



Assemblée générale

Distr. générale
30 août 2007
Français
Original : anglais

Soixante-deuxième session

Point 140 de l'ordre du jour provisoire*

Administration de la justice

à l'Organisation des Nations Unies

Activités de l'Ombudsman

Rapport du Secrétaire général**

Résumé

Dans sa résolution 59/283 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 menées par le Bureau de l'Ombudsman du 1^{er} septembre 2006 au 31 août 2007 et présente un résumé de ses cinq premières années d'existence.

* A/62/150.

** La date de la présentation de ce rapport a été choisie pour coïncider avec la fin du mandat quinquennal de la première Ombudsman de l'Organisation des Nations Unies.



Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1–12	3
II. Principes généraux et prestation de services	13–17	5
A. Mandat	13–14	5
B. Questions relatives au budget et à la dotation en personnel	15–17	6
III. Données statistiques concernant les affaires traitées et analyse des données	18–36	7
A. Généralités	18–20	7
B. Le processus de traitement des dossiers	21–35	15
C. Missions de maintien de la paix	36	16
IV. Problèmes systémiques : problématique	37–52	16
V. Communication et information	53–63	21
VI. Suivi des résultats et appréciation des effets	64–66	23
VII. Refonte du système d'administration de la justice et ses incidences sur le Bureau de l'Ombudsman	67–73	25
VIII. Orientations pour l'avenir	74–78	27
Annexe		
I. Organigramme du Bureau de l'Ombudsman en juillet 2007		29
II. Processus de règlement des différends		30

I. Introduction

1. Le présent document est le troisième rapport présenté par le Secrétaire général à l'Assemblée générale sur les activités de l'Ombudsman (les deux premiers rapports ont été publiés sous les cotes A/60/376 et A/61/524). Au paragraphe 22 de sa résolution 59/283, 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 présent rapport porte sur les activités du Bureau de l'Ombudsman du 1^{er} septembre 2006 au 31 août 2007 et présente une synthèse des travaux de ses cinq premières années. Il coïncide avec la fin du mandat de la première Ombudsman de l'Organisation des Nations Unies (juillet 2002-juillet 2007).

3. La création du Bureau, en 2002, mettait pour la première fois à la disposition du personnel des Nations Unies partout dans le monde un outil de règlement non contentieux des litiges du travail s'appuyant sur les principes de confidentialité, d'impartialité, d'indépendance et de neutralité. Dans le cadre de son mandat, l'Ombudsman est habilité à formuler des recommandations tendant 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 ou systémique qui est source de conflit ou de mécontentement sur le lieu de travail.

4. L'Ombudsman rend régulièrement compte au Secrétaire général des activités du Bureau et signale certains problèmes à la hiérarchie et au personnel lorsqu'il estime que cela peut faciliter le règlement de litiges et contribuer à une meilleure administration.

5. Un des premiers problèmes qui se soient posés à l'Ombudsman a été de faire connaître l'existence du Bureau ainsi que la procédure à suivre pour le saisir. Grâce à un effort constant de communication et à des visites répétées de l'Ombudsman sur le terrain, le personnel a pu être rapidement informé de la création de ce nouvel organe et de son mandat. Le nombre croissant d'affaires portées devant le Bureau témoigne du succès de cet effort et prouve que le Bureau est devenu un service totalement ouvert à tous les fonctionnaires, quels que soient leur grade ou leur lieu d'affectation.

6. En mai 2007, un groupe indépendant d'experts du règlement non contentieux des litiges a procédé à une évaluation du travail, des activités et du fonctionnement du Bureau pendant ses cinq premières années d'existence¹. Le Groupe d'experts a conclu que le Bureau de l'Ombudsman avait pris un très bon départ et que sa crédibilité était solidement assise; par contre, il a souligné que les moyens mis à sa disposition étaient insuffisants au regard de son mandat, et en particulier du rôle encore plus important qu'il sera amené à jouer dans le nouveau système de justice

¹ Les membres de ce groupe étaient : M^{me} Sarah Christie, juge au Tribunal administratif de la Banque mondiale et médiatrice du travail à l'Université du Cap (Cape Town University); M. David Lipsky, professeur titulaire de la chaire Anne Evans Estabrook de règlement des différends et Directeur de l'Institute on Conflict Resolution à la School of Industrial and Labor Relations de l'Université Cornell; M. Jean Quesnel, Directeur du Bureau de l'évaluation de l'UNICEF; et M. Alfonso Sanchez, ancien Ombudsman de la Banque mondiale.

de l'ONU. En effet, avec l'ouverture de 60 nouveaux dossiers chaque mois, le renforcement du Bureau de l'Ombudsman recommandé par le Groupe de la refonte du système d'administration de la justice des Nations Unies est devenu plus urgent que jamais.

7. Malgré ces contraintes, au 31 juillet 2007, le nombre des dossiers ouverts par le Bureau depuis 2002 s'élevait à 2 664 (139 en 2002, 410 en 2003, 420 en 2004, 633 en 2005, 637 en 2006 et 425 entre le 1^{er} janvier et le 31 juillet 2007). Cela représente 8 % de l'effectif total de quelque 33 000 fonctionnaires qui constituent les « justiciables » du Bureau dans le monde. Près de 70 % de ces dossiers concernaient des fonctionnaires de bureaux extérieurs au Siège et des personnels des missions de maintien de la paix et 47 % concernaient des membres du Service mobile, des services généraux et des catégories apparentées. Les 13 % restants concernaient des personnels recrutés sur le plan national dans les missions de maintien de la paix, des anciens fonctionnaires et des retraités. Les affaires de déroulement de carrière, d'avancement, de cessation de service et de licenciement, ainsi que les conflits de personnes, constituaient l'essentiel des dossiers.

8. Il convient de noter que les affaires portées devant le Bureau en vue d'un règlement non contentieux sont de plus en plus complexes, concernent souvent plus de deux parties et imposent des va-et-vient importants entre les parties ainsi que des consultations avec des fonctionnaires de plusieurs services de l'Organisation. Face à des situations aussi complexes, le Bureau doit avoir recours à toute sorte de services de médiation et autres outils de règlement non contentieux des litiges.

9. Le travail de repérage des dysfonctionnements systémiques a constitué une activité importante du Bureau et lui a imposé d'entretenir un dialogue permanent avec le personnel aussi bien qu'avec la direction. Des progrès considérables ont été accomplis dans l'application d'une bonne partie des propositions et recommandations majeures formulées par le Bureau dans ses rapports annuels précédents, notamment celles qui concernaient : la préparation aux missions; l'application de la politique de tolérance zéro; l'analyse des différents types d'engagement du personnel; le renforcement de l'accueil des nouveaux fonctionnaires; et l'amélioration de la formation à l'encadrement et à la gestion. Parmi les autres problèmes et défis systémiques, on citera : la nécessité de mieux exploiter le système de notation du personnel; la mobilité; et le déroulement des carrières, en particulier des fonctionnaires recrutés par voie de concours national. Il faudra aussi s'attacher à améliorer les dispositifs et installations qui permettraient d'apporter un soutien de moyen et long terme aux fonctionnaires qui ont subi des traumatismes au service de l'Organisation. La collaboration de toutes les composantes du système avec le Bureau de l'Ombudsman a été et restera cruciale si l'on veut prévenir une aggravation des litiges et contribuer à mettre en place un milieu de travail plus accueillant, plus juste et plus harmonieux.

10. On peut espérer que l'application des recommandations du Groupe de la refonte qui visent le Bureau de l'Ombudsman permettra à celui-ci de contribuer avec une plus grande efficacité au règlement des litiges, notamment grâce à des conventions de médiation qui lieront les parties. La création d'antennes régionales dans 10 autres lieux d'affectation (à Nairobi, à Genève, à Amman/Beyrouth, à Santiago/Panama, à Bangkok, à Addis-Abeba, au Libéria, au Soudan, en République démocratique du Congo et à Dakar) améliorera l'accès du personnel de terrain aux services du Bureau et permettra à celui-ci de s'attaquer plus rapidement aux problèmes portés à son attention, surtout lorsqu'il y a urgence. Une présence sur le

terrain permettra aussi au Bureau de repérer plus facilement les dysfonctionnements systémiques et de remplir une fonction d'alerte précoce auprès des responsables locaux en cas de problème latent.

11. L'intégration du Bureau de l'Ombudsman de l'Organisation des Nations Unies avec le Bureau du Médiateur commun du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), du Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et du Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS), ainsi qu'avec le Bureau du Médiateur du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), centralisera le rôle de l'Ombudsman parmi les bureaux du Secrétariat et des fonds et programmes, facilitera l'identification des problèmes systémiques et permettra de repérer plus facilement les bonnes pratiques qui méritent d'être reproduites à l'échelle du système.

12. Le Bureau poursuit l'harmonisation de ses pratiques avec celles du Bureau du Médiateur commun PNUD-FNUAP-UNICEF-UNOPS et du Bureau du Médiateur du HCR et met actuellement au point une feuille de route qui facilitera la transition vers l'intégration et l'accomplissement de ses fonctions élargies.

II. Principes généraux et prestation de services

A. Mandat

13. Le mandat de l'Ombudsman, qui a fait l'objet de consultations avec le Comité de coordination entre l'Administration et le personnel réuni à sa vingt-cinquième session du 4 au 12 octobre 2001, a été promulgué par le Secrétaire général dans la circulaire ST/SGB/2002/12 du 15 octobre 2002.

14. Aux termes de ce mandat, 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 » 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. Plus précisément :

a) *Principes opérationnels.* L'Ombudsman ne dépend, dans l'exercice de ses fonctions, d'aucun organe ou fonctionnaire de l'Organisation des Nations Unies. Il est nommé par le Secrétaire général 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. Ayant été désigné comme partie neutre, l'Ombudsman est tenu de traiter de manière strictement confidentielle des affaires dont il a connaissance. Il ne conserve pas de dossiers pour l'ONU ou toute autre partie et ne divulgue aucune information concernant des affaires individuelles ou les visites que peuvent lui faire des fonctionnaires. 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;

b) *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;

c) *Accès aux dossiers.* L'Ombudsman a accès à tous les dossiers du personnel, à l'exception des dossiers médicaux;

d) *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. Questions relatives au budget et à la dotation en personnel

15. Le Bureau a été doté à sa création d'un poste d'ombudsman nommé au rang de sous-secrétaire général pour un mandat non renouvelable de cinq ans et d'un poste de juriste à la classe P-4. Dans un premier temps, il a bénéficié des services d'un fonctionnaire de la classe D-1 détaché à titre gracieux par l'UNICEF et il a recruté à titre temporaire deux agents des services généraux et deux administrateurs pour faciliter sa mise en service. La création d'un poste D-1 a ensuite été approuvée par l'Assemblée générale pour l'exercice biennal 2004-2005. Un poste P-4 de chargé de dossiers et un poste d'agent des services généraux, financés par le compte d'appui aux opérations de maintien de la paix, ont été autorisés pour l'exercice 2004-2005 et reconduits pour les exercices suivants.

16. 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 de juin 2003 à mars 2005. Pour faire suite à ce projet pilote, le Bureau a proposé en 2005 que soient créées trois antennes régionales à Genève, Nairobi et Vienne². Cette proposition allait dans le sens des recommandations formulées par l'Assemblée générale dans sa résolution 59/283, dans laquelle elle soulignait l'importance du Bureau de l'Ombudsman comme première instance de règlement informel des différends et priait le Bureau de poursuivre et d'étendre ses activités d'information.

17. Dans son budget pour l'exercice biennal 2006-2007, l'Assemblée générale a approuvé le maintien des trois postes existants au sein du Bureau de l'Ombudsman (1 SSG, 1 D-1 et 1 P-4) et la création de quatre nouveaux postes (1 P-5, 1 P-3 et 2 agents des services généraux) (voir l'organigramme à l'annexe I). Elle a également approuvé la création de trois postes de chef de bureau auxiliaire à la classe D-1 à Genève, Nairobi et Vienne, dans la limite des ressources existantes (voir la résolution 60/247 A). Au paragraphe 16 du rapport A/61/936, le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires a constaté que les efforts entrepris par le Secrétaire général pour dégager trois postes à l'intention des ombudsmans régionaux n'avaient pas abouti et recommandé de créer à titre provisoire des postes temporaires financés sur les crédits prévus pour le personnel temporaire pour la période du 1^{er} juillet au 31 décembre 2007. Par la suite, la Commission administrative et budgétaire (Cinquième Commission) a renvoyé la question à la soixante-deuxième session de l'Assemblée générale dans le cadre de l'examen du budget-programme pour l'exercice biennal 2008-2009.

² Voir le document A/60/376, par. 11.

III. Données statistiques concernant les affaires traitées et analyse des données

A. Généralités

18. Depuis l'entrée en fonction du Bureau, en octobre 2002, 2 664 dossiers ont été ouverts et 2 316 ont été classés. Le nombre total d'affaires représente près de 8 % du nombre total de fonctionnaires, qui s'élève à environ 33 000. Le Bureau estime que plus des deux tiers des affaires qui se prêtent à un règlement amiable sont réglées à la satisfaction de toutes les parties. Régler les affaires ne signifie pas nécessairement accéder aux desiderata des fonctionnaires. Cette expression signifie plutôt que les dossiers examinés ont été menés à bonne fin avec l'assentiment de tous.

19. Au cours de la période allant du 1^{er} septembre 2006 au 31 juillet 2007, 667 nouveaux dossiers ont été ouverts, soit près de 61 chaque mois, ce qui représente une augmentation de 50 % par rapport aux chiffres enregistrés entre 2002 et 2004, lorsque le Bureau ouvrait moins de 40 nouveaux dossiers chaque mois. Les chiffres ci-dessous illustrent la hausse continue du nombre de dossiers traités au cours des cinq dernières années. Cette évolution tient probablement au fait que les fonctionnaires acceptent de plus en plus la notion de règlement amiable des affaires, mais aussi au rôle de plus en plus important que joue le Bureau de l'Ombudsman.

20. Pour ce qui est du sexe des requérants, les femmes ont été plus nombreuses que les hommes au cours de la période considérée (49 % contre 48 %), le solde de 3 % concernant les groupes. Au cours des cinq années considérées, les hommes ont constitué 51 % des requérants contre 47 % pour les femmes et 2 % pour les groupes.

B. Le processus de traitement des dossiers

21. En matière de règlement des différends, l'Ombudsman reste neutre et ne prend pas parti. Il s'inspire de la Charte, du Statut et du Règlement du personnel et s'appuie sur les principes de justice et d'équité. Conformément au mandat, la saisine de l'Ombudsman est volontaire. En règle générale, un premier contact est établi par le fonctionnaire téléphoniquement ou au moyen d'un formulaire en ligne sécurisé. Après le premier contact, l'Ombudsman établit les faits et décide des modalités de traitement de l'affaire. Selon les circonstances particulières à chaque cas, l'Ombudsman choisit de faciliter le règlement du différend suivant une des méthodes ci-après :

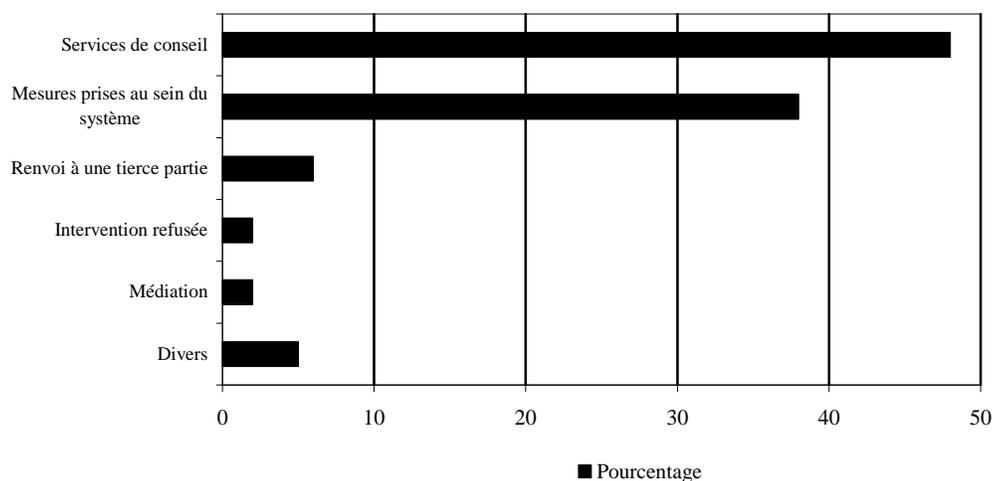
a) *La médiation.* La médiation offre aux parties l'occasion de mieux formuler leur position, de structurer les négociations et de faire la part de leurs propres intérêts et de ceux des autres parties. Cette méthode vise à rapprocher des points de vue divergents et à régler des différends à l'aide de solutions acceptables par tous. Des administrateurs du Bureau ont obtenu un certificat d'aptitude aux fonctions de médiateur, délivré par un organisme extérieur. Dans le cadre de la médiation, le Bureau peut également proposer ses bons offices ou entreprendre des navettes diplomatiques si des mesures de rétorsion ou une confrontation sont à craindre. Dans ce cas, il agit comme intermédiaire entre les parties et s'emploie à trouver des compromis. Jusqu'à maintenant, la médiation a toujours été volontaire;

b) *L'action au sein du système.* Les questions seront traitées avec les acteurs et les décideurs concernés au sein de l'Organisation en vue de parvenir à des solutions convenant à tous et d'éviter d'aggraver le différend. Les bons offices sont exercés à un niveau suffisamment élevé pour garantir justice et équité à toutes les parties en conflit. Le rang de l'Ombudsman et le fait qu'il rende compte directement au Secrétaire général donnent aux recommandations du Bureau toute la crédibilité voulue, y compris auprès des parties à un différend qui font preuve de la plus grande réticence;

c) *Renvoi à une tierce partie.* Le Bureau fait office de centre d'échange d'informations sur le Statut et le Règlement du personnel. Le fonctionnaire peut ainsi directement solliciter le bureau le mieux à même de traiter son cas;

d) *Soutien et services de conseil.* Le soutien peut contribuer au renforcement des capacités individuelles et de règlement des différends, de prévenir ou de minimiser les problèmes latents et de gérer les différends dans l'environnement du fonctionnaire. C'est un processus dynamique dans lequel les relations entre le mentor et son client sont tournées vers l'avenir et portent sur la situation vécue par le client et les perspectives de son évolution. Grâce aux avis et conseils qu'ils reçoivent, les fonctionnaires ont la possibilité d'explorer les possibilités qui s'offrent à eux et de déterminer leurs buts et objectifs par rapport à ceux de l'Organisation.

Figure I
Types de services fournis (1^{er} octobre 2002-31 juillet 2007)



Source : Bureau de l'Ombudsman, juillet 2007.

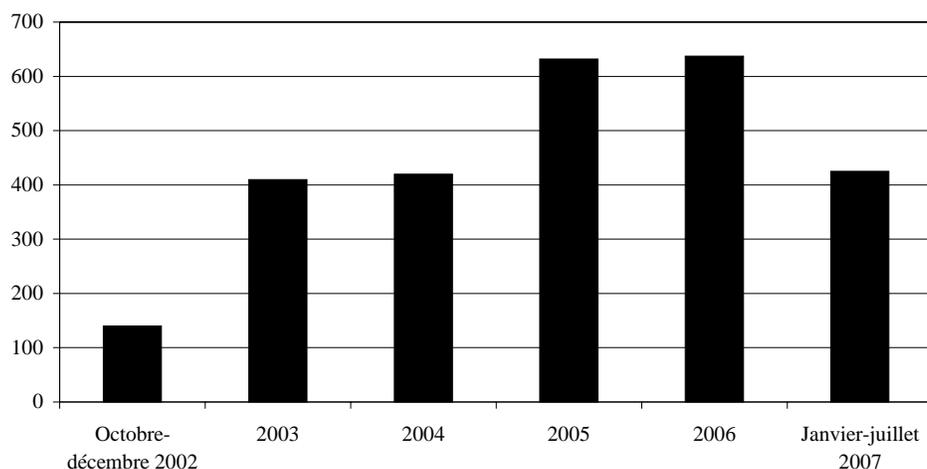
La catégorie « Divers » comprend les affaires que le système de justice formel a déjà commencé à examiner, ainsi que les dossiers transmis au Bureau de l'Ombudsman à titre d'information et les cas où les fonctionnaires ont décidé de ne pas donner suite à l'affaire.

22. La figure I montre les types de services fournis par le Bureau de l'Ombudsman. Les services de conseil (qui représentent près de la moitié des affaires) consistent à aider les fonctionnaires à explorer les solutions possibles aux

problèmes d'ordre professionnel. Le Bureau aide également les fonctionnaires à déterminer le service habilité à recevoir la plainte ou à faire droit à leur requête.

23. Dans 38 % des cas, l'Ombudsman intervient directement dans le cadre du système pour régler un différend porté à son attention. Il ne prend contact avec une tierce partie ou avec un autre service qu'avec l'autorisation expresse du fonctionnaire concerné. Après avoir analysé la situation et contacté toutes les parties concernées, le Bureau formule des recommandations. Le fonctionnaire est orienté vers une tierce partie dans 6 % des cas environ, tandis qu'une médiation est proposée dans 2 % des cas. La catégorie « Divers » comprend les affaires qui avaient déjà été portées devant le système de justice interne lorsque le Bureau a été contacté ou les cas où les fonctionnaires ont décidé de ne pas donner suite à leur requête.

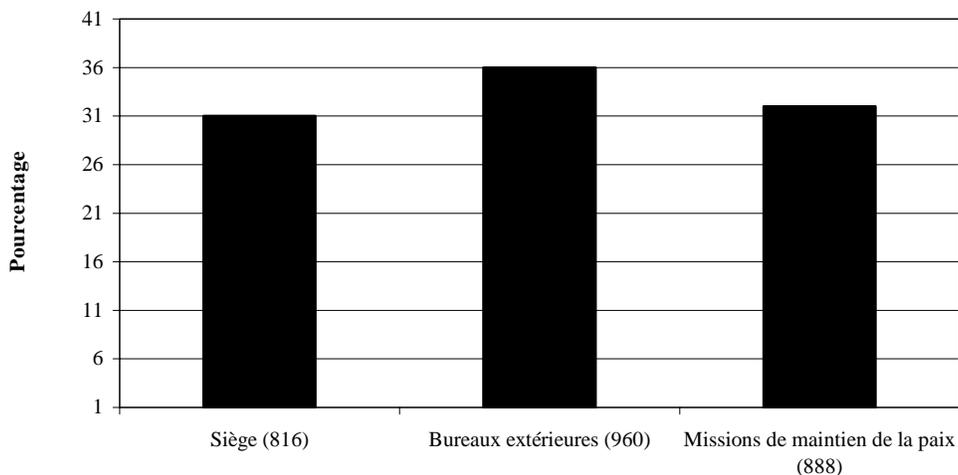
Figure II
Affaires soumises annuellement au Bureau de l'Ombudsman
depuis sa création (1^{er} octobre 2002-31 juillet 2007)



Source : Bureau de l'Ombudsman, juillet 2007.

24. La figure II indique le nombre d'affaires soumises chaque année au Bureau depuis sa création. Si le nombre de nouvelles affaires est resté stable au cours des deux premières années complètes de fonctionnement du Bureau, avec 410 nouvelles affaires en 2003 et 420 en 2004, 632 dossiers ont été ouverts au total en 2005 et 637 en 2006. Entre janvier et juillet 2007, 425 nouveaux dossiers ont été ouverts. Si cette tendance devait se poursuivre, le nombre d'affaires soumises en 2007 devrait connaître une forte augmentation. D'octobre 2002 à la fin de juillet 2007, 2 664 dossiers ont été ouverts dont 2 316 ont été classés.

Figure III
Répartition géographique des affaires soumises au Bureau
depuis sa création (1^{er} octobre 2002-31 juillet 2007)

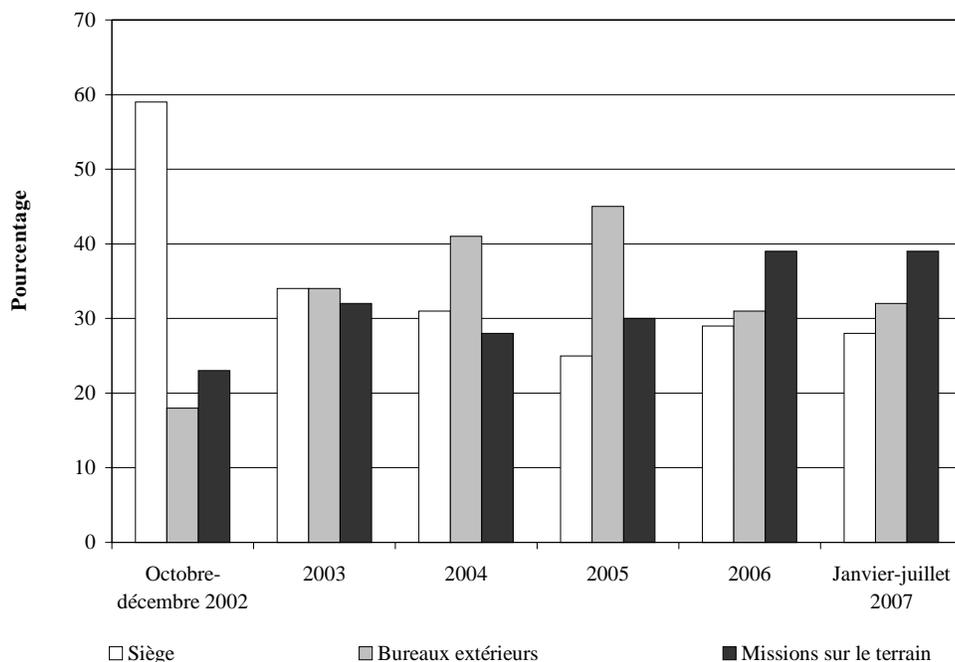


Source : Bureau de l'Ombudsman, juillet 2007.

25. La figure III montre la répartition géographique des affaires soumises au Bureau depuis sa création. Elle indique aussi le nombre total d'affaires soumises par les trois principales sources de requérants (le Siège, les bureaux extérieurs³ et les missions de maintien de la paix). Les chiffres sont très semblables et les affaires soumises équitablement réparties entre les trois grandes sources de requérants. Cependant, si on rapporte le nombre d'affaires soumises au nombre total de fonctionnaires, on distingue quelques disparités assez significatives. Les 815 affaires soumises au Siège représentent environ 12 % des fonctionnaires, qui sont au nombre de 6 700. Dans les bureaux extérieurs, les 958 affaires représentent 9 % des 10 500 fonctionnaires en place tandis que dans les missions de maintien de la paix, on a enregistré 886 cas, soit moins de 6 % des 15 800 fonctionnaires qui y travaillent. Cette corrélation entre l'implantation du Bureau (au Siège) et le pourcentage de fonctionnaires sollicitant un règlement amiable de différends fait ressortir clairement la nécessité de créer des antennes régionales.

³ Les bureaux extérieurs comprennent l'Office des Nations Unies à Genève, l'Office des Nations Unies à Nairobi, l'Office des Nations Unies à Vienne, les commissions économiques régionales, le Tribunal pénal international pour le Rwanda, le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, etc.

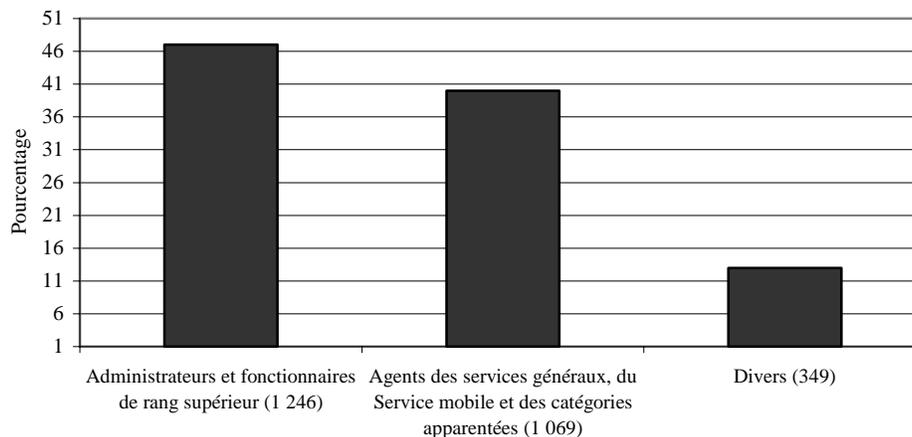
Figure IV
Évolution de la répartition géographique des affaires soumises au Bureau depuis sa création (1^{er} octobre 2002-31 juillet 2007)



Source : Bureau de l'Ombudsman, juillet 2007.

26. Comme l'indique la figure IV, la répartition géographique des affaires a fluctué au cours des cinq dernières années. Les fonctionnaires du Siège ont constitué la majorité des requérants au cours des premiers mois qui ont suivi la création du Bureau. Par la suite, les efforts d'information ont permis d'accroître la proportion de requérants travaillant dans les bureaux extérieurs. La répartition géographique entre les trois sources de requérants était équilibrée en 2003. En revanche, ce sont les bureaux extérieurs qui ont transmis le plus grand nombre d'affaires en 2004 et 2005. En 2006 et jusqu'au 31 juillet 2007, la majorité des requérants appartenaient aux missions de maintien de la paix. Cette tendance tient au fait que ceux-ci constituent presque la moitié du nombre total de fonctionnaires. La majorité des contacts avec ces personnes se font à travers des vidéoconférences qui sont organisées à la convenance des fonctionnaires.

Figure V
Répartition des affaires par catégorie professionnelle
 (1^{er} octobre 2002-31 juillet 2007)



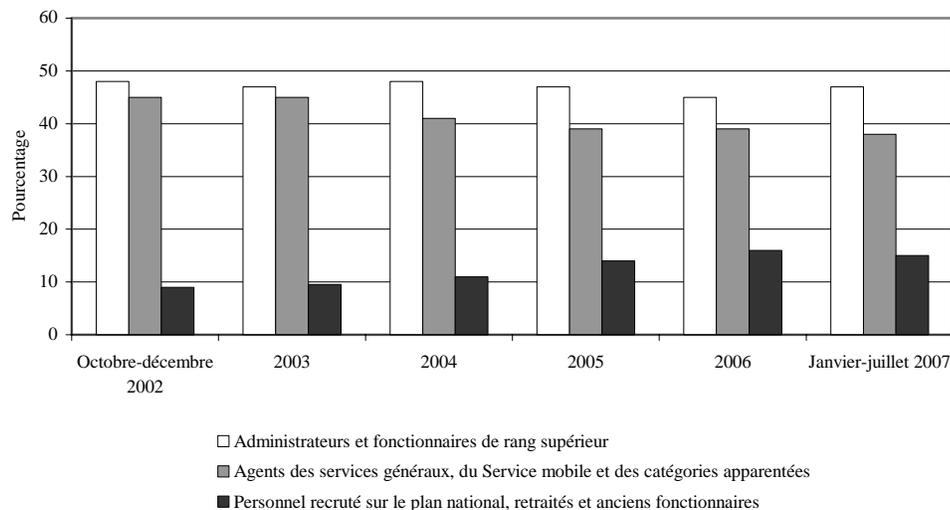
Source : Bureau de l'Ombudsman, juillet 2007.

27. La répartition des affaires entre 2002 et 2007 présentée dans la figure V montre qu'environ 47 % des affaires ont été soumises par des administrateurs et des fonctionnaires de rang supérieur⁴, ceux-ci constituant 30 % du personnel (environ 10 000 sur les 33 000 dont le Bureau s'occupe). Le deuxième groupe, qui comprend les agents des services généraux, du Service mobile et des catégories apparentées, a représenté 38 % du nombre total d'affaires soumises, ce qui correspond plus ou moins à sa représentation par rapport aux autres catégories de personnel (environ 11 600 fonctionnaires, soit 35 % du nombre total). La catégorie « Divers »⁵ constitue 13 % des affaires. Elle comprend le personnel recruté sur le plan national, qui a engagé environ 6 % des affaires alors qu'il forme un groupe d'environ 11 400 personnes, soit presque 35 % du nombre total de fonctionnaires. Pour couvrir cette catégorie de fonctionnaires, il faut en permanence faire des efforts d'information compte tenu de la création de nouvelles missions et du recrutement de personnel sur le plan local dont la plupart n'a aucune expérience de l'ONU.

⁴ Cette catégorie comprend les administrateurs, le personnel de projet, les directeurs et les fonctionnaires de rang supérieur.

⁵ Cette catégorie comprend le personnel recruté sur le plan national, les retraités, les anciens fonctionnaires, les stagiaires, les consultants et les vacataires.

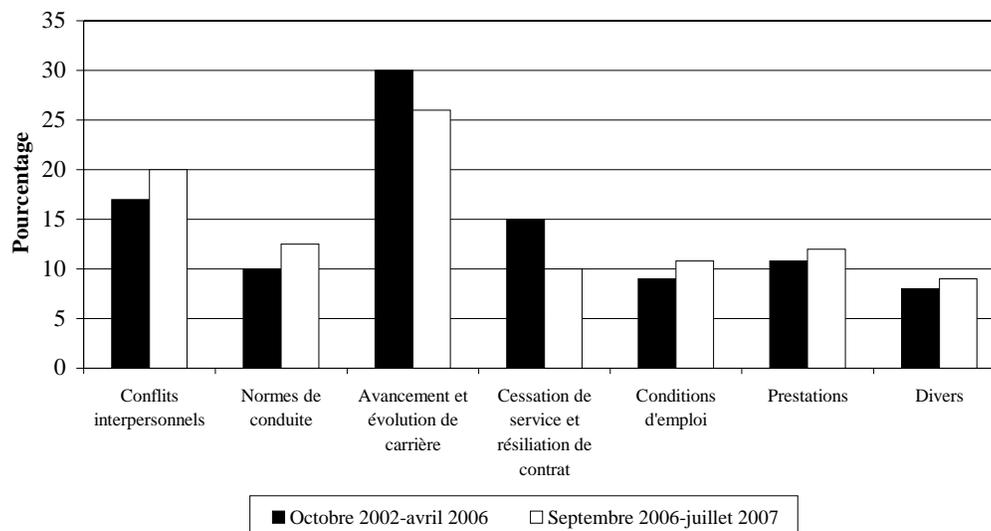
Figure VI
Répartition annuelle des affaires par catégorie professionnelle
 (1^{er} octobre 2002-31 juillet 2007)



Source : Bureau de l'Ombudsman, juillet 2007.

28. La figure VI présente la répartition annuelle des affaires par catégorie professionnelle. Comme il a été indiqué dans le précédent rapport (A/61/524), l'équilibre entre les trois catégories a été relativement conservé au fil des ans. La catégorie « Administrateurs et fonctionnaires de rang supérieur » s'est située en moyenne entre 45 et 48 % entre 2002 et 2007. Le deuxième groupe en importance, celui des « Agents des services généraux, du Service mobile et catégories apparentées » est passé de 45 % en 2002 à 38 % en 2007. La troisième catégorie, qui est composée de tous les autres groupes (personnel recruté sur le plan national, retraités et anciens fonctionnaires) a quant à elle régulièrement augmenté, passant de 9 % en 2003 à 16 % au 31 décembre 2006.

Figure VII
Répartition des affaires par catégorie de problèmes
 (1^{er} octobre 2002-31 juillet 2007)



Source : Bureau de l'Ombudsman, juillet 2007.

29. La répartition des différentes catégories de problèmes soulevés par les personnes ayant fait appel aux services du Bureau est présentée dans la figure VII. Les données concernant la période d'octobre 2002 à août 2006 et la période de septembre 2006 à juillet 2007, qui fait l'objet du présent rapport, y sont comparées. Il importe de mettre en lumière la stabilité qui a prévalu entre les deux périodes. En règle générale, les catégories de problèmes soumis au Bureau de l'Ombudsman sont restées dans les mêmes proportions au fil des ans.

Avancement et évolution de carrière

30. Les problèmes les plus fréquemment soumis au Bureau ont trait à l'avancement et à l'évolution de carrière. Au cours des cinq dernières années, ce type de requêtes a toujours été prédominant, avec environ 29 % des affaires. Elles portent sur les différends liés aux rapports d'évaluation et à leur incidence sur la carrière des fonctionnaires. De nombreux fonctionnaires pensent que leur carrière peut être définitivement compromise par des observations négatives. En effet, il est souvent difficile pour un fonctionnaire de remédier à des observations négatives figurant dans son évaluation, même lorsqu'il est fait droit à son recours. Il n'existe en effet aucune disposition permettant de supprimer ces observations, quand bien même la note globale aurait été modifiée.

Mobilité et évolution de carrière

31. Dans cette catégorie, on rencontre un certain nombre de fonctionnaires qui estiment que leur carrière stagne. Certains ne demandent pas de promotion, mais souhaitent changer de poste dans l'espoir de s'épanouir davantage. Lorsqu'ils font acte de candidature, ils ont souvent le sentiment que l'évolution de leur carrière leur échappe complètement. La mobilité continue de soulever bien des inquiétudes parmi

le personnel, compte tenu de la mise en œuvre du programme de gestion rationnelle des réaffectations (ST/AI/2006/3 et ST/AI/2007/2) et en dépit du fait que le Bureau de la gestion des ressources humaines du Secrétariat ait à cet égard décidé de procéder classe par classe et au cas par cas.

Conflits interpersonnels

32. Cette catégorie renferme les conflits entre collègues et avec des supérieurs hiérarchiques. Entre septembre 2006 et juillet 2007, la proportion de ce type d'affaires est passée de 17 à 22 %, ce qui représente 18 % de toutes les affaires soumises au Bureau au cours des cinq dernières années. Ces affaires portent sur des allégations de manque de respect, de menaces ou d'intimidation, de manque de communication ou de concertation avec les collègues ou encore sur un environnement du travail hostile et peu favorable à la productivité. Les fonctionnaires qui soumettent ces affaires ont souvent trop peur pour autoriser l'Ombudsman à contacter directement leur supérieur hiérarchique. La crainte de représailles est bien réelle, et il est encore trop tôt pour évaluer les effets de la nouvelle politique de protection contre toutes représailles des fonctionnaires qui signalent des comportements délictueux ou qui coopèrent avec des audits ou des enquêtes dûment autorisées (ST/SGB/2005/21). Dans nombre de cas, une intervention (facilitation de la médiation, conseils à l'une des parties ou à toutes les parties) organisée par le Bureau de l'Ombudsman peut avoir des effets immédiats.

Cessation de service et résiliation de contrat

33. Les différends relevant de cette catégorie concernent les fonctionnaires dont le poste dans une mission a été supprimé, ou dont le contrat n'a pas été renouvelé. Ils portent également sur les fonctionnaires dont les postes ont été supprimés ou qui demeurent titulaires de contrats temporaires renouvelables. Entre octobre 2002 et juillet 2007, environ 14 % des affaires ont concerné cette catégorie de fonctionnaires. Le personnel est encouragé à demander l'aide de l'Ombudsman dès que possible. Dans ces cas, l'Ombudsman collabore étroitement avec les services compétents afin de chercher des solutions, notamment d'étudier d'autres possibilités d'affectation, selon le cas.

Les prestations

34. Les différends liés aux prestations ont généralement trait à des erreurs ou omissions de l'Administration dans la gestion de prestations dues au personnel. Le pourcentage d'affaires entrant dans cette catégorie a légèrement baissé au cours des ans, même s'il continue de s'établir à 11 % du nombre total d'affaires. Dans certaines des affaires portées à l'attention de l'Ombudsman, les fonctionnaires victimes de négligence administrative doivent en principe en supporter le coût. De telles situations font naître un profond sentiment d'injustice chez ceux-ci. Les départements et bureaux concernés ont fait preuve de coopération et réussi à régler de nombreuses situations.

35. Les différends liés aux violations des normes de conduite sont encore nombreux. Ils représentent actuellement 10 % du nombre total d'affaires et concernent notamment des fonctionnaires qui signalent des cas de discrimination et de harcèlement présumés (y compris le harcèlement sexuel) par un collègue ou un superviseur, et souhaitent recevoir des conseils sur la manière de faire face à la situation, notamment en utilisant le Statut et le Règlement du personnel. Nombreux

aussi sont les fonctionnaires qui font l'objet d'une enquête officielle ou d'une procédure disciplinaire et qui, ne sachant pas comment faire face à une situation qu'ils ne comprennent pas, sollicitent l'avis du Bureau. D'autres encore se plaignent d'une dégradation de l'ambiance de travail ou de l'hostilité de leurs collègues pendant l'interminable procédure formelle. L'Ombudsman n'examine pas ces questions quand au fond.

C. Missions de maintien de la paix

36. Les affaires concernant le personnel affecté aux missions de maintien de la paix se subdivisent en cinq grandes catégories :

a) Les affaires dans lesquelles des dispositions relatives à des prestations ou des contributions semblent avoir été mal interprétées. Dans ce cas, le Bureau préconise un réexamen de l'affaire. Du reste, l'action du Bureau s'est souvent conclue à l'avantage du fonctionnaire;

b) Les affaires dans lesquelles le dispositif réglementaire a été respecté mais où il existe des preuves de manipulation dans un but particulier ou dans lesquelles des facteurs étrangers à l'affaire ont été pris en compte. Dans cette catégorie d'affaires, le Bureau contribue à trouver une solution juste et équitable en proposant diverses options;

c) Les erreurs administratives tels que le versement tardif de salaires, le recouvrement de trop-perçus, etc., qui ont causé des préjudices financiers importants aux fonctionnaires. Dans ce type de cas, le coût des erreurs administratives est en règle générale supporté par les fonctionnaires, l'Ombudsman s'employant dès lors à redresser la situation;

d) Les cas de plainte contre les effets négatifs ou les conséquences discriminatoires de certaines politiques, règles ou pratiques, qui ont néanmoins été correctement interprétées. Dans ces cas, le Bureau n'a pas une grande marge de manœuvre pour changer les décisions prises, même s'il peut montrer que les problèmes posés sont d'ordre systémique et qu'ils méritent d'être traités différemment;

e) Les cas indéfendables des fonctionnaires dans lesquels le Bureau s'emploie à montrer à ceux-ci que la procédure a été régulière et qu'il est désarmé face à de tels cas.

IV. Problèmes systémiques : problématique

37. Pour éliminer les conflits et favoriser l'harmonie sur le lieu de travail, il est essentiel de repérer les causes des différends et de les traiter en profondeur. Les différends surgissent lorsque les parties ont des attentes différentes. Il est donc crucial de réduire les divergences de vues entre les fonctionnaires et leurs supérieurs hiérarchiques en adoptant un ensemble commun de normes et de règles acceptables par tous, couvrant tous les domaines d'activité de l'ONU afin de prévenir l'aggravation des différends et de favoriser un fonctionnement uniformément efficace de l'Organisation.

38. Conformément à son rôle de moteur du changement, le Bureau attache, depuis sa création, une grande importance à sa mission consistant à repérer les

dysfonctionnements systémiques et à recommander les changements de politiques et de pratiques susceptibles de les corriger, conformément au paragraphe 3.11 de son mandat. Dans ses deux rapports précédents (A/60/376 et A/61/524), le Bureau a souligné certaines des causes profondes les plus communes de différend et d'insatisfaction au sein du personnel. Il a souligné la nécessité de protéger les personnes qui signalent des irrégularités, d'appliquer rigoureusement la politique de tolérance zéro à l'égard de la discrimination, de préciser le rôle des différents bureaux dans le système de règlement des conflits et d'améliorer la formation des cadres. En outre, il a recommandé à l'Organisation de continuer de donner aux fonctionnaires des informations sur la conduite qu'ils sont censés avoir en tant que fonctionnaires internationaux et de les sensibiliser à cette question, et enfin, d'appliquer systématiquement des sanctions en cas de violation. Il a recommandé aux cadres de participer pleinement au fonctionnement du système d'évaluation et de notation des fonctionnaires afin d'en optimiser l'utilisation en tant que moyen efficace de contrôle et d'amélioration du comportement professionnel du personnel. Le Bureau a en outre souligné la nécessité d'harmoniser les divers types d'arrangements contractuels auxquels l'Organisation a recours.

39. La réponse de l'Organisation à la recommandation du Bureau a été positive. La portée des ensembles de formation concernant les administrateurs et les fonctionnaires a été étendue. Des mesures tendant à protéger contre des représailles ceux qui signalent des manquements et qui collaborent à des audits ou à des enquêtes dûment autorisées (ST/SGB/2005/21) ont été adoptées. On a procédé à une révision et à un réexamen majeurs du système interne d'administration de la justice en vue de mettre en place un nouveau mécanisme modifié qui permette d'améliorer l'accès à la justice et la qualité de cette dernière et aussi d'accroître l'utilisation des procédures informelles de règlement des différends. La plupart des missions ont adopté le système électronique d'évaluation et de notation pour évaluer le comportement du personnel, dont les cadres font un usage de plus en plus conforme à ses fins. La question de l'harmonisation des contrats a été traitée dans l'ensemble de réformes proposé par le Secrétaire général (voir le document A/60/692 et Corr.1, intitulé « Investir dans l'Organisation des Nations Unies pour lui donner les moyens de sa vocation mondiale »).

40. Des mesures importantes ont été prises en vue de mettre en œuvre nombre de recommandations faites précédemment par l'Ombudsman mais d'autres ont été ignorées. Certaines de ces questions sont abordées de nouveau dans les paragraphes ci-après, en tenant compte des principaux sujets de plaintes formulées par les fonctionnaires au cours des cinq premières années d'existence du Bureau.

Système de sélection du personnel

41. Comme cela a été signalé plus haut dans le présent rapport, les questions relatives à la promotion et au déroulement des carrières ont constitué l'objet essentiel des plaintes formulées par les fonctionnaires qui se sont adressés au Bureau. Depuis la suppression de la promotion en tant que telle et l'adoption de la sélection par concours comme moyen unique d'avancement, le fonctionnement efficace des procédures de sélection et de recrutement a pris une importance cruciale car elles sont indispensables à la sérénité du personnel de l'Organisation. Un système qui donnerait aux supérieurs hiérarchiques et aux fonctionnaires l'impression de manquer de transparence et de ne pas prendre en considération le mérite pourrait devenir un motif d'insatisfaction généralisée.

42. Le système actuel de sélection du personnel (ST/AI/2006/3) traduit une évolution radicale des fonctions et des compétences que les administrateurs des ressources humaines et les organes centraux d'examen perdent progressivement au profit des administrateurs de programmes. Ces fonctions de recrutement représentent une responsabilité supplémentaire pour les administrateurs de programme et leurs collaborateurs et entrent en concurrence avec leurs fonctions essentielles. Le fait de confier à des fonctionnaires des tâches de recrutement sans leur donner les ressources correspondantes porte en soi des risques. En outre, la redistribution des responsabilités, selon laquelle les missions se voient maintenant déléguer une bonne partie des procédures de sélection des candidats, s'est souvent traduite par une certaine évolution car il ne s'agit plus de procéder à un examen objectif des qualifications et de l'expérience des candidats mais de faire une évaluation relativement subjective dans laquelle ce que l'on sait sur eux est un élément essentiel de la sélection.

43. En outre, étant donné la lenteur inhérente au système de sélection des candidats, due à la maigreur des effectifs dont disposent les bureaux qui s'acquittent de ces fonctions, il arrive souvent que les candidatures de nombre de candidats externes ne soient pas examinées, ce qui limite la capacité de l'Organisation d'attirer des candidats externes compétents ayant les qualifications requises. En outre, faute de participation technique du personnel chargé de la gestion des ressources humaines à une partie importante du processus, on néglige des procédures propres à assurer le respect de règles essentielles de l'Organisation relatives au recrutement du personnel, notamment celles qui ont pour but d'assurer l'équilibre entre les hommes et les femmes, de maintenir une répartition géographique équilibrée dans l'ensemble du système et de donner la priorité voulue aux candidats issus des concours nationaux de recrutement. Dans ces conditions, les candidats estiment souvent que le recrutement est faussé en faveur de candidats présélectionnés et favorisés. Le Bureau a reçu plusieurs plaintes émanant de fonctionnaires qui estimaient avoir été injustement exclus de la liste de présélection et attribuaient leur exclusion à des facteurs étrangers à leurs qualifications.

Mobilité

44. La politique de mobilité a pour but de créer un corps de fonctionnaires polyvalents et adaptables, de promouvoir une approche mieux intégrée des multiples aspects du travail de l'Organisation et d'offrir aux fonctionnaires un choix plus diversifié de possibilités de carrière. Même si cette politique a été conçue comme un élément intrinsèque du système de sélection du personnel, l'intégration insuffisante de l'une dans l'autre crée des blocages susceptibles de menacer sérieusement sa bonne mise en œuvre. Il faudrait s'intéresser à la question des conflits d'intérêts entre les cadres travaillant sur le terrain, qui concentrent leur attention sur des tâches immédiates, et l'Organisation, qui prend en considération les intérêts à long terme. Afin de faciliter la mobilité, il faut impérativement, à mesure que les fonctionnaires atteignent le seuil à partir duquel ils sont soumis à la rotation, qu'un nombre suffisant de postes auxquels ils puissent postuler deviennent vacants. Si les fonctionnaires ne peuvent changer d'emploi qu'avec des collègues travaillant dans leur propre domaine de spécialisation, il sera impossible d'atteindre les objectifs du programme de mobilité pour ce qui est du développement de la carrière des fonctionnaires. Simultanément, le nombre d'années d'expérience dans un domaine particulier requis dans les annonces de vacance de poste ne cesse d'augmenter. Cela appelle la création d'un personnel hautement spécialisé possédant une gamme

limitée de compétences transférables et va donc à l'encontre de l'objectif de rendre les fonctionnaires polyvalents.

45. Il convient d'examiner plus avant certaines autres difficultés inhérentes au programme de mobilité. La méthode utilisée initialement, qui envisageait une réalisation progressive de la mobilité, conformément à un calendrier applicable selon la classe et/ou l'échelon offre aux cadres la possibilité de faire des exceptions; en outre, le fait que certains fonctionnaires peuvent échanger leurs postes sans changer de lieu d'affectation ou même de département diminue la transparence et l'équité de l'ensemble du processus aux yeux du personnel. Pour assurer la réussite de cette initiative, il est nécessaire de s'attaquer à ces problèmes et de les éclaircir et d'en parler davantage.

Le personnel recruté sur le plan local

46. Les différences entre les ensembles de prestations et de droits prévus pour les fonctionnaires selon qu'ils ont été recrutés sur les plans local ou international est un sujet de plaintes constantes de la part de cette importante composante du personnel. Les sujets d'insatisfaction les plus répandus sont l'insuffisance de la protection médicale, le non-remboursement des frais d'installation de dispositifs de sécurité dans les zones peu sûres, l'inexistence d'une obligation de les évacuer dans les mêmes conditions que les fonctionnaires recrutés sur le plan international, la disparité qu'il existerait entre les conditions de service des agents de maintien de la paix recrutés localement et le personnel recruté localement par les fonds et organismes, ainsi que l'insuffisance des possibilités de formation offertes aux fonctionnaires recrutés sur le plan local. Ces derniers soutiennent qu'ils sont pénalisés lors de la liquidation des missions, période pendant laquelle la charge de travail devenant plus lourde en raison de la réduction des effectifs, le personnel local doit fournir des heures supplémentaires sans être forcément indemnisé, sachant que l'Organisation supprime souvent le paiement des heures supplémentaires lorsqu'il y a liquidation.

Pratiques contractuelles

47. Les arrangements contractuels utilisés actuellement par l'Organisation constituent eux aussi un sujet majeur de préoccupation :

a) De nombreuses personnes fournissant des services au Secrétariat de l'Organisation sont employées en vertu de contrats administrés par le PNUD ou l'UNOPS. L'écart entre les avantages et prestations accordés à ces personnes et ceux que reçoivent les fonctionnaires du Secrétariat cause parfois des tensions au sein du personnel employé dans un même lieu d'affectation;

b) Il conviendrait peut-être, en outre, d'examiner les conséquences de l'abandon du système de contrats permanents. Sachant que moins de 15 % des fonctionnaires sont actuellement titulaires d'un contrat permanent, le renouvellement des contrats est un sujet d'inquiétude généralisé. En raison des pouvoirs qui ont été délégués aux administrateurs, les fonctionnaires se sentent souvent impuissants et menacés en cas de différend, aussi mineur soit-il, avec leur superviseur.

Entités spéciales mises en place par l'Organisation

48. Il faut réexaminer le statut des entités spéciales mises en place conjointement par les Nations Unies, telles que le Tribunal spécial pour la Sierra Leone et l'Assistance des Nations Unies aux procès des Khmers rouges. À l'heure actuelle, la majorité des fonctionnaires de ces entités ne relèvent pas des mécanismes de protection des droits du personnel prévus par l'Organisation, par exemple le système d'évaluation et de notation des fonctionnaires et l'accès au système interne d'administration de la justice. Il importe de prendre des mesures en vue d'aligner leurs droits sur ceux des fonctionnaires statutaires du Secrétariat, compte tenu notamment qu'il est possible de le faire dans le cadre de l'examen et de la restructuration en cours du système interne d'administration de la justice. Cet impératif ne fera que grandir si l'on décidait de rechercher de nouveaux accords de coopération avec les entités régionales.

49. La réorientation des missions de maintien de la paix qui délaissent leurs fonctions classiques telles que le déploiement préventif et l'application de la paix pour de nouveaux rôles résultant des activités de consolidation des États (état de droit, renforcement des capacités, désarmement, démobilisation et réintégration) a exigé que l'Organisation instaure des partenariats de collaboration étroite avec les entités régionales et avec d'autres organisations internationales. Il est nécessaire de mettre en place des modalités efficaces d'action contre les manquements de certains fonctionnaires ou d'autres employés qui ne sont pas soumis aux dispositions de la Charte des Nations Unies ou aux règles et règlements de l'Organisation et ne relèvent donc pas des procédures disciplinaires de cette dernière.

Bien-être du personnel

50. La nécessité d'offrir des activités récréatives aux fonctionnaires, en particulier à ceux qui sont affectés à des opérations lointaines administrées par le Département des opérations de maintien de la paix, est aujourd'hui largement reconnue. Des clubs, gymnases et bibliothèques ont été créés pour le personnel dans plusieurs missions. Toutefois, les fonctionnaires affectés dans les bureaux auxiliaires éloignés n'ont pas toujours accès à de telles installations et ne peuvent pas non plus se procurer aisément des articles de première nécessité indispensables à la vie quotidienne.

51. L'Organisation doit trouver des formules créatives qui permettent d'atténuer la rigueur des conditions de vie des fonctionnaires affectés dans ces régions et de leur donner accès à des articles de première nécessité et à des produits sûrs.

Dispositions concernant les soins psychologiques

52. De par la nature même des opérations menées par l'Organisation sur le terrain, ses fonctionnaires sont fortement exposés au risque de subir des traumatismes psychologiques graves. Les indemnités prévues à l'appendice D du Règlement du personnel pour les traumatismes psychologiques ou d'autres problèmes mentaux imputables à l'exercice de fonctions officielles sont insuffisantes, notamment en ce qui concerne les effets à long terme. Quoique certaines mesures aient été prises au cas par cas, l'Organisation doit maintenant assumer pleinement ses responsabilités à l'égard des dommages corporels liés aux fonctions officielles du personnel, en veillant à ce que les soins ou la protection requis soient fournis aux fonctionnaires qui souffrent de troubles psychologiques ou d'autres troubles mentaux causés par des incidents subis dans l'exercice de leurs fonctions.

V. Communication et information

53. Au paragraphe 19 de sa résolution 59/283 relative à l'administration de la justice à l'Organisation des Nations unies, l'Assemblée générale a 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 plan national et des agents locaux, afin que tous puissent se prévaloir de ses offices sur un pied d'égalité et soient informés des choix qu'il offre, compte tenu de la structure, des activités et de l'environnement opérationnel de l'Organisation.

54. En 2002, le Secrétaire général a informé tous les fonctionnaires de la création du Bureau, de l'objet et des fonctions de ce dernier. Des documents d'information sur papier ont été envoyés en anglais et en français à tous les bureaux et missions pour y être distribués à chaque fonctionnaire. En outre, le Bureau a collaboré étroitement avec le Département des opérations de maintien de la paix (Service d'appui à la gestion du personnel) à la rédaction de sa lettre d'information mensuelle contenant des informations sur ses services destinées au personnel.

55. La source principale d'information reste le site Web du Bureau de l'Ombudsman, consultable sur l'Internet et l'intranet. Le site affiche, dans les six langues officielles de l'Organisation des Nations Unies, des informations sur l'Organisation et le rôle de l'Ombudsman, les principes sur lesquels repose la mission du Bureau et les modalités de fonctionnement de ce dernier, la façon d'entrer en contact avec le Bureau dans des conditions de confidentialité et de sécurité, ainsi qu'un formulaire interactif électronique. Un site remanié, entré en fonctionnement en avril 2006, est mis à jour régulièrement. Les bureaux extérieurs, les missions de maintien de la paix et d'autres bureaux s'occupant du système interne d'administration de la justice et des départements concernés disposant d'un site Web ont été invités à établir des liens directs avec ce site. Un enregistrement vidéo d'une durée de sept minutes intitulé « Meet the Ombudsman », qui porte sur les activités du Bureau, a été envoyé à tous les bureaux hors Siège et à la plupart des missions de maintien de la paix. L'idée de diffuser une lettre d'information électronique a été étudiée et sera appliquée au cours de la période sur laquelle portera le prochain rapport.

56. Parmi les sources d'information en retour autres que le formulaire électronique disponibles sur le site du Bureau figurent la boîte de suggestions placée à l'extérieur du Bureau et les courriels et communications reçus des fonctionnaires ayant obtenu satisfaction, qui adressent souvent au Bureau des messages de remerciement.

57. Pour marquer le deuxième anniversaire du Bureau, deux groupes de discussion ont été organisés à New York et à Genève pour débattre du rôle de l'Ombudsman. Ces groupes ont été présidés respectivement par le Vice-Secrétaire général et le Directeur général de l'Office des Nations Unies à Genève. Des réunions-débats ont eu lieu avec tous les principaux départements du Secrétariat. Dans nombre de cas, les fonctionnaires des bureaux hors Siège y ont assisté grâce au système de vidéoconférence. En outre, le Bureau participe régulièrement à des programmes d'information et d'orientation et à des activités d'information du même ordre.

58. L'Ombudsman a tenu des réunions d'information régulières avec tous les secrétaires exécutifs des commissions régionales, les Représentants spéciaux du Secrétaire général, les directeurs administratifs ou chefs de l'administration des missions de maintien de la paix et les chefs du personnel civil. Des réunions

régulières ont également été tenues avec le Comité de coordination des syndicats et associations autonomes du personnel du système des Nations Unies, les différents conseils du personnel et des représentants du personnel au Siège et dans tous les lieux d'affectation dans lesquels l'Ombudsman s'est rendu. Ces réunions lui ont donné la possibilité d'expliquer son rôle et ses fonctions et de mieux comprendre les besoins des opérations menées sur le terrain. Le Bureau a continué de discuter avec l'ensemble des départements et des divisions de questions portant sur le règlement des différends et sur le rôle et les fonctions de l'Ombudsman. Ce dernier a entretenu des contacts réguliers avec tous les bureaux qui s'occupent du règlement des différends, notamment le Bureau de la déontologie, le secrétariat du Tribunal administratif des Nations Unies, la Commission paritaire de recours, la Liste des conseils, les coordonnateurs des questions sexospécifiques, les groupes d'examen des plaintes pour discrimination et autres plaintes ainsi que le Groupe de déontologie et de discipline.

Visites sur le terrain

59. Au cours des cinq dernières années, l'Ombudsman et ses collaborateurs ont rendu visite, au moins une fois, à tous les bureaux extérieurs, à toutes les commissions économiques régionales et à la plupart des missions de maintien de la paix. Les fonctionnaires sont informés à l'avance de ses visites. Les plaintes individuelles sont reçues et examinées rapidement et impartialement et des conclusions appropriées sont formulées.

60. Afin de mieux comprendre les problèmes et de mieux préserver la confidentialité des visites individuelles dans des situations où les fonctionnaires se sentent souvent mal à l'aise, l'Ombudsman convoque les fonctionnaires à des rendez-vous selon une méthode aléatoire. Elle tient avec les cadres de l'Administration des entretiens portant sur les problèmes systémiques et la recherche de solutions à des problèmes individuels. Au cours de toutes ses visites, des réunions-débats sont organisées à l'intention de tous les fonctionnaires, sous la présidence du chef de chaque bureau, ce qui offre à l'Ombudsman l'occasion de donner au personnel des informations sur le rôle du Bureau et de participer à des séances de questions et de réponses. Chaque réunion s'achève par une réunion d'information à l'intention du chef du bureau, au cours de laquelle sont présentées les observations et recommandations de l'Ombudsman. À l'issue de chaque visite, les fonctionnaires en savent davantage sur le Bureau, ses activités et la façon de le saisir d'un problème.

Collaboration avec les autres ombudsmans du système des Nations Unies

61. La première réunion des ombudsmans et médiateurs du système des Nations Unies et des institutions de Bretton Woods s'est tenue au Secrétariat de l'ONU, à New York, en mai 2003. Ultérieurement, des réunions ont été accueillies par l'Organisation internationale du Travail, à Genève, en avril 2004; par l'Office des Nations Unies à Genève, en octobre 2005; par le Programme alimentaire mondial, à Rome, en septembre 2006; et par la Banque africaine de développement, à Tunis, en juin 2007. Les participants sont maintenant réunis dans un réseau informel regroupant des ombudsmans et des médiateurs du système des Nations Unies et des organisations internationales qui s'y rapportent. Ce réseau comprend des ombudsmans et des médiateurs travaillant dans 21 entités.

62. Les réunions annuelles représentent des possibilités de procéder à des échanges professionnels et de renforcer la coopération interorganisations, dans le respect de l'autonomie de chaque organisation. Le réseau fait des efforts particuliers pour faciliter l'harmonisation des pratiques de ses membres.

Coopération avec les organisations professionnelles

63. Depuis sa création, le Bureau a maintenu des relations étroites avec l'International Ombudsman Association, autrefois connue sous le nom de The Ombudsman Association. Ces relations ont été particulièrement bénéfiques, car elles permettent au Bureau de demander des conseils aux médiateurs des organisations et de partager leurs données d'expérience concernant les normes, codes de conduite et pratiques optimales, et de participer à la formation dispensée par l'Association. Les membres du Bureau ont participé également à des programmes de formation à la médiation et à la négociation dispensés par la faculté de droit de l'Université Columbia et l'Université Cornell, et ils ont reçu les certificats correspondants.

VI. Suivi des résultats et appréciation des effets

64. Dès sa création, le Bureau de l'Ombudsman s'est doté d'un plan d'évaluation quinquennal faisant appel à des experts extérieurs chargés de suivre attentivement les résultats obtenus par le Bureau et d'évaluer sa crédibilité. En décembre 2003, un groupe indépendant d'experts du règlement des différends a procédé à la première évaluation de son fonctionnement, dont il a été tiré des enseignements utiles, y compris des recommandations concernant d'éventuelles mesures correctives (voir A/61/524).

65. Un examen à mi-parcours a été effectué en décembre 2005. Les évaluateurs indépendants ont engagé le personnel à donner son avis sur les activités du Bureau et se sont entretenus avec de hauts responsables et des représentants du personnel au Siège, dans les bureaux hors Siège et dans les missions de maintien de la paix. Entre autres observations, les évaluateurs se sont inquiétés des conséquences possibles du nombre insuffisant d'administrateurs au Bureau de l'Ombudsman, ont reconnu qu'il importait d'envoyer rapidement des fonctionnaires du Bureau dans différentes régions et ont formulé diverses observations techniques visant à améliorer le fonctionnement quotidien du Bureau (A/61/524, par. 79 à 82).

Évaluation des cinq premières années de fonctionnement du Bureau de l'Ombudsman

66. En mai 2007, un groupe d'experts indépendant a dressé le bilan des cinq premières années de fonctionnement du Bureau de l'Ombudsman. Il s'agissait notamment : d'évaluer la mesure dans laquelle le Bureau avait effectivement offert les services d'une personne impartiale et indépendante pour régler les problèmes des membres du personnel liés à leur emploi; d'analyser les atouts et les faiblesses du Bureau; et de recommander les changements nécessaires pour faire du Bureau un outil encore plus performant au service de l'Organisation. Dans le cadre de cette analyse et pour évaluer la mesure dans laquelle les fonctionnaires sont au courant et satisfaits des services fournis par le Bureau de l'Ombudsman, les experts ont engagé le personnel à donner son avis sur les activités du Bureau par le biais d'un questionnaire en ligne et en prenant contact avec de hauts responsables et les représentants du personnel au Siège, dans les bureaux hors Siège et dans les

missions de maintien de la paix. Les conclusions du Groupe peuvent se résumer comme suit :

a) Le nombre de cas soumis à l'Ombudsman a progressé régulièrement, passant de 35 par mois en 2004 à quelque 60 par mois au cours des quatre premiers mois de 2007. Cette augmentation, associée à la nécessité croissante de s'occuper d'affaires hors Siège, a considérablement alourdi la charge de travail du Bureau, au point que celui-ci a parfois du mal à assurer un suivi approprié ou que les délais s'allongent pour le traitement des nouveaux cas, ce qui compromet l'efficacité de son action;

b) Les affaires deviennent de plus en plus complexes. À ses débuts, le Bureau s'occupait de cas relativement simples, liés la plupart du temps aux avantages et prestations auxquels le personnel a droit. Plus récemment, il a commencé à s'occuper de problèmes qui se posent à l'échelon de tout un service. Ce travail est perçu comme fort utile et efficace. Il suppose, toutefois, de longues et nombreuses consultations avec les diverses personnes concernées au sein de l'Organisation. Il est donc urgent d'assurer le financement des postes supplémentaires qui ont été autorisés par l'Assemblée générale;

c) Le Bureau a été félicité pour sa disponibilité et son respect scrupuleux du caractère confidentiel des informations qui lui sont communiquées. Les personnes ayant répondu au questionnaire ont également loué l'empathie, la serviabilité, l'attitude positive et le traitement respectueux des visiteurs qui caractérisent, selon eux, le Bureau de l'Ombudsman;

d) Certains aspects du service ont néanmoins été jugés insuffisants. Ainsi, la communication relative au suivi des affaires laisse à désirer, de même que les possibilités d'accès au Bureau pour le personnel en poste dans des lieux d'affectation éloignés ou des classes inférieures, qui ne peuvent pas toujours utiliser les lignes téléphoniques confidentielles ou le courrier électronique, voire un ordinateur. Il serait vain d'attendre une amélioration de ces services, tant que les ressources allouées au Bureau n'auront pas été sensiblement renforcées;

e) Il faudrait continuer à expliquer le rôle du Bureau et faire comprendre au personnel que l'Ombudsman n'a aucun pouvoir de décision dans quelque différend que ce soit. Il ne peut pas non plus faire appliquer ce qui ne l'a pas été. Des fonctionnaires interrogés se sont déclarés déçus que le Bureau n'ait pas résolu leurs problèmes, se contentant d'indiquer d'autres sources d'assistance. D'autres ont déclaré qu'à leur avis l'Ombudsman devrait parfois servir d'avocat au lieu d'agir en simple facilitateur, neutre et impartial. Il semble que, de l'avis du personnel, l'Ombudsman devrait se comporter comme le médiateur traditionnel (en protégeant le personnel des abus et en publiant des conclusions et recommandations) plutôt que comme un médiateur institutionnel (agissant à titre privé et de manière confidentielle pour aider le personnel et la direction à résoudre eux-mêmes leurs différends). Ces perceptions devraient disparaître progressivement à mesure que le système mûrira, mais le taux élevé de roulement du personnel, notamment dans les missions de maintien de la paix, donne à penser qu'un effort de communication sérieux sera nécessaire;

f) Le Groupe note que les relations entre l'Ombudsman et la direction ont évolué depuis la création du Bureau. Alors qu'initialement la direction avait fait preuve d'une certaine résistance, restant parfois sur la défensive, il semble que désormais, lorsqu'un directeur est contacté par l'Ombudsman, celui-ci n'est plus

considéré comme l'avocat du plaignant, mais plutôt comme celui qui peut avertir le directeur de l'existence d'un problème dans son bureau et proposer un mécanisme informel pour le résoudre;

g) Dans ses derniers rapports au Secrétaire général et à l'Assemblée générale, l'Ombudsman a montré qu'il était de plus en plus capable d'identifier les problèmes à l'échelle du système et d'exhorter la direction à intervenir pour résoudre les plus graves. Il s'agit d'un aspect important du rôle de l'Ombudsman, particulièrement précieux en cette période de transformation profonde du système des Nations Unies;

h) Le Groupe estime que s'il disposait de ressources supplémentaires, le Bureau pourrait tenir des réunions plus fréquentes et plus régulières avec la direction, les associations de personnel et d'autres bureaux de l'Organisation, notamment le Bureau de la déontologie. Ces réunions sont indispensables pour identifier les problèmes à l'échelle du système exigeant l'attention de l'Organisation en tant que telle. L'Ombudsman a un rôle vital à jouer dans la coordination des départements et des services, indispensable pour garantir une gestion cohérente des problèmes;

i) Le Groupe a conclu que, même si des ajustements sont encore nécessaires, le Bureau dans l'ensemble donnait satisfaction. Ses services seront vraisemblablement de plus en plus recherchés, à mesure qu'il sera mieux connu et compris. L'important sera donc de surveiller de près la capacité du Bureau afin de s'assurer qu'il dispose de moyens suffisants pour traiter tous les cas qui lui sont soumis et proposer des solutions appropriées dans des délais raisonnables. Sinon, son image risque de se détériorer et des affaires qui auraient pu être traitées par l'Ombudsman risquent d'être déviées vers le système officiel, avec les coûts et les délais que cela suppose, comme cela était le cas avant la création du poste d'ombudsman.

VII. Refonte du système d'administration de la justice et ses incidences sur le Bureau de l'Ombudsman

67. En juin 2005, l'Assemblée générale a décidé que le Secrétaire général devrait constituer un groupe d'experts externes indépendants qui seraient chargés d'examiner et de refondre le système d'administration de la justice. Le rapport soumis par ce groupe à l'Assemblée générale en juillet 2006 (A/61/205) inclut des conclusions et des recommandations ayant d'importantes conséquences pour l'avenir du Bureau de l'Ombudsman.

68. Le Groupe chargé de la refonte du système d'administration de la justice a noté, notamment, que « le Bureau de l'Ombudsman est ce qui existe de plus prometteur comme mécanisme viable et intégré de règlement non contentieux des différends » (par. 39) et a recommandé que le Bureau de l'Ombudsman soit sensiblement renforcé et qu'il soit décentralisé, les bureaux de l'Ombudsman du Secrétariat et des fonds et programmes étant regroupés afin « d'apporter à l'Organisation un élément de cohérence et d'uniformité en aiguillant sur un seul et même bureau les problèmes que connaissent tous les fonctionnaires en ce qui concerne les différends relatifs aux contrats, les prestations, les règles de conduite (y compris l'abus d'autorité et les représailles), le non-renouvellement de contrat ou le licenciement, les questions relatives aux perspectives de carrière et d'autres

questions du même ordre » (par. 48). Il a été noté en outre que du fait de la concentration des différentes activités de règlement informel des différends, « les ombudsmans seront bien placés pour suivre les problèmes systémiques et recommander des solutions » (par. 48). La rentabilité d'un tel arrangement et les avantages qu'en tirera le personnel sur le terrain ont également été soulignés.

69. Le Groupe a également proposé la création d'une division de la médiation au sein du Bureau de l'Ombudsman, qui serait composée de médiateurs professionnels et arbitrerait les litiges pour le Secrétariat et les fonds et programmes. Enfin, il a recommandé que le Bureau soit encore davantage décentralisé et que des ombudsmans soient nommés à Nairobi, Genève, Amman/Beyrouth, Bangkok, Santiago/Panama, et Addis-Abeba/Johannesburg, ainsi que pour les trois principales missions de maintien de la paix (par. 52 et 53).

70. En outre, en ce qui concerne la nomination de l'ombudsman des Nations Unies, le Groupe chargé de la refonte a proposé la création d'un comité de sélection composé d'un représentant du personnel, d'un représentant de l'administration et de deux ombudsmans éminents extérieurs (voir A/61/205, par. 165).

71. Les conclusions du Groupe chargé de la refonte ont été examinées par le Comité de coordination entre l'Administration et le personnel à sa septième session extraordinaire, tenue à Nairobi en janvier 2007, au cours de laquelle il a pleinement approuvé les propositions concernant le système informel d'administration de la justice. Ces mêmes conclusions ont été prises en compte dans la note du Secrétaire général concernant le Groupe chargé de la refonte du système d'administration de la justice des Nations Unies soumise à l'Assemblée générale en février 2007 qui reconnaît, notamment qu'« un système fort de règlement informel des différends s'impose pour éviter des frais de justice inutiles et encourager au plus tôt le règlement des problèmes entre les directeurs et leur personnel » (A/61/758, par. 12).

72. Le 30 avril 2007, dans sa résolution 61/261, l'Assemblée générale a décidé « d'instituer un bureau de l'Ombudsman unique, intégré et décentralisé pour le Secrétariat de l'Organisation et les fonds et programmes des Nations Unies » (par. 12) et a prié le Secrétaire général « de dégager trois postes pour le Bureau de l'Ombudsman à Genève, Vienne et Nairobi » (par. 13). Enfin, « soulignant que l'Ombudsman doit encourager les fonctionnaires à s'efforcer de régler tous litiges par la procédure non formelle » et affirmant que la médiation est « une composante importante de toute procédure non formelle d'administration de la justice efficace et efficiente », il a décidé d'instituer au Siège, au sein du Bureau de l'Ombudsman des Nations Unies, une Division de la médiation ayant vocation à offrir des services de médiation formelle au Secrétariat, et aux fonds et programmes des Nations Unies (par. 14 à 16).

73. Dans une première étape sur la voie d'un bureau de l'ombudsman unique et intégré, les bureaux concernés (le Bureau de l'Ombudsman des Nations Unies, le Bureau de l'Ombudsman conjoint PNUD/FNUAP/UNICEF/UNOPS et le Bureau du Médiateur du HCR) étudient ensemble les moyens d'harmoniser leurs pratiques. Enfin, la perspective de la création prochaine de bureaux régionaux encourage la collaboration au niveau régional. Des mesures ont déjà été prises, dans le cadre des ressources existantes, pour créer la Division de la médiation, en attendant que la question du financement soit examinée par l'Assemblée générale à sa soixante-deuxième session.

VIII. Orientations pour l'avenir

74. Le Bureau de l'Ombudsman achève son premier mandat consacré à son installation et à sa consolidation. Pendant cette période, malgré des ressources limitées, le mécanisme est devenu pleinement opérationnel et a été reconnu et accepté dans l'ensemble du système.

Accroître la capacité du Bureau

75. À mesure que le Bureau était mieux connu, les demandes ont commencé à affluer. Ce succès, associé à l'augmentation des effectifs sur le terrain, a obligé le Bureau à travailler sous pression, au détriment de la qualité du suivi ou de la rapidité de réaction aux nouvelles demandes. Qui plus est, les affaires qui lui sont soumises sont de plus en plus complexes et peuvent donc avoir de graves conséquences. De nouvelles méthodes ont dû être adoptées pour traiter, par exemple, les conflits impliquant plusieurs parties, mais toujours avec les mêmes ressources limitées. Alors que la crédibilité du système de règlement informel des différends semble être établie, tant sur le plan interne que dans les instances intergouvernementales, des ressources supplémentaires sont indispensables à la survie et au succès du système. Elles devraient permettre au Bureau de réduire son temps de réaction, notamment en ce qui concerne la communication aux demandeurs d'information sur l'état d'avancement de leurs affaires.

Création d'antennes régionales

76. Le travail de l'Ombudsman ne cessant de s'amplifier, il convient d'instituer des mécanismes appropriés dans les bureaux extérieurs. Il s'agit notamment :

a) D'introduire des procédures opérationnelles permanentes pour garantir l'uniformité de traitement des visiteurs et des problèmes dans tous les bureaux de l'Ombudsman, quelle que soit leur situation. Les nouveaux bureaux bénéficieront de l'expérience acquise au Siège, dont il sera tenu compte dans l'établissement de ces procédures. Des stages de formation initiale seront organisés au Siège et un programme de formation commun sera élaboré pour le personnel des bureaux d'ombudsman afin de garantir l'application uniforme des procédures;

b) D'établir clairement les filières de remontée de l'information. La confidentialité, l'indépendance, la neutralité et l'impartialité qui caractérisent le mandat de l'Ombudsman de l'ONU et la prestation de serment s'appliqueront également aux chefs des antennes et à leur personnel;

c) De commencer à collecter des données. On veillera à cet égard à assurer l'uniformité des catégories de données et la compatibilité des logiciels de collecte et de stockage des données. Cette uniformité facilitera la publication de rapports d'ensemble et la compréhension des spécificités de chaque antenne. Le renvoi de certaines affaires d'une antenne à l'autre ou au Siège des Nations Unies pourra, le cas échéant, accélérer le règlement des problèmes des fonctionnaires.

Coopération avec tous les bureaux

77. Pour pouvoir formuler des recommandations utiles, le Bureau compte sur la coopération d'autres bureaux. L'appui fourni par les associations du personnel et la haute direction a été remarquable et d'autant plus utile que le Bureau passe de son premier mandat à une période qui risque d'être difficile, puisqu'il aura des

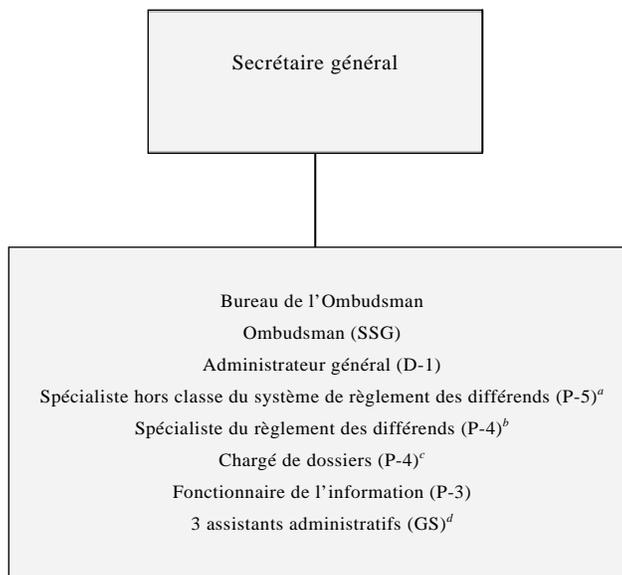
responsabilités accrues, dont une fonction de médiation renforcée en vertu du nouveau système d'administration de la justice. La coopération avec le Département des opérations de maintien de la paix est passée d'une coordination fréquente (hebdomadaire) sur des cas spécifiques à l'institution d'un centre de liaison au sein du Département de l'appui aux opérations hors Siège pour l'examen conjoint de tous les cas soumis à l'Ombudsman. Cette coopération ayant grandement facilité le règlement des cas liés à des missions, il faudrait sans doute envisager d'établir d'autres centres de liaison dans d'autres bureaux clefs.

Préciser le rôle de l'Ombudsman

78. L'une des principales conclusions de l'enquête menée auprès des fonctionnaires est qu'il règne encore un certain flou concernant le rôle de l'Ombudsman. De nombreux fonctionnaires continuent à attendre de l'Ombudsman qu'il se prononce sur leur plainte. Le Bureau devrait continuer à expliquer dans la documentation qu'il distribue ce que l'Ombudsman peut et ne peut pas faire. Pour dissiper tout malentendu, des scénarios de cas anonymes, protégeant l'identité des personnes impliquées et la confidentialité du processus, tout en décrivant de manière précise toutes les mesures prises par l'Ombudsman dans un cas particulier, pourraient être établis et affichés sur le site Web du Bureau.

Annexe I

Organigramme du Bureau de l'Ombudsman en juillet 2007



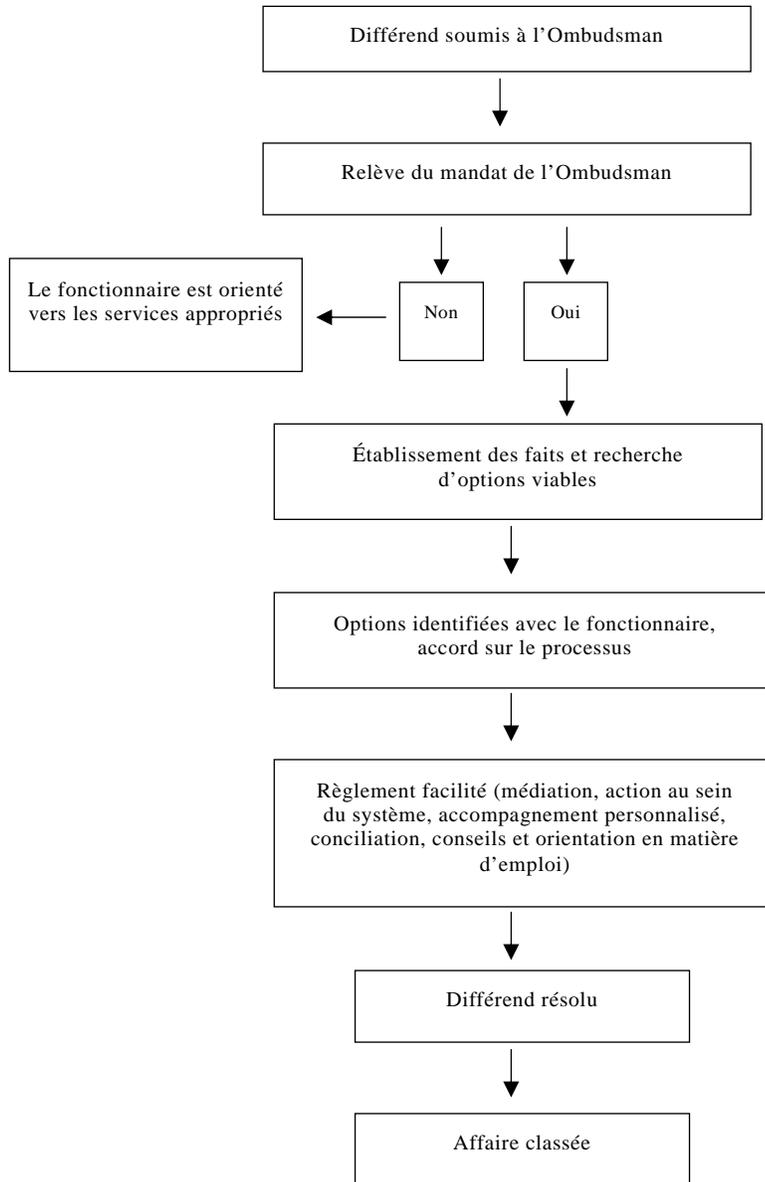
^a Le recrutement du spécialiste hors classe du système de règlement des différends (P-5) est en cours.

^b Le poste de juriste est remplacé par un poste de spécialiste du règlement des différends, conformément à la résolution 61/261 de l'Assemblée générale créant une Division de la médiation au sein du Bureau de l'Ombudsman.

^c Le poste de chargé de dossiers est financé par le compte d'appui.

^d Les assistants incluent l'assistant personnel de l'Ombudsman (G-6), un assistant administratif (G-5) et un assistant à la gestion de l'information (G-5), dont le recrutement est en cours.

Annexe II Processus de règlement des différends



Source : Bureau de l'Ombudsman, août 2007.