} octobre 2004.

V. Autres renseignements demandés par l'Assemblée générale

A. Systèmes d'assurance juridique

42. Au paragraphe 16 de sa résolution 57/307, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général d'analyser de manière plus approfondie quelles seraient les incidences si les chefs de secrétariat collaboraient avec les associations de personnel à l'élaboration de systèmes généraux d'assurance juridique couvrant les frais de consultation et de représentation juridiques des fonctionnaires, en vue d'assurer l'égalité de tous les fonctionnaires engagés dans une procédure contentieuse et d'ouvrir le plus largement possible aux fonctionnaires l'accès à l'administration de la justice.

43. La demande semble envisager que de tels systèmes d'assurance juridique couvriraient non seulement les fonctionnaires du Secrétariat, mais aussi ceux d'autres organisations, ce qui nécessiterait la coordination des consultations entre les chefs de secrétariat de ces organisations et les assureurs pour la souscription d'une telle assurance à l'échelle mondiale.

44. En réponse à la demande de l'Assemblée, des consultations ont été engagées avec le principal assureur du Secrétariat. Les informations préliminaires qui ont été obtenues concernant les systèmes d'assurance juridique de groupe aux États-Unis d'Amérique indiquent que le droit fédéral ne permettrait sans doute pas que des plans d'assurance juridique de groupe incluant des résidents aux États-Unis couvrent les litiges du travail¹.

45. Il convient de noter que l'un des assureurs travaillant avec l'ONU (Aetna) a un programme de services juridiques dont peuvent automatiquement bénéficier tous les fonctionnaires et retraités de l'Organisation des Nations Unies affiliés au plan d'assurance-groupe sur la vie d'Aetna et résidant aux États-Unis. Ce programme

¹ United States Code, titre 29, sect. 186.

donne aux assurés et à leur famille accès, à tarif réduit, à des services juridiques de base : en d'autres termes, un groupe important d'avocats professionnellement géré a accepté de réduire les honoraires ou de faire payer des honoraires forfaitaires pour certains services. Les assurés peuvent n'acheter que les services dont ils ont besoin quand ils en ont besoin. Toutefois, le programme ne vaut pas pour les questions ayant trait aux relations avec l'employeur. D'autres compagnies d'assurance des États-Unis qui offrent une assurance juridique ou des services juridiques prépayés ont également été consultés : toutes ces compagnies excluent systématiquement de leur couverture les litiges entre employeurs et employés.

46. Les indications préliminaires sont donc que les systèmes d'assurance juridique ou les programmes de services juridiques pourraient ne pas être la solution au problème des fonctionnaires nécessitant des services de consultation et de représentation juridiques à l'occasion d'un litige du travail les opposant à l'Organisation des Nations Unies, du moins pour ce qui est du personnel en poste au Siège à New York, puisque ces systèmes et programmes excluent apparemment expressément de leur couverture les litiges du travail. En conséquence, même si de tels systèmes d'assurance-groupe étaient possibles dans d'autres parties du monde, l'exclusion de leur couverture des fonctionnaires résidant aux États-Unis entraînerait des disparités regrettables entre les fonctionnaires. Les consultations avec les assureurs sur cette question se poursuivent.

B. Statistiques sur l'issue des affaires et les travaux du Groupe des conseils

47. Au paragraphe 21 de sa résolution 57/307, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général de faire figurer dans son rapport annuel sur l'administration de la justice au Secrétariat des statistiques sur l'issue des affaires et des renseignements sur les activités du Groupe des conseils. Jusqu'à présent, les rapports annuels du Secrétaire général sur l'administration de la justice au Secrétariat ont porté essentiellement sur les décisions prises par la Commission paritaire de recours sur les affaires dont elle était saisie et sur les résultats des travaux de la Commission. Dorénavant, ces rapports comporteront également des statistiques et des renseignements sur les travaux du Groupe des conseils. Le texte et les figures ci-après donnent des statistiques et des renseignements sur les travaux du Groupe des conseils en 2003.

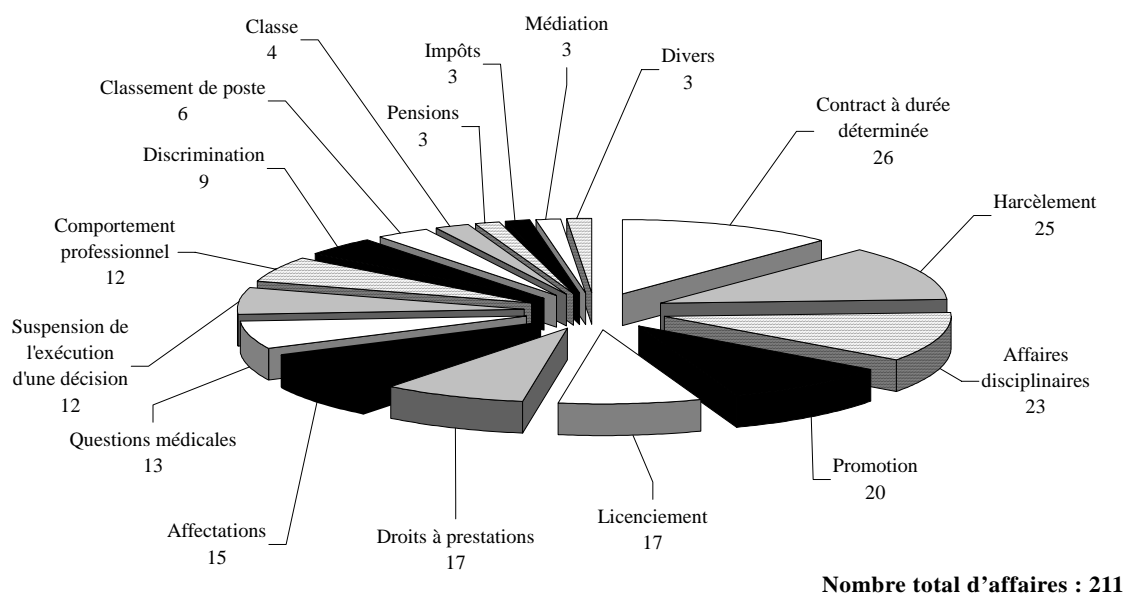
48. Actuellement, les fonctionnaires qui font appel de décisions administratives ou ce contre lesquels une procédure disciplinaire a été engagée peuvent se faire assigner d'un bénévole membre du Groupe des conseils. Tout fonctionnaire en activité ou retraité peut devenir membre du Groupe, quels que soient son bagage universitaire, sa formation juridique ou son expérience de l'administration. De nombreux bénévoles n'ont pas une connaissance directe des politiques, procédures ou précédents à l'Organisation des Nations Unies. La question de l'inégalité de la représentation, dans ces procédures, des fonctionnaires et du Secrétaire général, qui lui est représenté par des juristes professionnels, a donc été soulevée.

49. Pour cette raison, en 2000, le Secrétaire général a proposé de mettre à la disposition du Groupe des conseils un poste de juriste de la classe P-4 dont le titulaire pourrait être consulté par les fonctionnaires et qui guiderait les membres du Groupe des conseils. Au paragraphe 79 de sa résolution 56/253, du 24 décembre

2001, l'Assemblée générale a approuvé la création d'un nouveau poste P-4 mais a décidé d'allouer ce poste au Bureau de l'Ombudsman nouvellement créé. Dans son rapport antérieur sur l'administration de la justice (A/56/800, par. 30), le Secrétaire général a indiqué que s'il fallait effectivement que l'Ombudsman soit convenablement secondé, il n'en était pas moins nécessaire de fournir des services d'appui juridiques au Groupe des conseils. C'est aussi la conclusion à laquelle est arrivé le BSCI, qui a recommandé, pour renforcer le Groupe des conseils de New York, la création d'un poste d'administrateur, dont le titulaire fournirait aussi des services d'appui aux groupes des conseils des autres villes sièges.

50. En 2003, des fonctionnaires en activité ou d'anciens fonctionnaires ont demandé l'aide du Groupe des conseils dans 211 affaires nouvelles. Comme l'indique la figure 1, la plupart de ces affaires concernaient le non-renouvellement d'un contrat de durée déterminée, des questions disciplinaires ou des problèmes de harcèlement, ces deux derniers types d'affaires nécessitant beaucoup de travail.

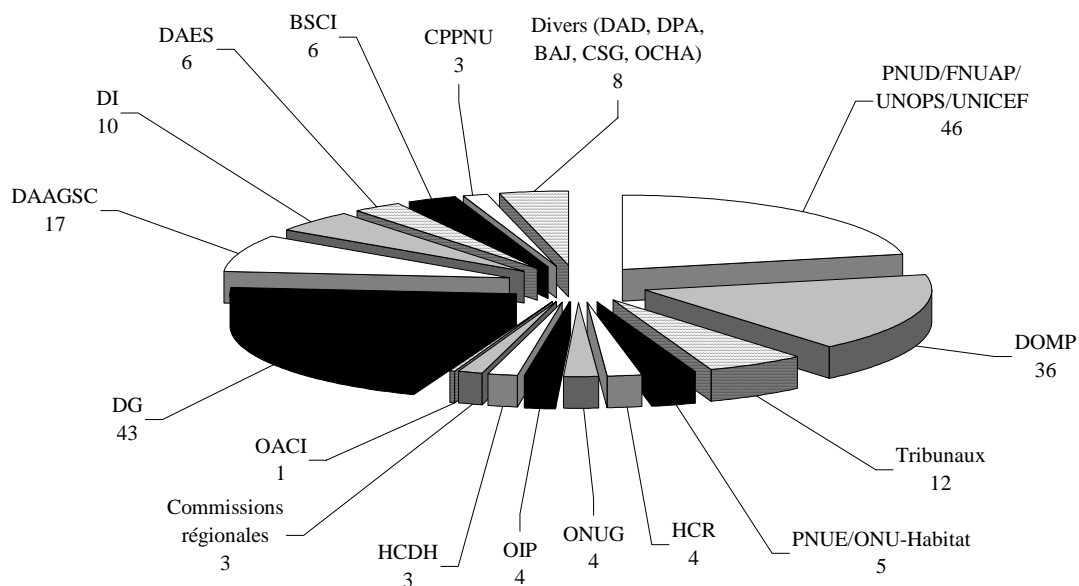
Figure 1
Nombre par sujet d'affaires traitées par le Groupe des conseils en 2003



51. Comme le montre la figure 2, bon nombre des demandes d'assistance adressées au Groupe des conseils de New York en 2003 émanaient de fonctionnaires en poste dans des départements ou des organismes dont l'essentiel des activités se situe sur le terrain, en particulier le Département des opérations de maintien de la paix, le Programme des Nations Unies pour le développement, le Fonds des Nations Unies pour la population et le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets.

Figure 2

Départements/organismes dans lesquels ont pris naissance la plupart des affaires



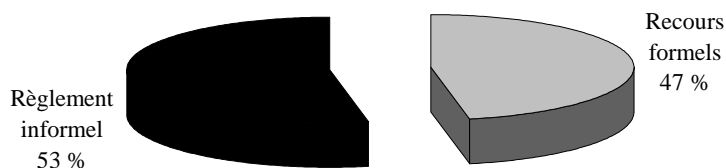
Nombre total d'affaires : 211

Abréviations : BAJ : Bureau des affaires juridiques, BSCI : Bureau des services de contrôle interne, CPPNU : Caisse des pensions du personnel des Nations Unies, CSG : Cabinet du Secrétaire général, DAAGSC : Département des affaires de l'Assemblée générale et des services de conférence, DAD : Département des affaires de désarmement, DAES : Département des affaires économiques et sociales, DAP : Département des affaires politiques, DG : Département de la gestion, DI : Département de l'information, DOMP : Département des opérations de maintien de la paix, FNUAP : Fonds des Nations Unies pour la population, HCDH : Haut Commissariat aux droits de l'homme, HCR : Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, OACI : Organisation de l'aviation civile internationale, OCHA : Bureau de la coordination des affaires humanitaires, OIP : Bureau chargé du Programme Iraq, ONUG : Office des Nations Unies à Genève, ONU-Habitat : Programme des Nations Unies pour les établissements humains, PNUD : Programme des Nations Unies pour le développement, PNUE : Programme des Nations Unies pour l'environnement, UNICEF : Fonds des Nations Unies pour l'enfance, UNOPS : Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets.

52. Comme le montre la figure 3, sur les 211 affaires nouvelles en 2003, 99 (soit 47 %) ont fait l'objet d'une procédure de recours formelle et 112 (soit 53 %) ont été réglées de façon informelle.

Figure 3

Règlement informel versus recours formels



53. La qualité des services de représentation et de consultation offerts aux fonctionnaires, et en particulier aux fonctionnaires en poste sur le terrain, pâtit nécessairement du grand nombre de fonctionnaires qui demandent une assistance au Groupe des conseils et des ressources limitées dont celui-ci dispose actuellement. En outre, les possibilités de conciliation et de règlement informel ne sont sans doute pas exploitées au maximum car le temps et les ressources voulus font cruellement défaut. On compte que si l'Assemblée générale devait décider d'accepter la recommandation du BSCI tendant à créer un poste supplémentaire d'administrateur pour le Groupe des conseils, un plus fort pourcentage d'affaires serait réglé de façon informelle.