



Assemblée générale

Distr. générale
23 septembre 2005
Français
Original : anglais

Soixantième session

Point 133 de l'ordre du jour

Administration de la justice à l'Organisation des Nations Unies

Activités de l'Ombudsman

Rapport du Secrétaire général

Résumé

Dans sa résolution 59/283 du 13 avril 2005 intitulée « Administration de la justice à l'Organisation des Nations Unies, l'Assemblée générale, ayant souligné l'importance du Bureau de l'Ombudsman comme première instance de règlement informel des différends, a prié le Secrétaire général de lui présenter, à l'occasion de son rapport annuel sur l'administration de la justice au Secrétariat, des éléments d'information sur les activités de l'Ombudsman, notamment des données statistiques et des renseignements d'ordre général sur les tendances observées, accompagnés d'observations sur les politiques, procédures et pratiques portées à l'attention de l'Ombudsman.

Le présent rapport porte sur les activités du Bureau de l'Ombudsman du 25 octobre 2002 au 31 août 2005



Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1–8	3
II. Cadre opérationnel du Bureau	9–12	4
A. Mandat	9	4
B. Dotation en effectifs	10–12	5
III. Opérations et activités	13–35	5
A. Prestation de services aux membres du personnel	13–15	5
B. Analyse de données	16–24	6
C. Activités d'information et de communication	25–29	11
D. Relations avec d'autres ombudsmans institutionnels	30–31	12
E. Mesure de l'efficacité du Bureau	32–35	13
IV. Problèmes et défis systémiques	36–37	13
V. Travaux futurs	38–46	16
Annexe		
Bureau de l'Ombudsman : nomination et mandat de l'Ombudsman		19

I. Introduction

1. Le présent document est le premier rapport présenté par le Secrétaire général à l'Assemblée générale sur les activités de l'Ombudsman. Au paragraphe 22 de sa résolution 59/283 du 13 avril 2005, intitulée « Administration de la justice à l'Organisation des Nations Unies », l'Assemblée a prié le Secrétaire général de lui présenter, à l'occasion de son rapport annuel sur l'administration de la justice au Secrétariat, des éléments d'information sur les activités de l'Ombudsman, notamment des données statistiques et des renseignements d'ordre général sur les tendances observées, accompagnés d'observations sur les politiques, procédures et pratiques portées à l'attention de l'Ombudsman.

2. Le Bureau de l'Ombudsman a été établi en application des résolutions 55/258 du 14 juin 2001 et 56/253 du 24 décembre 2001 de l'Assemblée générale. La nomination, le 26 avril 2002, après consultation du personnel, du premier Ombudsman de l'Organisation des Nations Unies répondait au besoin, constaté depuis longtemps, de compléter le système de règlement des différends au Secrétariat en proposant les services d'une personne impartiale et indépendante chargée de trouver des solutions aux problèmes que rencontrent les fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions, de façon à éviter le recours à la procédure officielle d'examen des plaintes.

3. L'Ombudsman est entré en fonctions le 14 juillet 2002 et le Bureau a été créé le 25 octobre 2002 à l'occasion de la Journée du personnel.

4. Comme tout ombudsman institutionnel, l'Ombudsman de l'ONU s'emploie à faciliter le règlement juste et équitable des différends et formule des recommandations visant à modifier telle ou telle politique ou pratique lorsqu'un litige ou une série de litiges témoigne de l'existence d'un problème plus général qui est source de conflit ou de mécontentement sur le lieu de travail.

5. L'Ombudsman rend régulièrement compte au Secrétaire général des activités du Bureau et signale à la hiérarchie et au personnel certains problèmes lorsqu'il estime que cela facilitera le règlement des différends et contribuera à parfaire les méthodes de gestion.

6. Depuis sa création, près de 1 400 membres du personnel ont fait appel aux services du Bureau de l'Ombudsman. Ce chiffre représente environ 4,8 % de l'ensemble du groupe concerné (soit quelque 29 000 fonctionnaires) et correspond à la moyenne établie pour un ombudsman institutionnel.

7. Au terme de sa première année, le Bureau de l'Ombudsman a fait l'objet d'un examen collégial effectué par une équipe externe d'experts du règlement de différends, visant à évaluer les services mis à la disposition des membres du personnel et à analyser les points forts et les lacunes éventuelles du Bureau. Il est, entre autres, ressorti de cet examen que le Bureau avait été mis en place avec succès et que les problèmes du personnel étaient généralement réglés dans des délais satisfaisants. Bien qu'il soit difficile d'évaluer l'impact de l'action du Bureau, on peut prendre comme indicateur le nombre d'affaires dont a été saisie la Commission paritaire de recours de New York, qui a diminué de 30 % en 2003 et de 14 % en 2004. Parallèlement, d'après les réactions recueillies auprès des fonctionnaires ayant eu recours aux services du Bureau, la très grande majorité d'entre eux ont été

satisfaits de ses services et, dans plus de 70 % des affaires classées, les fonctionnaires étaient satisfaits du résultat.

8. Afin d'harmoniser davantage les pratiques et procédures en vigueur, le Bureau a participé à la création d'un réseau d'ombudsmans du système des Nations Unies et des institutions de Bretton Woods, qui vise notamment à standardiser les mandats des ombudsmans du système et à uniformiser leurs pratiques, tout en préservant l'indépendance de chaque bureau.

II. Cadre opérationnel du Bureau

A. Mandat

9. Aux termes du mandat de l'Ombudsman, défini dans la circulaire du Secrétaire général ST/SGB/2002/12 du 15 octobre 2002, « l'Ombudsman est habilité à examiner tout différend, quelle que soit sa nature, relatif à l'emploi à l'Organisation des Nations Unies » (voir annexe). Le terme « différend » englobe notamment « les problèmes concernant les conditions d'emploi, l'administration des prestations et avantages, les méthodes de gestion ainsi que les questions touchant au comportement professionnel ou aux relations avec le personnel ». Le mandat contient également les éléments suivants :

1. *Principes opérationnels.* L'Ombudsman ne dépend, dans l'exercice de ses fonctions, d'aucun organe ou fonctionnaire de l'Organisation des Nations Unies. Ayant été désigné comme partie neutre, l'Ombudsman est tenu de traiter de manière strictement confidentielle les affaires dont il a connaissance. Aucun fonctionnaire de l'Organisation ne peut contraindre l'Ombudsman à témoigner sur une affaire portée à son attention. L'Ombudsman n'a pas de pouvoir de décision, mais il donne des avis et formule des propositions ou des recommandations, selon qu'il convient, quant aux dispositions à prendre en vue de régler les différends, compte tenu des droits et obligations qui lient l'Organisation et le fonctionnaire ainsi que des exigences d'équité.
2. *Structure hiérarchique et communication avec le Secrétaire général.* L'Ombudsman peut communiquer directement avec le Secrétaire général, en cas de besoin, dans l'exercice de ses fonctions; il lui présente des rapports réguliers sur ses activités et est habilité à faire des observations sur les politiques, procédures et pratiques qu'il a rencontrées.
3. *Accès aux dossiers.* L'Ombudsman a accès à tous les dossiers du personnel, à l'exception des dossiers médicaux.
4. *Saisine de l'Ombudsman.* Tous les fonctionnaires peuvent faire appel à l'Ombudsman sur une base volontaire. Aucun fonctionnaire ne peut subir des représailles pour avoir saisi l'Ombudsman. L'Ombudsman n'examine pas les affaires faisant déjà l'objet d'une procédure officielle.

B. Dotation en effectifs

10. Le Bureau a été doté à sa création, en 2002, d'un poste d'ombudsman nommé au rang de sous-secrétaire général pour un mandat non renouvelable de cinq ans et d'un juriste (P-4) qui est entré en fonctions en octobre 2003. Dans un premier temps, un fonctionnaire de classe D-1 a été détaché à titre gracieux auprès du Bureau par le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et deux agents des services généraux et deux administrateurs ont été transférés à titre temporaire pour faciliter l'entrée en service du Bureau. La création d'un poste D-1 a été approuvée par l'Assemblée générale pour l'exercice biennal 2004-2005. Un poste P-4 chargé de dossiers, financé par le compte d'appui aux opérations de maintien de la paix, a été autorisé pour l'exercice 2004/05 et reconduit pour 2005/06.

11. Pour contribuer à la réalisation du mandat de l'Ombudsman et faciliter l'accès au Bureau du personnel des lieux d'affectation hors Siège, une antenne a été établie à titre expérimental à Vienne. Le fonctionnement de ce bureau est régi par le mandat de l'Ombudsman de l'Organisation des Nations Unies énoncé dans la circulaire ST/SGB/2002/12. Le Bureau propose maintenant d'apporter son appui à la création d'antennes régionales, qui feraient suite au projet pilote, afin d'aider l'Ombudsman à s'acquitter de son mandat, en particulier pour ce qui est du personnel hors Siège, et de veiller à ce que ce personnel, qui est une composante à part entière du groupe visé par le Bureau, bénéficie de services adéquats en temps voulu.

12. Cette proposition va dans le sens des recommandations formulées par l'Assemblée générale dans sa résolution 59/283, dans laquelle elle a souligné l'importance du Bureau de l'Ombudsman comme première instance de règlement informel des différends et prié le Bureau de l'Ombudsman de poursuivre et d'étendre ses activités d'information, en particulier auprès des agents des services généraux, du personnel recruté sur le plan national et des agents locaux, afin que tous puissent se prévaloir de ses bons offices sur un pied d'égalité et soient informés des choix qu'il offre. Conformément au paragraphe 20 de la résolution, dans lequel le Secrétaire général a été prié de présenter à l'Assemblée générale des propositions propres à renforcer le Bureau de l'Ombudsman de sorte que les fonctionnaires en poste dans les différents lieux d'affectation y aient plus facilement accès, le budget révisé pour l'exercice biennal 2006-2007 présenté par le Secrétaire général prévoit le renforcement du Bureau au Siège et la création de trois postes de chef de bureau auxiliaire, à Genève, Nairobi et Vienne, pour répondre aux besoins des fonctionnaires des Offices des Nations Unies de ces trois lieux d'affectation ainsi que, ponctuellement, à ceux des membres du personnel des missions de maintien de la paix déployées dans des pays voisins.

III. Opérations et activités

A. Prestation de services aux membres du personnel

13. Conformément au mandat de l'Ombudsman, le Bureau de l'Ombudsman se fonde sur la Charte des Nations Unies, le Statut et Règlement du personnel, ainsi que sur les principes de justice et d'équité. Le Bureau est tenu de traiter de manière strictement confidentielle les affaires dont il a connaissance. L'Ombudsman ne peut être contraint à témoigner sur une affaire portée à son attention. Aucune personne ne

peut faire l'objet de représailles pour avoir saisi l'Ombudsman ou lui avoir fourni des éléments d'information.

14. La première prise de contact avec un fonctionnaire se fait soit en face à face soit lors d'un entretien téléphonique organisé à l'avance. L'Ombudsman donne des avis et formule des propositions ou des recommandations, selon qu'il convient, quant aux dispositions à prendre en vue de régler les différends. Dans près de 50 % des cas, les fonctionnaires choisissent de garder l'anonymat et se sentent ensuite capables de poursuivre seuls le règlement du différend tout en restant en contact avec l'Ombudsman. Celui-ci ne consulte alors aucune tierce partie. Dans d'autres cas, il est convenu avec le fonctionnaire que le mieux à faire est que l'Ombudsman aide à régler le différend en prenant contact avec un tiers. Dans la plupart des situations, plusieurs consultations avec le fonctionnaire et le service concerné sont alors nécessaires. Il convient de noter que le plus souvent, le Bureau bénéficie de la coopération entière de tous les fonctionnaires concernés, ce qui contribue au règlement rapide des différends.

15. Dans les autres cas, il est établi que le différend ne relève pas de la compétence du Bureau ou bien la Commission paritaire de recours a déjà entrepris d'examiner l'affaire, ce qui exclut l'intervention du Bureau.

B. Analyse de données

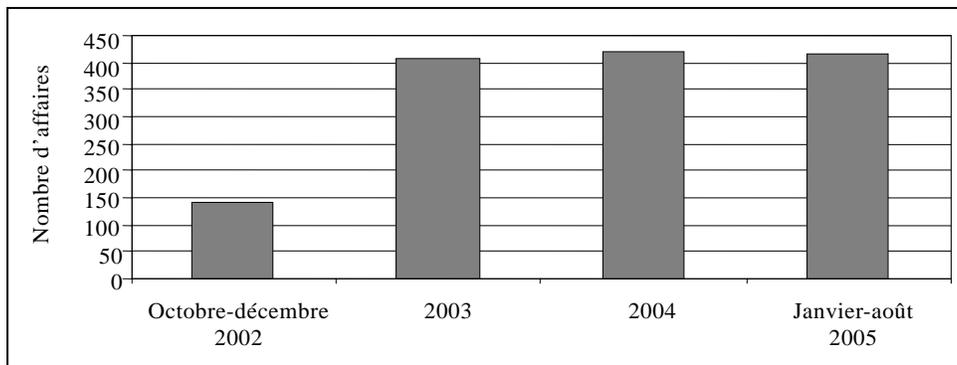
16. On estime à 29 000 le nombre de membres du personnel du monde entier susceptibles de bénéficier des services du Bureau. Depuis que le Bureau est entré en service le 25 octobre 2002, il a aidé 1 386 fonctionnaires de tous les groupes professionnels et de toutes les classes.

17. Une base de données interne contenant des données anonymes sur les affaires portées à l'attention du Bureau a été créée.

1. Nombre, lieu d'affectation et catégorie professionnelle des requérants

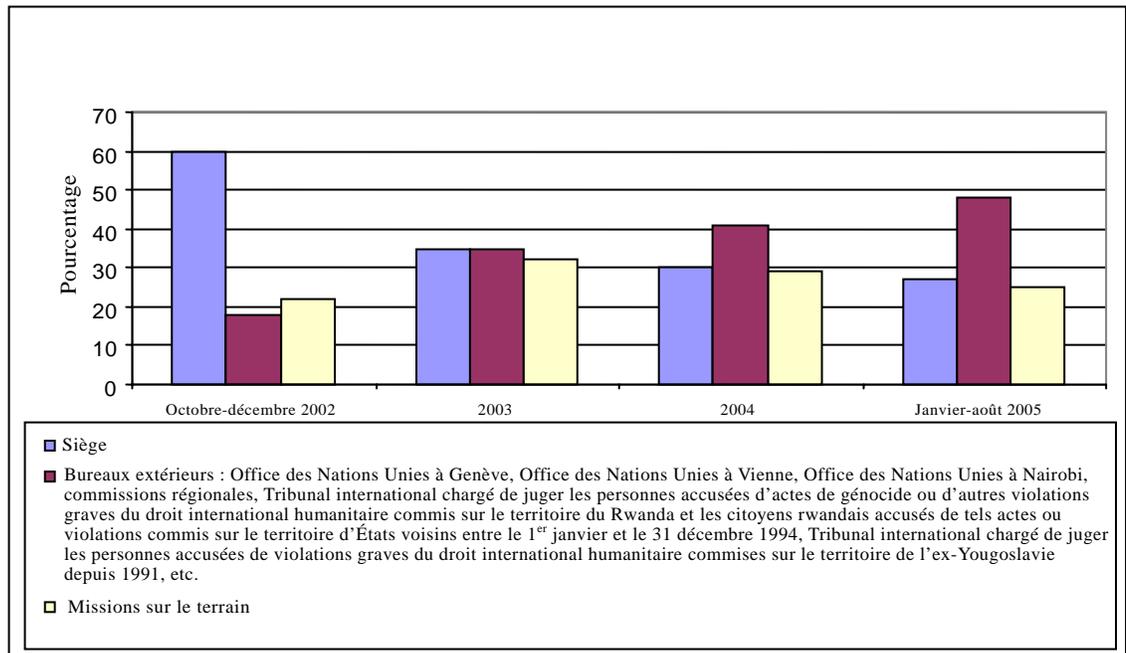
18. Comme l'indique la figure I, le Bureau de l'Ombudsman a été bien accueilli par le personnel dès son entrée en service : 139 personnes, pour la plupart en poste au Siège, ont contacté le Bureau dans les trois derniers mois de l'année 2002. En 2003 et 2004, cet intérêt initial s'est confirmé, le nombre de nouvelles affaires s'élevant respectivement à 410 et 420. En 2005, ce nombre a considérablement augmenté. De janvier à août 2005, 417 nouvelles affaires ont été portées à l'attention du Bureau, soit une hausse de 44 % par rapport à la même période en 2004.

Figure I
Affaires soumises depuis la création du Bureau



19. Comme l'indique la figure II, si en 2002, près de 60 % des fonctionnaires faisant appel au Bureau étaient en poste au Siège, en 2003, en grande partie du fait de l'intensification des activités d'information et de communication menées auprès du personnel hors Siège, 35 % des affaires émanaient du Siège, 38 % des bureaux extérieurs et 27 % des missions de maintien de la paix. En 2004, le rôle du Bureau dans le règlement informel de différends étant davantage connu, le nombre de membres du personnel des missions et des bureaux extérieurs faisant appel aux services de l'Ombudsman a augmenté. Les fonctionnaires du Siège ne représentaient plus que 30 % de l'ensemble des requérants, tandis que les membres du personnel des bureaux extérieurs et des missions de la paix constituaient respectivement 41 % et 29 %. En 2005, la proportion de fonctionnaires des bureaux extérieurs a atteint 48 %, alors que la part des fonctionnaires du Siège et des membres du personnel des missions sur le terrain était respectivement de 27 % et de 25 %.

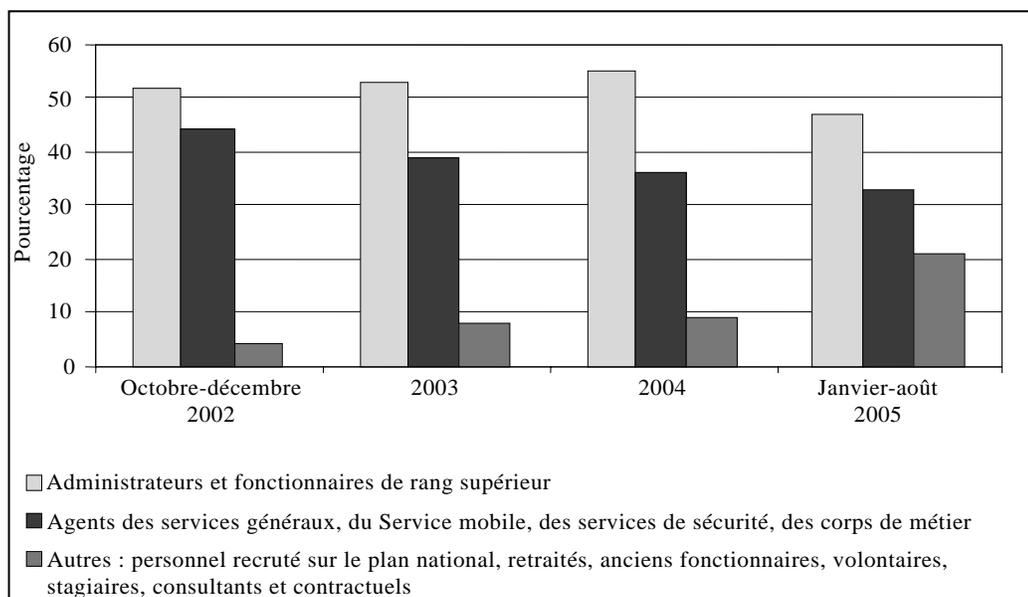
Figure II
Évolution de la répartition géographique des affaires soumises



20. La répartition par catégorie professionnelle des membres du personnel ayant fait appel au Bureau est présentée dans la figure III. La proportion d'administrateurs et de fonctionnaires de rang supérieur reste relativement stable et majoritaire, atteignant environ 50 % pendant la période considérée. Viennent ensuite les agents des services généraux, des corps de métier, du Service mobile et du Service de sécurité. Le pourcentage de fonctionnaires de cette catégorie a varié entre 33 % et 44 % pendant la période considérée. C'est pour répondre adéquatement aux besoins de ce groupe important et nombreux que l'Ombudsman cherche à proposer ses services à l'échelon régional. La dernière catégorie, qui comprend tous les « autres » cas de figure, dont principalement des retraités, des anciens fonctionnaires et du personnel recruté sur le plan national, a connu une évolution différente. Les affaires soumises par le personnel de cette catégorie étaient à l'origine marginales, ne représentant que 4 % des cas en 2002. Mais au fil des ans, leur nombre a atteint une proportion non négligeable, pour représenter 21 % du nombre total des affaires soumises au Bureau en 2005.

21. En ce qui concerne la répartition par sexe, les statistiques font apparaître une répartition égale depuis la création du Bureau : 50 % des affaires ont été soumises par des hommes et 49 % par des femmes. Le 1 % restant correspond aux affaires soumises par des groupes de deux fonctionnaires ou plus.

Figure III
Répartition des affaires par catégorie professionnelle

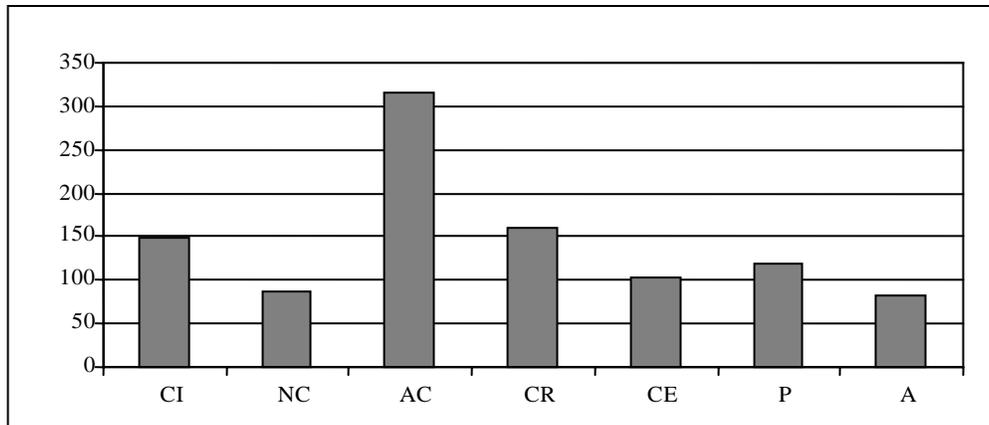


2. Types de problème et services fournis

22. D'après la circulaire du Secrétaire général ST/SGB/2002/12, « l'Ombudsman est habilité à examiner tout différend, quelle que soit sa nature, relatif à l'emploi à l'Organisation des Nations Unies » (par. 3.6). Le terme « différend » englobe notamment « les problèmes concernant les conditions d'emploi, l'administration des prestations et avantages, les méthodes de gestion ainsi que les questions touchant au comportement professionnel ou aux relations avec le personnel ».

23. La figure IV indique les différentes catégories de problèmes présentés par les personnes ayant fait appel aux services du Bureau¹. La catégorie la plus courante a trait à l'avancement ou à l'évolution de carrière : 316 affaires entraient dans cette catégorie, qui comprend les plaintes concernant le recrutement ou un refus de promotion ainsi que les questions relatives au classement lors du recrutement, au classement des emplois, aux indemnités de fonctions et à la conversion des contrats. Viennent ensuite les cessations de service et les résiliations de contrat (161 dossiers). Certains membres du personnel contactent le Bureau de l'Ombudsman lorsque leur contrat est sur le point de prendre fin ou est déjà arrivé à expiration. Les conflits interpersonnels constituent la troisième catégorie (148 dossiers). En quatrième place viennent les demandes de prestations (119) relatives à l'application du Statut et du Règlement du personnel concernant les congés, les assurances, les pensions, les indemnités pour frais d'études et frais de voyage, ainsi que les primes de mobilité et de sujétion. Deux autres catégories de problème occupent un rang similaire : les conditions d'emploi (103 dossiers) et les normes de conduite (83 dossiers).

Figure IV
Répartition des affaires par type de problème
1^{er} octobre-31 août 2005



Abréviations :

La catégorie « conflits interpersonnels » (CI) comprend les conflits de personnalité, les différends liés aux compétences en matière d'encadrement et les problèmes entre collègues.

La catégorie « normes de conduite » (NC) comprend les violations du code de conduite de la Commission de la fonction publique internationale (CFPI) et les cas de harcèlement et de représailles.

La catégorie « avancement/évolution de carrière » (AC) comprend les différends liés aux évaluations, au classement lors du recrutement, aux indemnités de fonctions et aux refus d'avancement.

La catégorie « cessation de service/résiliation de contrat » (CR) comprend les différends liés aux suppressions de postes et au non-renouvellement de contrats.

La catégorie « conditions d'emploi » (CE) comprend les différends ayant trait à la prise en compte de la vie familiale par l'organisation, aux sélections ou nominations et au salaire initial.

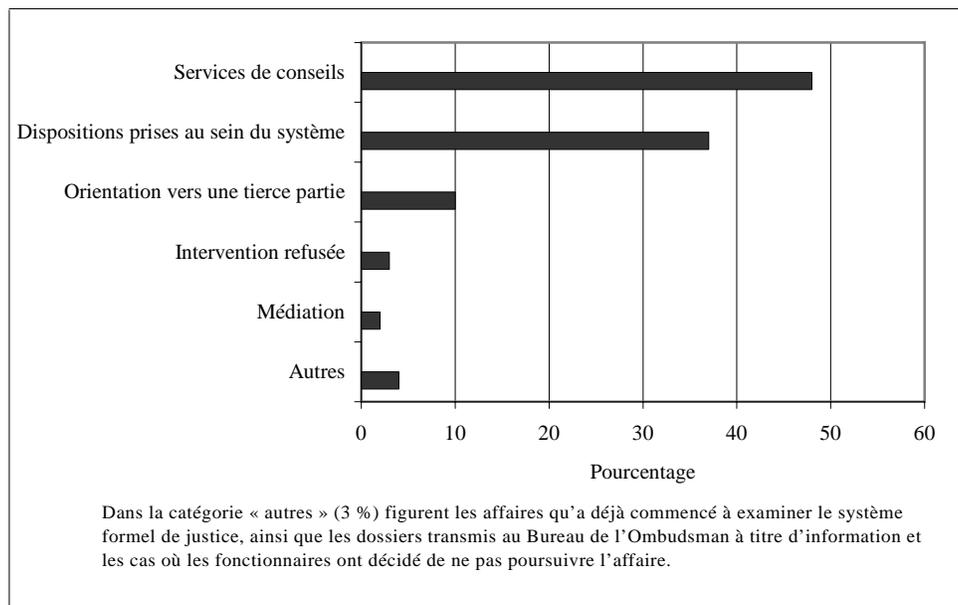
La catégorie « prestations » (P) comprend les différends ayant trait aux congés, aux assurances, aux pensions, aux indemnités pour frais d'études et aux frais de voyage, ainsi qu'aux primes de mobilité et de sujétion.

Autres (A).

24. On trouvera à la figure V les différents types de services fournis par le Bureau de l'Ombudsman. Dans près de la moitié des cas (48 %), l'assistance apportée a consisté à écouter et conseiller. L'Ombudsman écoute la personne qui est venue le consulter, détermine les possibilités qui s'offrent à elle et donne des conseils et des indications neutres. Ce rôle consultatif est dispensé en toute confidentialité. Dans la deuxième catégorie de services, l'Ombudsman prend des dispositions, de quelque nature que ce soit, au sein du système, en vue de régler le problème qui lui a été signalé. Ces dispositions ne sont prises qu'avec l'accord du fonctionnaire concerné. Ce type de service a été fourni dans 36 % des cas. L'orientation du requérant² vers une tierce partie a représenté une proportion non négligeable des cas (10 %), tandis que le recours à la médiation est resté marginal (1 %). Dans la catégorie « autres cas » (3 %) figuraient les affaires qu'a déjà commencé à examiner le système formel de justice, ainsi que les dossiers transmis au Bureau de l'Ombudsman à titre

d'information et les cas où les fonctionnaires avaient décidé de ne pas poursuivre l'affaire.

Figure V
Types de services fournis
 1^{er} octobre 2002-31 août 2005



C. Activités d'information et de communication

25. Lorsque le Bureau est entré en service, un site Web accessible dans les six langues officielles a été créé et des informations sur le Bureau et les moyens de le contacter ont été distribuées à tous les membres du personnel. En application de la résolution A/59/283, dans laquelle le Bureau de l'Ombudsman a été prié « de poursuivre et d'étendre ses activités d'information », une nouvelle version du site a été lancée en avril 2005. Les bureaux extérieurs et les missions de maintien de la paix qui disposent de sites Web ont été invités à créer un lien direct renvoyant vers le site du Bureau. Une vidéo de sept minutes, intitulée « Rencontrez l'Ombudsman! », a été réalisée en anglais et en français, avec le concours du Département de l'information, et a également été distribuée à tous les bureaux extérieurs et à la plupart des missions de maintien de la paix. Également dans le cadre des activités de communication, deux tables rondes portant sur le rôle de l'Ombudsman ont été organisées à New York et à Genève à l'occasion du deuxième anniversaire du Bureau. Ces tables rondes ont été présidées respectivement par la Vice-Secrétaire générale et le Directeur général de l'Office des Nations Unies à Genève.

26. Outre les exposés présentés régulièrement au Secrétaire général et à la Vice-Secrétaire générale, l'Ombudsman s'est entretenu à intervalles périodiques avec des chefs et hauts cadres des départements et notamment du Bureau de la gestion des ressources humaines. L'Ombudsman a également pris part à des réunions de

département et à des réunions-débats. Des consultations ont également été organisées avec le Conseil du personnel et des représentants du personnel du Siègne et de tous les lieux d'affectation visités. Ces réunions ont permis à l'Ombudsman d'expliquer son rôle et ses fonctions et de mieux comprendre les besoins opérationnels des départements et bureaux concernés.

27. L'Ombudsman est également resté en contact avec tous les organes s'occupant du règlement de différends, dont le Tribunal administratif des Nations Unies, la Commission paritaire de recours, la Liste des conseils, les responsables de la coordination des questions concernant les femmes et les jurys en matière de discrimination et autres plaintes.

28. En ce qui concerne les missions extérieures, l'Ombudsman s'est régulièrement entretenu avec le Service de la gestion du personnel du Département des opérations de maintien de la paix et a présenté ses services aux missions sur le terrain par l'intermédiaire de « Staff Matters³ ». À l'invitation du Département des opérations de maintien de la paix, l'Ombudsman a participé à une réunion organisée à Singapour en juin 2004, visant à élaborer des modules de formation génériques (de niveau III) destinés aux membres de rang supérieur du personnel civil, de la police civile et du personnel militaire des opérations de maintien de la paix des Nations Unies.

29. L'Ombudsman a rendu visite à toutes les commissions régionales à l'exception de la Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale (CESAO) (dont la visite est prévue pour octobre 2005), au Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR), à Arusha et au Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY), à La Haye, et à des missions de maintien de la paix (dont la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo et l'Opération des Nations Unies au Burundi). Au cours de ces déplacements, des réunions-débats ont été organisées afin de présenter le rôle de l'Ombudsman au personnel et de répondre aux questions de ce dernier. Des membres du personnel ont consulté l'Ombudsman lors d'entretiens privés organisés au préalable par le Bureau de l'Ombudsman à New York. En outre, l'Ombudsman s'est entretenu avec des responsables, des représentants du personnel et également des membres du personnel choisis au hasard dans chaque lieu d'affectation.

D. Relations avec d'autres ombudsmans institutionnels

30. La première réunion officielle des Ombudsmans du système des Nations Unies et des institutions de Bretton Woods a eu lieu au Secrétariat de l'ONU à New York en mai 2003. L'objectif était de rechercher une définition commune du rôle de l'Ombudsman au sein du système des Nations Unies et des institutions de Bretton Woods, ainsi que d'harmoniser les pratiques et activités dans ce domaine tout en respectant l'autonomie de chaque organisation. La deuxième réunion annuelle a eu lieu à Genève du 28 au 30 avril 2004. Les comptes rendus de ces réunions ont été présentés au Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS). L'Ombudsman assistera à la prochaine réunion annuelle des ombudsmans et médiateurs des Nations Unies et des institutions de Bretton Woods qui aura lieu à Genève du 3 au 5 octobre 2005.

31. Depuis sa création, le Bureau a entretenu des relations étroites avec The Ombudsman Association, la principale association professionnelle d'ombudsmans

exerçant leurs fonctions dans des entreprises, des pouvoirs publics, des organisations internationales et des universités du monde entier. Les membres du Bureau ont suivi une formation spécialisée organisée par l'Association, ainsi qu'une formation à la médiation dispensée à titre gracieux par Columbia University et des services municipaux de New York.

E. Mesure de l'efficacité du Bureau

32. Le Bureau se sert des indicateurs de succès suivants : a) nombre de différends dont l'Ombudsman a facilité le règlement et b) réduction du nombre d'affaires soumises au système formel d'examen des plaintes.

33. L'effet de l'action du Bureau de l'Ombudsman est difficile à évaluer de façon quantitative et qualitative. Les produits (c'est-à-dire les services fournis) sont présentés plus haut à la section III.B à partir de la base de données du Bureau. Cette base de données restera la même pendant les cinq années du mandat de l'Ombudsman, afin de permettre la comparaison de données. Dans 48 % des cas, l'Ombudsman a écouté et conseillé, en présentant de façon neutre et en connaissance de cause les différentes possibilités offertes aux personnes venues le consulter.

34. Dans 36 % des cas, il y a eu par la suite médiation auprès d'une tierce partie. D'après des estimations prudentes fondées sur les réactions recueillies, au moins 75 % du personnel est satisfait des services fournis. Quels que soient leur classe et leur lieu d'affectation, les membres du personnel apprécient vivement la possibilité de recourir à ce service. Un formulaire d'évaluation anonyme, à remplir sur place (une boîte est placée à cet effet à l'entrée du Bureau) ou en ligne, est remis à chaque personne se rendant au Bureau. Ces évaluations sont suivies avec beaucoup d'attention et dans l'immense majorité des cas, les services du Bureau ont suscité des réactions très positives. Il est prévu de procéder à de nouvelles évaluations collégiales externes de façon que le fonctionnement global du Bureau fasse l'objet d'une évaluation et d'un suivi indépendants.

35. Parallèlement, depuis la création du Bureau de l'Ombudsman, le nombre d'affaires dont est saisie la Commission paritaire de recours a considérablement diminué, de 30 % en 2003, puis de 14 % en 2004. Les données fournies par la Commission paritaire de recours indiquent qu'en 2001, 60 recours ont été introduits. En 2002, on en a dénombré 72 et en 2003 et en 2004, 50 et 42 affaires, respectivement, ont été portées à l'attention de la Commission (une procédure collective émanant de 232 requérants étant incluse dans ce dernier chiffre). Il est arrivé que des affaires soumises à la Commission mais n'ayant pas encore été officiellement instruites soient retirées par la suite, après obtention d'un règlement informel.

IV. Problèmes et défis systémiques

36. Privilégier la gestion des différends permettrait d'éliminer un grand nombre de conflits et de réduire le temps et les dépenses nécessaires à leur règlement. L'accent doit donc être mis sur la mise en place d'une culture organisationnelle dans laquelle les membres du personnel respectent les valeurs fondamentales de l'Organisation.

Des entretiens d'appréciation des compétences, visant à sélectionner et à recruter les candidats en fonction de ces valeurs fondamentales, devraient être organisés dans l'ensemble du système. Il est également possible de sensibiliser le personnel à ces questions par la diffusion régulière à grande échelle de déclarations de principes, ainsi que par des activités de communication auprès du personnel et par une formation régulière.

37. L'examen des affaires traitées a permis de mettre en évidence un certain nombre de problèmes et de défis systémiques :

Diffusion d'informations claires et précises. Il importe que tous les membres du personnel comprennent mieux les politiques, procédures et méthodes en vigueur et en soient mieux informés. Il a été constaté qu'un pourcentage important des différends portés à l'attention du Bureau proviennent d'une compréhension et d'une diffusion insuffisantes des règles et pratiques de l'Organisation.

Arrangements contractuels. L'Organisation a recours à plusieurs types de contrats, assortis de différents avantages et prestations, ce qui peut créer parmi le personnel un sentiment d'inégalité. Il faudrait envisager de rationaliser les différents types de contrats.

Accroître la transparence. La sélection, le recrutement et l'avancement du personnel devraient faire l'objet d'un suivi attentif à tous les stades, afin d'améliorer la transparence et d'accroître la confiance dans le système.

Favoriser la recherche de l'excellence en matière de gestion. Les supérieurs hiérarchiques ont naturellement valeur d'exemple. Ils sont donc particulièrement tenus de respecter les normes de conduite les plus strictes. Ils doivent impérativement comprendre l'importance des questions relatives à la diversité au sein des Nations Unies et respecter la dignité, la valeur et l'égalité de tous, sans aucune distinction. Les techniques de gestion des conflits, qui devraient être partie intégrante des compétences en matière d'encadrement, doivent également figurer au programme de la formation à l'encadrement du personnel, et les supérieurs hiérarchiques et l'ensemble du personnel devraient avoir recours aux techniques de communication améliorées acquises grâce à cette formation pour régler les différends au travail.

Formation. Conformément à la Charte des Nations Unies, les fonctionnaires internationaux doivent faire preuve en permanence « des plus hautes qualités de travail, de compétence et d'intégrité » (Art. 101, par. 3). Il est nécessaire d'assurer la formation de nouvelles recrues, indépendamment de leur type de contrat et de leur classe. Il faudrait envisager de faire obligation à tous les membres du personnel occupant des fonctions d'encadrement de suivre une formation.

Reconnaissance de l'excellence. Le Prix ONU 21 salue les contributions exceptionnelles de membres du personnel à l'amélioration de l'efficacité de l'Organisation. Il est nécessaire de définir des moyens de rendre hommage aux membres du personnel qui ont œuvré de façon exceptionnelle au service de l'Organisation ou qui ont eu une longue et remarquable carrière à l'ONU.

Renforcer le système de règlement de différends. Il est établi qu'une partie importante du système formel de justice, à savoir la Commission paritaire de recours et le Comité paritaire de discipline, la liste des Conseils et les groupes spéciaux, dépendent de la contribution volontaire de membres du personnel. Cette

contribution volontaire de collègues à l'administration formelle de la justice doit être reconnue par l'Organisation. Si l'Ombudsman joue déjà un rôle de médiateur, des services structurés de médiation et de soutien personnalisé devraient être proposés à plus grande échelle, par l'intermédiaire du Bureau de l'Ombudsman et peut-être également d'autres services. Dispenser une formation spécialisée aux volontaires des services de médiation et de conciliation permettrait d'accroître l'efficacité de la Commission paritaire de recours et d'autres mécanismes de conciliation.

Politique de protection des dénonciateurs d'irrégularités. Une politique visant à protéger d'éventuelles représailles les fonctionnaires ayant signalé des pratiques répréhensibles – en établissant des droits et des procédures empêchant que soit prise toute mesure de rétorsion à l'encontre de ceux qui décident de communiquer des éléments de preuve d'irrégularités – est un catalyseur essentiel de la transparence et du renforcement des responsabilités du personnel d'encadrement et de la direction de toute organisation. La mise en place d'une politique de protection des dénonciateurs d'irrégularités au Secrétariat de l'ONU renforcerait les valeurs fondamentales d'intégrité, de professionnalisme et de respect de la diversité de l'Organisation.

Discrimination. Il convient de remédier aux problèmes de discrimination sexiste, raciale et autre, surtout lorsqu'ils ne se manifestent pas clairement par des violations flagrantes. La politique de « tolérance zéro » énoncée par le Secrétaire général doit être diffusée et appliquée plus largement.

Administration générale de la justice. Au paragraphe 20 de sa résolution 57/307 du 15 avril 2003 sur l'administration de la justice au Secrétariat, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général, agissant en consultation avec l'Ombudsman et les représentants du personnel, de lui présenter pour qu'elle les examine à sa cinquante-huitième session, des propositions détaillées concernant le rôle et les activités des jurys en matière de discrimination et autres plaintes. L'Ombudsman a chargé une équipe de praticiens du règlement des différends d'évaluer le fonctionnement des jurys et de formuler des recommandations. Le rapport du Secrétaire général intitulé « Administration de la justice au Secrétariat : rôle des jurys en matière de discrimination et autres plaintes » (A/59/414) a été présenté à l'Assemblée générale à sa cinquante-neuvième session. En se fondant sur le rapport des praticiens, l'Ombudsman a contribué à ce rapport pour ce qui est du rôle et des activités des jurys en matière de discrimination et autres plaintes. Un groupe d'experts extérieurs et indépendants examinera l'ensemble du système d'administration de la justice et présentera ses conclusions et recommandations à l'Assemblée générale au plus tard à la fin de juillet 2006.

Préparation aux missions. Pour agir dans les conditions imprévisibles et délicates qu'imposent les missions sur le terrain, le personnel des Nations Unies a besoin de certaines aptitudes, compétences et dispositions psychologiques, telles que la capacité de gérer les risques, de prendre en compte les coutumes et cultures locales et de s'adapter. Pour préparer le personnel des missions au déploiement sur le terrain, il faut donner à tous les membres du personnel les moyens de gérer au mieux le stress traumatique, en s'inspirant d'initiatives similaires déjà mises en place au Siège, comme le programme de soutien et de solidarité.

Personnel recruté sur le plan local. Il convient de s'intéresser, et si besoin est de remédier, aux différences de salaires, et parfois aux disparités en matière de

prestations et de sécurité, entre le personnel recruté sur le plan national et celui recruté sur le plan international. La baisse de la valeur des pensions du personnel recruté sur le plan local, à la suite de la forte dévaluation d'une monnaie nationale, continue de préoccuper fortement cette catégorie de personnel.

V. Travaux futurs

38. En s'appuyant sur les enseignements tirés de l'expérience pendant sa première période d'activité et sur les recommandations de l'équipe d'évaluation collégiale, le Bureau a inscrit à son programme d'action pour le prochain exercice biennal 2006-2007 les activités suivantes.

Communication et information

39. Il est très important que le Bureau de l'Ombudsman soit mieux connu de l'ensemble du personnel et que tous les membres du personnel y aient plus facilement accès. Le Bureau poursuivra ses efforts en vue de renforcer sa stratégie de communication et d'information et de fournir des informations précises sur le rôle de l'Ombudsman et d'autres procédures et ressources relatives à la gestion des différends, y compris pendant la formation initiale des nouveaux membres du personnel.

Améliorer l'accès au personnel

40. Comme l'indiquent les données recueillies, le recours au Bureau de l'Ombudsman n'a cessé de progresser, y compris parmi le personnel des missions de maintien de la paix et des bureaux extérieurs. Les programmes d'information renforcés doivent être étendus en direction des groupes les moins représentés, en particulier, le personnel recruté sur le plan national et les agents des services généraux se trouvant en dehors des principaux lieux d'affectation des Nations Unies.

41. Des bureaux auxiliaires régionaux pourraient permettre d'améliorer considérablement les prestations de services du Bureau de l'Ombudsman et d'en accroître la portée, car les membres du personnel des bureaux extérieurs auraient ainsi immédiatement accès à un interlocuteur direct. Les données recueillies montrent que toutes les visites sur le terrain de l'Ombudsman se sont traduites par une hausse importante du nombre d'affaires soumises au Bureau par du personnel recruté sur le plan national ainsi que par une meilleure compréhension du rôle de l'Ombudsman.

42. Un vaste programme de voyages pour l'exercice biennal tiendra compte de la complexité et de l'éparpillement du personnel susceptible de faire appel aux services du Bureau, ainsi que de la nécessité de continuer à faire du Bureau un mécanisme de règlement des différends à l'échelle du système. Cela permettra au Bureau de déceler rapidement d'éventuels problèmes et évolutions systémiques.

Gestion des différends et efficacité systémique

43. L'un des principaux objectifs de l'Ombudsman est de favoriser l'efficacité systémique – tout en préservant sa propre neutralité et son indépendance. À cette fin, le Bureau s'emploiera par tous les moyens à promouvoir une approche globale et systémique de la gestion des différends et à apporter son soutien au renforcement de tous les mécanismes informels de règlement des différends qui ont déjà été mis en place. Cela contribuerait à instaurer un meilleur équilibre entre les possibilités de règlement formelles et les possibilités informelles.

44. Le Bureau continuera à mettre l'accent sur la formation initiale de toutes les nouvelles recrues et sur la formation des supérieurs hiérarchiques et de l'ensemble du personnel au règlement des différends. Il encouragera également les cadres et l'ensemble du personnel à recourir sur le lieu de travail aux techniques de communication améliorées, notamment aux fins du règlement de différends.

45. Le Bureau procédera à une évaluation des coûts cachés des différends. Cela comprendra une estimation des coûts liés au temps perdu, au départ de personnel qualifié, à la baisse du moral et de la productivité et aux frais de santé. Cette évaluation permettra de déterminer ce qu'il convient d'améliorer dans le cadre du système de gestion des différends.

Suivi des résultats

46. Le Bureau affinera son système actuel de suivi de l'information, composante essentielle de la gestion des dossiers, de l'analyse des tendances et de la présentation de rapports. En outre, le Bureau compte suivre l'évolution de ses résultats pendant toute la durée de son mandat quinquennal. Une évaluation externe du bureau (un bilan rapide), a été effectuée en 2003. Le Bureau réalisera un examen à mi-parcours à la fin de 2005 et une évaluation globale à la fin de son mandat. Des instructions permanentes sur lesquelles s'appuieront le Bureau et ses futurs bureaux auxiliaires sont en cours d'élaboration. Ces instructions seront diffusées auprès du réseau d'ombudsmans et de médiateurs du système des Nations Unies et des institutions de Bretton Woods.

Notes

¹ La catégorie « promotion/classement/conversion » comprend les différends ayant trait aux évaluations, à la classe de départ, aux indemnités de fonctions, aux affectations, etc. La catégorie « cessation de services/résiliation de contrat » comprend les différends ayant trait aux suppressions de poste et au non-renouvellement de contrats. La catégorie « prestations » comprend les différends ayant trait aux congés, aux assurances, aux pensions, aux indemnités pour frais d'études et aux frais de voyage, ainsi qu'aux primes de mobilité et de sujétion et à d'autres prestations. La catégorie « normes de conduite » comprend les violations du code de conduite de la Commission de la fonction publique internationale (CFPI) et les cas de harcèlement, de discrimination et de représailles. Les cas multiples font intervenir deux de ces catégories ou plus ou ont trait à plusieurs questions à la fois. La catégorie « conflits interpersonnels » comprend les conflits de personnalité, les différends liés aux compétences ou aux styles en matière d'encadrement ou les problèmes entre collègues. La catégorie « conditions d'emploi » comprend les différends ayant trait au cadre de travail, aux sélections ou nominations, au salaire initial, aux clauses des contrats, etc.

- ² Les renvois correspondent aux affaires ne relevant pas de la compétence du Bureau de l'Ombudsman, par exemple, les affaires soumises par des personnes ne travaillant pas au Secrétariat ou dont la Commission paritaire de recours a commencé l'examen officiel.
- ³ « Staff Matters » est un bulletin d'information mensuel interne publié par le Service de la gestion du personnel du Département des opérations de maintien de la paix.

Annexe

Bureau de l'Ombudsman : nomination et mandat de l'Ombudsman

Section 1

Création du Bureau de l'Ombudsman

Le Bureau de l'Ombudsman est créé au sein du Cabinet du Secrétaire général afin de mettre à disposition les services d'une personnalité impartiale et indépendante en vue de trouver des solutions aux problèmes que rencontrent les fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions. L'Ombudsman se conformera aux dispositions de la Charte, au Statut et au Règlement du personnel ainsi qu'aux principes de justice et d'équité.

Section 2

Nomination de l'Ombudsman

2.1 L'Ombudsman est nommé par le Secrétaire général au Siège, au rang de Sous-Secrétaire général, après consultation avec le personnel.

2.2 L'Ombudsman est nommé pour un mandat non renouvelable de cinq ans et ne peut prétendre à aucune nomination à l'Organisation des Nations Unies à l'expiration de son mandat.

Section 3

Mandat de l'Ombudsman

3.1 L'Ombudsman peut communiquer directement avec le Secrétaire général, en cas de besoin, dans l'exercice de ses fonctions.

3.2 L'Ombudsman ne dépend, dans l'exercice de ses fonctions, d'aucun organe ou fonctionnaire de l'Organisation des Nations Unies.

3.3 Ayant été désigné comme partie neutre, l'Ombudsman est tenu de traiter de manière strictement confidentielle des affaires dont il a connaissance, à moins d'avoir été autorisé à agir autrement. Il n'est dérogé à cette règle que lorsque l'Ombudsman estime que la situation semble présenter un risque imminent de dommage grave, ce dont il est seul à juger.

3.4 L'Ombudsman a accès aux dossiers du personnel, à l'exception des dossiers médicaux, qui ne peuvent être communiqués qu'avec le consentement exprès de l'intéressé, et des dossiers relatifs à une enquête en cours, jusqu'à ce que la procédure officielle ait été menée à terme et qu'une décision administrative ait été prise. Les rapports de la Commission paritaire de recours sont normalement transmis à l'Ombudsman à moins que le requérant ne s'y oppose.

3.5 Aucun fonctionnaire de l'Organisation ne peut contraindre l'Ombudsman à témoigner sur une affaire portée à son attention.

3.6 L'Ombudsman est habilité à examiner tout différend, quelle que soit sa nature, relatif à l'emploi à l'Organisation des Nations Unies. Le terme « différend » s'entend dans son sens le plus large, et englobe notamment les problèmes concernant les conditions d'emploi, l'administration des prestations et avantages, les

méthodes de gestion ainsi que les questions touchant au comportement professionnel ou aux relations avec le personnel.

3.7 L'Ombudsman peut entendre toute partie à un conflit qui souhaite faire appel à ses services. Les parties sollicitent l'Ombudsman sur une base volontaire. Le cas échéant, l'Ombudsman indique à l'intéressé les autres moyens de régler son litige.

3.8 L'Ombudsman veille à rester neutre et ne peut prendre parti pour l'une ou l'autre des parties. Selon qu'il juge opportun, il conseille le fonctionnaire sur les différentes options et possibilités qui s'offrent à lui. Il s'emploie à faciliter le règlement des différends, en ayant recours aux moyens appropriés, l'objectif principal étant de trouver une solution et d'éviter le recours à la procédure officielle d'examen des plaintes. L'Ombudsman n'a pas de pouvoir de décision, mais il donne des avis et formule des propositions ou des recommandations, selon qu'il convient, quant aux dispositions à prendre en vue de régler les différends, compte tenu des droits et obligations qui lient l'Organisation et le fonctionnaire ainsi que des exigences d'équité.

3.9 L'Ombudsman peut, selon qu'il en décide, refuser d'examiner un différend qui ne peut être réglé qu'au moyen de mesures ayant une incidence sur l'ensemble du personnel ou sur les membres d'une catégorie de personnel, ou un différend dont il estime qu'il n'a pas été porté à son attention en temps voulu ou qu'il présente un caractère futile.

3.10 L'Ombudsman peut demander à la Commission paritaire de recours de prolonger le délai habituellement accordé pour former un recours dans les conditions prévues par la disposition 111.2 du Règlement du personnel.

3.11 L'Ombudsman fait régulièrement rapport au Secrétaire général. Dans ses rapports, il présente un aperçu général de ses activités ainsi que des observations sur les politiques, procédures et pratiques qu'il a rencontrées.

3.12 L'Ombudsman peut être consulté sur des questions de fond lorsque son opinion et son expérience peuvent être d'utilité.

Section 4

Saisine de l'Ombudsman

4.1 Tous les fonctionnaires seront informés de la manière dont l'Ombudsman peut être saisi.

4.2 Tout fonctionnaire qui saisit l'Ombudsman ou qui lui fournit des informations ne peut faire l'objet de représailles pour son action.