



Assemblée générale

Distr.
GENERALE

A/C.5/44/9
20 octobre 1989
FRANCAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Quarante-quatrième session
CINQUIEME COMMISSION
Point 130 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. A sa quarante-troisième session, l'Assemblée générale a examiné le rapport du Secrétaire général sur l'administration de la justice au Secrétariat (A/C.5/43/25), ainsi que le rapport connexe du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (CCQAB) 1/. Le 21 décembre 1988, elle a adopté la résolution 43/224, dans laquelle, après avoir noté avec satisfaction l'amélioration du système interne d'administration de la justice et les progrès remarquables enregistrés en 1988, en particulier la résorption de l'arriéré de la Commission paritaire de recours (CPR) du Siège et la rationalisation des procédures de recours, elle priait le Secrétaire général d'instaurer, avant la fin de 1989, un système interne d'administration de la justice entièrement révisé, comme il l'avait proposé dans son rapport et comme suite à la recommandation 60 du Groupe d'experts intergouvernementaux de haut niveau chargé d'examiner l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'ONU 2/; elle priait aussi le Secrétaire général de lui présenter un rapport à ce sujet à sa quarante-quatrième session. L'Assemblée demandait en outre au Secrétaire général d'achever la mise en place de règles et procédures plus efficaces au stade initial des affaires disciplinaires, ainsi que de procédures de recours révisées, et de lui présenter un rapport à ce sujet à sa quarante-quatrième session. Il convient de rappeler qu'au paragraphe 6 de son rapport, le CCQAB avait aussi recommandé que le Secrétaire général, s'il proposait en matière disciplinaire une révision du Statut et/ou du Règlement du personnel, la présente dès les premiers stades des travaux. Les dispositions disciplinaires révisées que le Secrétaire général a l'intention de promulguer figurent dans l'annexe I du document A/C.5/44/2.

I. AMELIORATIONS EN MATIERE DE RECOURS

2. La recommandation 60 du Groupe d'experts intergouvernementaux de haut niveau avait souligné la nécessité de rendre plus efficace et moins coûteux le système interne d'administration de la justice. Dans le rapport dont il a saisi l'Assemblée générale à sa quarante-troisième session (A/C.5/43/25), le Secrétaire général a exposé les principes de base du programme de réformes, ainsi que les mesures requises pour mener ce programme à bonne fin. Il y soulignait que les retards dans les travaux des commissions paritaires de recours (CPR) et des organes connexes non seulement nuisaient au bon fonctionnement du Secrétariat et étaient onéreux, mais aussi, en dernière analyse, sapient l'efficacité du système tout entier. A la suite de la rationalisation du mécanisme et des procédures de recours qui a été opérée en 1988, on s'est surtout attaché à empêcher la répétition des retards dans l'examen des recours qui avaient provoqué la constitution d'un arriéré.

3. Que cet effort ait été couronné de succès est dû à l'action commune du Bureau de la gestion des ressources humaines, du Bureau de la planification des programmes, du budget et des finances et du Bureau des affaires juridiques, agissant en collaboration avec le Bureau du Secrétaire général adjoint à l'administration et à la gestion, qui, depuis 1988, a assumé la responsabilité directe de l'administration de la justice.

4. Le nombre des demandes d'examen de décisions administratives a plus que triplé. Pendant les années 70, une moyenne de 50 fonctionnaires par an a contesté des décisions administratives en invoquant la disposition 111.2 a) du Règlement du personnel, ce qui a ensuite débouché sur une trentaine de recours. Ces quatre dernières années, la moyenne a été de 155 par an, la majorité de ces demandes faisant l'objet d'un règlement ou d'une solution au stade de l'examen, si bien que la proportion des recours a été de moins de 40 %. Le Bureau de la gestion des ressources humaines a fait des efforts considérables pour dégager des solutions administratives, chaque fois que faire se pouvait, au stade précédant la formation de recours, ou, dans les cas compliqués où il n'était pas possible de parvenir à un règlement dans les délais prescrits pour la présentation d'un recours, après la saisine de la CPR.

5. L'augmentation régulière du nombre des affaires en instance devant la CPR du Siège a été une source de vive préoccupation pour le Secrétariat et a mis à rude épreuve le fonctionnement du système d'administration de la justice. L'arriéré accumulé depuis la fin des années 60 a atteint en 1983 le chiffre record de 137 affaires en instance. Depuis 1984, toutefois, ce chiffre a progressivement baissé, bien que davantage de recours aient été formés annuellement. Le nombre de nouveaux recours portés devant la CPR a doublé durant les années 80 par rapport aux années 70, se chiffrant en moyenne à 30 par an.

6. En 1989, la CPR du Siège a réussi à ramener à 30 le nombre des recours en instance et elle a virtuellement éliminé son arriéré d'affaires en souffrance depuis plus d'un an. Au cours des huit premiers mois de 1989, elle a reçu 44 nouveaux recours et 62 affaires ont été menées à bonne fin : 46 par voie de rapport et 16 par règlement, retrait ou abandon. Dans l'ensemble, l'âge moyen des affaires en instance est maintenant de quatre mois et demi, alors qu'il était précédemment de deux ans ou plus.

7. Des améliorations de procédure ont considérablement aidé les CPR à diminuer le nombre et l'âge des dossiers dont elles sont chargées. Ces procédures révisées ont été codifiées et adoptées en 1989 par la CPR du Siège, qui les a consignées dans son règlement intérieur. Elles ont ensuite été communiquées aux CPR d'autres lieux d'affectation, pour examen et utilisation éventuelle. En outre, la solution rapide des affaires de recours a été facilitée par une nouvelle répartition des responsabilités entre les bureaux chargés de procéder à l'examen administratif des recours du personnel et de fournir des services de secrétariat à une CPR : la présentation des répliques aux recours a pris moins de temps, si bien que l'examen des nouveaux recours a pu avoir lieu plus tôt. Cette phase de la réforme a été achevée en 1988 et l'on ne se préoccupe donc plus que d'assurer le fonctionnement sans heurt du système rationalisé et l'utilisation optimale des ressources fournies.

8. Il y a eu progrès dans le cas des affaires en instance devant la CPR de Genève, dont le nombre, en septembre 1989, a été ramené à 30. Il n'y a que deux affaires en instance devant la CPR de Vienne et devant celle de Nairobi. Ces affaires, qui datent de 1989, devraient être réglées sous peu.

9. Le Secrétaire général a toujours pour politique de n'accepter que des rapports unanimes d'une CPR, sauf lorsqu'une grande question de droit ou de principe est en jeu. En 1989, il a statué sur une cinquantaine de rapports de diverses CPR. Dans 32 cas, il a accepté intégralement les recommandations de la CPR; dans quatre, il les a acceptées partiellement; dans cinq, il les a rejetées. Dans neuf cas, la CPR s'est déclarée incompétente parce que le requérant n'avait pas identifié d'atteinte précise à ses droits visée par le Règlement du personnel ou parce que sa plainte était prématurée. En pareil cas, le Secrétaire général a pris acte du rapport de la CPR.

II. PROCEDURES DISCIPLINAIRES

10. Les efforts intensifs entrepris en 1987 se sont poursuivis en vue d'introduire réformes et rationalisation dans le domaine disciplinaire. On se rappellera que des mesures à cet égard avaient été demandées par l'Assemblée générale, qui se fondait sur les recommandations non seulement du Groupe d'experts intergouvernementaux de haut niveau mais aussi du Comité des commissaires aux comptes et du CCQAB, qui étaient soucieux de voir faciliter une action rapide en cas de fraude. Vu le caractère délicat de ces questions, les initiatives dans ce domaine ont été prises à pas comptés. Elles ont revêtu les formes suivantes : constitution de groupes de travail paritaires Administration-personnel, chargés de procéder à des études des secteurs critiques et de faire des recommandations appropriées au Secrétaire général; consultations avec les représentants du personnel lors de diverses sessions ordinaires et extraordinaires du Comité de coordination entre l'Administration et le personnel (CCAP); échanges de vues par écrit avec les organes représentant le personnel dans les grands lieux d'affectation. Le Bureau des affaires juridiques et le Bureau de la gestion des ressources humaines ont été régulièrement consultés pendant ce processus, qui s'est conclu par la rédaction d'une série entièrement révisée de règles disciplinaires que le Secrétaire général a l'intention de promulguer, avec effet au 1er janvier 1990, pour remplacer le chapitre X du Règlement du personnel.

11. Bien que les représentants du personnel aient déclaré souhaiter que le projet de dispositions révisées fasse l'objet d'autres consultations lors d'une future session du CCAP, le Secrétaire général estime que des consultations adéquates ont déjà eu lieu depuis 1987 tant dans le cadre du CCAP qu'en dehors de lui. Différer encore l'application de la réforme dans ce domaine reviendrait à ne pas donner suite à une directive précise de l'Assemblée générale.

12. Le texte intégral des dispositions révisées figure dans l'annexe du document A/C.5/44/2. Les principales modifications que la révision du Règlement du personnel entraîne pour ce qui est des procédures disciplinaires sont les suivantes :

a) Le Règlement du personnel contient désormais une description de la conduite ne donnant pas satisfaction qui peut entraîner l'application de mesures disciplinaires (disposition 110.1);

b) Les fonctionnaires à qui l'on reproche une faute, que ce soit dans un bureau extérieur ou au Siège, auront droit à ce que leur cas soit examiné par un comité paritaire de discipline (CPD) (dispositions 110.4 b) et 110.5);

c) Une souplesse nouvelle est introduite du fait que, par souci d'une procédure régulière et de l'équité, une affaire peut être renvoyée au CPD d'un lieu d'affectation différent [disposition 110.6 h)];

d) Le Règlement prévoit la constitution, lorsqu'il y a lieu, de CPD spéciaux dans les lieux d'affectation où il n'y a pas de CPD permanent [disposition 110.5 b)];

e) Le Règlement contient désormais une disposition régissant les cas de renvoi sans préavis [disposition 110.4 b) à d)];

f) Une plus grande souplesse est introduite quant à la gamme des mesures disciplinaires, ce qui permet d'établir une proportionnalité plus étroite entre la gravité de la faute et la sanction imposée (disposition 110.3). Les nouvelles dispositions spécifient aussi la gamme de mesures que le Secrétaire général peut prendre, y compris le recouvrement de sommes dues à l'Organisation pour quelque raison que ce soit, qui ne sont pas réputées mesures disciplinaires [disposition 110.3 b) i) à iii)];

g) Le Règlement précise les circonstances dans lesquelles un fonctionnaire à qui l'on reproche une faute peut être suspendu (disposition 110.2);

h) Il est prévu qu'un CPD peut connaître de recours formés contre un renvoi sans préavis et que le Tribunal administratif des Nations Unies peut être directement saisi dans les cas où la décision prise par le Secrétaire général a suivi un examen par un CPD [disposition 110.4 b) à d)];

i) La distinction, en fonction de leur rémunération, entre membres d'un CPD élus par le personnel a été éliminée, si bien que les divers membres sont désormais habilités à siéger dans tous les cas [disposition 110.6 a)];

j) L'accès des fonctionnaires à un conseil en cas de procédure disciplinaire est élargi, les intéressés pouvant désormais faire appel à des fonctionnaires à la retraite, et non plus seulement à des fonctionnaires en activité [dispositions 110.4 a) et 110.7 d)];

k) Le concept de président a été introduit pour assurer l'intégrité des débats et un déroulement rapide de la procédure. Les pouvoirs du président sont énoncés dans le Règlement (disposition 110.6).

13. Comme le prévoit la disposition 110.7 c) du Règlement du personnel, il faudra, comme en matière de recours, mettre au point un règlement intérieur pour les CPD. Cette tâche a été déjà entreprise et l'on compte qu'elle sera menée à bien en consultation avec les représentants du personnel, les membres des JPD et le Groupe des conseils. Après la promulgation des dispositions disciplinaires révisées, chacun des JDC permanents, conformément à la nouvelle disposition 110.7 c) du Règlement du personnel, adoptera son règlement intérieur.

III. GROUPE DE CONSEILS ET JURYS D'ENQUETE

14. Le Groupe de conseils a continué d'aider les fonctionnaires à rédiger leurs recours et de leur donner des avis judicieux, obviant ainsi à la nécessité de recours formels. Le règlement à l'amiable de plaintes a aussi été réalisé grâce à l'intervention de jurys d'enquête, au Siège comme dans les bureaux extérieurs.

15. En 1989, le Groupe de conseils comptait 86 membres. Si certains de ses membres avaient été envoyés dans d'autres lieux d'affectation, les nouveaux membres étaient en nombre presque égal, ce qui indique que le personnel continue de s'intéresser à ce genre de tâche bénévole d'intérêt général. Il est à rappeler que, comme ils aident d'autres fonctionnaires tout en s'acquittant de leurs fonctions officielles normales, les conseils ne peuvent accepter qu'un certain nombre d'affaires et y consacrer qu'un temps également limité. Pendant les huit premiers mois de 1989, le Coordonnateur du Groupe de conseils a été saisi de 112 affaires. Il a aussi procédé à plus de 300 échanges de vues avec des fonctionnaires qui demandaient assistance, avec des conseils qui avaient besoin qu'on les oriente dans la préparation de leurs dossiers ou avec des gestionnaires qui s'efforçaient de régler des questions litigieuses. Abstraction faite des affaires réglées antérieurement, 13 des 60 affaires dont ont été saisis les membres du Groupe de conseils ont été réglées sans procédure judiciaire formelle.

16. Conformément au paragraphe 7 de la résolution 31/26 de l'Assemblée générale, en date du 29 novembre 1976, le Secrétaire général a constitué des jurys chargés d'examiner les plaintes faisant état d'un traitement discriminatoire au Siège (ST/AI/246) aussi bien qu'à Genève (pour l'ONUG, la CEE, la CNUCED, le Bureau des secours en cas de catastrophe) et aux sièges de l'ONUDI, de la CESAP, de la CEPALC, de la CEA, de la CESAO et du PNUE (ST/AI/246/Add.1).

17. Cette procédure informelle a été conçue pour compléter plutôt que remplacer les procédures officielles (Commission paritaire de recours, Tribunal administratif et organes de recours spécialisés). Il arrive souvent que les fonctionnaires la jugent préférable, du fait qu'elle peut donner des résultats de manière moins voyante ou même conduire à une solution sur laquelle, pour diverses raisons de

droit, de fait ou de procédure, un contentieux normal ne déboucherait pas. Depuis leur création, les jurys en question se sont occupés d'une centaine d'affaires par an, indépendamment des avis officieux donnés aux fonctionnaires dont les plaintes, aux yeux des jurys, ne donnaient pas matière à enquête ou auxquelles il n'y avait pas lieu de donner suite.

IV. SUITE A DONNER AU PROGRAMME DE REFORMES

18. L'application des réformes s'est, nécessairement faite pas à pas. Il s'est agi, dans une grande mesure, d'améliorer les règles de procédure, mais on a bien veillé à ce que les règles de fond et les droits acquis soient sauvegardés et à ce que les affaires déjà portées devant les instances compétentes soient menées à leur conclusion. Dans le domaine disciplinaire, la pratique a été d'accepter la démission des fonctionnaires accusés de faute, à condition que toute somme éventuellement due à l'Organisation ait été intégralement recouvrée.

19. La première phase des réformes, dont il a été rendu compte à l'Assemblée générale lors de sa quarante-troisième session, a porté essentiellement sur les recours. La phase actuelle a principalement trait aux mesures disciplinaires. La troisième concernera surtout l'amélioration des procédures informelles permettant de régler à l'amiable les doléances des fonctionnaires.

20. Il est à noter, toutefois, que la promulgation de dispositions et de procédures révisées dans un domaine précis de l'administration de la justice ne marque pas la fin du processus dans ce domaine. Au contraire, il est indispensable d'en suivre de près l'application pour en déterminer l'efficacité en fonction des résultats enregistrés. A cette fin, des consultations continueront d'avoir lieu avec les membres des organes consultatifs paritaires, le Groupe de conseils et les représentants du personnel. En conséquence, la question de l'administration de la justice a été inscrite à l'ordre du jour de la prochaine réunion du Comité de coordination entre l'Administration et le personnel en tant que point permanent de l'ordre du jour.

Notes

1/ Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-troisième session, Supplément No 7 (A/43/7 et Add.1 à 13), document A/43/7/Add.4.

2/ Ibid., quarante et unième session, Supplément No 49 (A/41/49).
