



Assemblée générale

Distr. générale
19 mars 2015
Français
Original : anglais

Soixante-dixième session

Point 140 de la liste préliminaire*

Corps commun d'inspection

Examen de la gestion et de l'administration du Haut-Commissariat aux droits de l'homme

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de faire tenir aux membres de l'Assemblée générale ses observations sur les recommandations figurant dans le rapport du Corps commun d'inspection intitulé « Examen de la gestion et de l'administration du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme » (JIU/REP/2014/7).

* A/70/50.



I. Introduction

1. Dans sa résolution 22/2, le Conseil des droits de l'homme a chargé le Corps commun d'inspection « de procéder à un examen de suivi détaillé de la gestion et de l'administration du Haut-Commissariat, en particulier en ce qui concerne leur incidence sur les politiques de recrutement et la composition du personnel, et de [lui] présenter [...] un rapport sur la question contenant des propositions concrètes relatives à l'application de [ladite] résolution ». L'Assemblée générale, dans sa résolution 68/144, a pris note du rapport du Conseil des droits de l'homme sur les travaux de sa septième réunion d'organisation et de ses vingt-deuxième et vingt-troisième sessions (A/68/53), qui contient la résolution 22/2.

2. Le Secrétaire général constate avec satisfaction que le Corps commun d'inspection a adopté une approche collaborative aux fins d'établir son rapport. Il note en particulier avec intérêt les observations contenues dans ce rapport en ce qui concerne certains problèmes que le Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH) devra surmonter à long terme, qui ont notamment trait à sa viabilité financière compte tenu de la multiplication des mandats prescrits par les organes délibérants, de l'augmentation des demandes d'intervention dans le cadre de l'initiative « Les droits de l'homme avant tout », de l'intégration de la problématique des droits de l'homme dans l'ensemble du système des Nations Unies et de l'importance accordée aux droits de l'homme dans le programme de développement pour l'après-2015.

II. Observations sur les différentes recommandations

Recommandation 1 : L'Assemblée générale devrait entreprendre un examen pragmatique des arrangements de gouvernance du Haut-Commissariat en établissant un groupe de travail ou un comité ad hoc à composition non limitée doté d'un calendrier précis et d'un ordre du jour convenu, qui serait chargé d'examiner le cadre de gouvernance et de recommander des améliorations permettant de renforcer la capacité des États Membres à fournir des orientations stratégiques et à guider et surveiller les activités du Haut-Commissariat.

3. Le Secrétaire général souscrit à l'idée exprimée par un grand nombre d'États Membres, ainsi qu'il est indiqué dans le rapport du Corps commun d'inspection, selon laquelle le système de gouvernance en place permet de concilier judicieusement indépendance et responsabilité. Surtout, ce système est compatible avec les décisions législatives de l'Assemblée générale. La présente note a pour objet de répondre aux importantes questions qui sont soulevées dans la section du rapport intitulée « Gouvernance et contrôle exercés par les États Membres ».

4. Le Secrétaire général tient à rappeler que, par sa résolution 48/141, l'Assemblée générale a décidé de créer le poste de haut-commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme et a décidé que le Haut-Commissaire aux droits de l'homme serait nommé par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies sous réserve de l'approbation par l'Assemblée générale et aurait le rang de secrétaire général adjoint. Par la même résolution, l'Assemblée a décidé que le Haut-Commissaire aux droits de l'homme serait le fonctionnaire des Nations Unies auquel incomberait à titre principal, sous la direction et l'autorité du Secrétaire général, la responsabilité des activités des Nations Unies dans le domaine des droits

de l'homme. Elle a aussi décidé que le Haut-Commissariat aux droits de l'homme serait installé à Genève et prié le Secrétaire général de lui fournir le personnel et les ressources dont il aurait besoin pour pouvoir s'acquitter de son mandat.

5. Il ressort clairement de la résolution que le mandat en question doit être exécuté à la fois par le Haut-Commissaire et par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme. Rien n'y indique que le Haut-Commissaire et le Haut-Commissariat puissent avoir des mandats distincts ou exercer des fonctions différentes, ni que le mandat qui y est défini n'est pas assigné au Haut-Commissariat et ne doit pas être exécuté par ce dernier.

6. La circulaire du Secrétaire général sur l'organisation du HCDH (ST/SGB/1997/10) contient des précisions à ce sujet. Il y est indiqué, à la section 2.3, que le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme est dirigé par un haut-commissaire ayant rang de secrétaire général adjoint et, à la section 3, que le Haut-Commissaire relève directement du Secrétaire général et est responsable de toutes les activités du Haut-Commissariat ainsi que de son administration. Ainsi, conformément à la circulaire du Secrétaire général, le Haut-Commissaire et le Haut-Commissariat ont le même mandat et remplissent les mêmes fonctions.

7. L'Assemblée générale a débattu de la circulaire du Secrétaire général à sa cinquante-deuxième session (voir A/52/584, par. 23 à 26), à l'occasion de son examen du rapport du Secrétaire général intitulé « Rénover l'Organisation des Nations Unies : un programme de réformes » (A/51/950). Les États Membres ont fait des déclarations détaillées au sujet du programme de réformes proposé, notamment au regard de la circulaire du Secrétaire général¹. Aucun d'eux, dans ces déclarations, n'a émis des doutes quant à la question de savoir si le Haut-Commissaire était un membre du Haut-Commissariat ou suggéré que l'un et l'autre puissent avoir des mandats distincts ou exercer des fonctions différentes.

8. Par la suite, dans sa résolution 52/12 A, l'Assemblée générale a salué les initiatives du Secrétaire général visant à réformer l'Organisation et a engagé celui-ci à appliquer les décisions exposées dans son rapport (A/51/950), y compris la décision 14, ainsi libellée : « le Secrétariat relatif aux droits de l'homme doit être réorganisé. Sous la supervision du nouveau Haut-Commissaire aux droits de l'homme, les deux bureaux seront regroupés en une entité unique – le Haut-Commissariat aux droits de l'homme ».

9. L'idée avancée par le Corps commun d'inspection dans son rapport selon laquelle le Haut-Commissaire et le Haut-Commissariat seraient deux entités distinctes, le premier étant indépendant et le second de l'étant pas n'est donc confirmée ni par les résolutions pertinentes de l'Assemblée générale, ni par la circulaire ST/SGB/1997/10 du Secrétaire général. Dans sa résolution 48/141, l'Assemblée générale priait expressément le Secrétaire général de fournir au Haut-Commissaire le personnel et les ressources dont il aurait besoin pour pouvoir s'acquitter de son mandat. Dans sa résolution 52/12 A, l'Assemblée générale a approuvé la fusion du Haut-Commissariat aux droits de l'homme et du Centre pour les droits de l'homme en un seul et même service, présidé par le Haut-Commissaire, relevant du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies et faisant partie du Secrétariat de l'Organisation. L'intégration du Haut-Commissariat dans le

¹ Voir A/52/661, A/52/662, A/52/663 et A/52/664.

Secrétariat est également conforme à la façon dont ont été établies et fonctionnaient les entités qui l'ont précédé, à savoir la Division des droits de l'homme et le Centre pour les droits de l'homme. Les textes ne confirment pas davantage l'idée selon laquelle le Haut-Commissariat aurait un « double rôle », étant chargé, d'une part, d'appuyer le Haut-Commissaire et, d'autre part, de faire office de secrétariat des mécanismes des droits de l'homme des Nations Unies.

10. Il importe de considérer que l'Assemblée générale n'a pas envisagé de doter le Haut-Commissariat d'une structure de gouvernance distincte. En ce qui concerne les questions administratives et budgétaires, le Secrétaire général, qui est le plus haut fonctionnaire de l'Organisation, est responsable de la planification et de la budgétisation des programmes de l'Organisation, y compris celui du Haut-Commissariat. Les organes intergouvernementaux chargés d'exercer une surveillance sur les questions administratives et budgétaires du Secrétariat, y compris celle du Haut-Commissariat, sont l'Assemblée générale et les organes subsidiaires pertinents, à savoir la Cinquième Commission, le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires et le Comité du programme et de la coordination. Dans son rapport, le Corps commun d'inspection affirme que la plupart des États Membres s'accordent à reconnaître que les affaires budgétaires, financières et administratives sont contrôlées par la Cinquième Commission. Il affirme également qu'en ce qui concerne les questions relatives aux programmes, un contrôle est exercé par les soins du Comité du programme et de la coordination. Ce contrôle garantit l'application des principes de transparence et de responsabilité, tout en respectant l'indépendance du Secrétariat, y compris celle du Haut-Commissariat.

11. Le Corps commun d'inspection reconnaît que les États Membres n'ont pas demandé un examen des dispositions en vigueur concernant la gouvernance du Haut-Commissariat, ni de plus amples explications à ce sujet. Il indique à cet égard, au paragraphe 41 de son rapport, que le HCDH et de nombreux États Membres considèrent que les résolutions 48/141 et 60/251 de l'Assemblée générale, qui établissent respectivement le poste de Haut-Commissaire aux droits de l'homme et le Conseil des droits de l'homme, excluent tout contrôle administratif, financier, voire programmatique, du HCDH par la Commission des droits de l'homme et l'organe qui lui a succédé, à savoir le Conseil des droits de l'homme.

12. Le Secrétaire général souscrit à l'idée avancée par le Corps commun d'inspection au paragraphe 72 de son rapport selon laquelle l'interaction accrue du Haut-Commissaire avec les États Membres devrait se poursuivre², notamment par le jeu des déclarations du Président du Comité des droits de l'homme. Outre qu'elle renforce les actuelles structures de gouvernance, cette interaction offre aux États Membres de nombreuses occasions d'exprimer leurs vues sur les orientations et priorités stratégiques d'ensemble ainsi que sur l'affectation et l'utilisation des ressources qui en découlent. Elle offre en outre au Haut-Commissaire la possibilité d'engager des consultations avec les États Membres sur la manière dont il entend s'acquitter de ses obligations au titre de la résolution 48/141 de l'Assemblée générale.

Recommandation 2 : Le Haut-Commissaire devrait établir et finaliser d'ici à la fin de 2016, puis mettre à jour régulièrement, une politique de gestion des risques pour

² Voir A/HCR/PRST/15/2, A/HCR/PRST/18/2 et A/HCR/PRST/19/1.

le HCDH comprenant tous les éléments d'un cadre global de gestion des risques, et faire rapport chaque année aux organes directeurs sur la mise en œuvre de cette politique.

13. Dans le cadre d'un dispositif complet d'application du principe de responsabilité, une évaluation des risques à l'échelle du Secrétariat a été engagée en 2013, et des consultations ont ensuite été tenues avec les hauts fonctionnaires de l'ensemble du Secrétariat en vue d'établir les priorités au regard des risques initialement identifiés. Une réunion conjointe du Comité des politiques et du Comité de gestion, tenue en septembre 2014, a permis d'établir un inventaire préliminaire des risques, qui présente de façon succincte les principaux risques stratégiques pour l'Organisation, les stratégies de gestion des risques appropriées et la structure de gouvernance du processus. Des groupes de travail chargés d'examiner la gestion des risques à l'échelle du Secrétariat sont en train de perfectionner ce registre, en vue d'établir un plan détaillé de gestion globale des risques.

14. Comme suite à la résolution 68/264, le quatrième rapport sur le dispositif d'application du principe de responsabilité au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies (A/60/176) contient de plus amples précisions sur le processus.

15. Dans ce quatrième rapport, le Secrétaire général souligne qu'un système complet de gestion globale des risques est en train d'être mis au point pour le Secrétariat et que le Haut-Commissariat participe activement à cette initiative.

Recommandation 3 : Le Haut-Commissaire devrait constituer un groupe de travail composé de l'équipe de direction et d'autres cadres supérieurs au besoin, qui serait chargé de revoir le ou les processus de planification stratégique du HCDH en consultation avec d'autres services concernés le cas échéant, et présenter à l'Assemblée générale, par l'intermédiaire du Secrétaire général, le rapport du groupe de travail pour qu'il soit examiné au plus tard à la soixante et onzième session de l'Assemblée.

16. Le cadre stratégique, le budget-programme et le programme de travail du HCDH sont formulés conformément au Règlement et aux règles régissant la planification des programmes, les aspects du budget qui ont trait aux programmes, le contrôle de l'exécution et les méthodes d'évaluation, ainsi qu'au Règlement financier et aux règles de gestion financière de l'Organisation des Nations Unies. Les activités de planification, de programmation et d'établissement du budget du HCDH sont strictement conformes à la Charte des Nations Unies, en particulier à ses articles 17 et 18, respectent pleinement les prérogatives des organes principaux de l'Organisation des Nations Unies, ainsi que l'autorité et les prérogatives dont jouit le Secrétaire général en sa qualité de plus haut fonctionnaire de l'Organisation, et tiennent compte du fait que les États Membres doivent participer à la détermination du budget. Le cadre stratégique et le budget-programme biennaux couvrent toutes les activités – tant les activités de fond que les activités de services – du HCDH, y compris celles qui doivent être financées en totalité ou en partie sur des ressources extrabudgétaires.

17. Dans son rapport, le Corps commun d'inspection ne fait pas état de problèmes effectifs liés au processus de planification stratégique du Haut-Commissariat, mais semble signaler des problèmes potentiels. Il relève cependant les progrès accomplis par le Haut-Commissariat en ce qui concerne la gestion axée sur les résultats. Il relève en outre que ces progrès, que les États Membres ont salués, n'auraient pas été

possibles si le Haut-Commissariat s'était borné à utiliser le cadre stratégique existant et le Système intégré de suivi (SIS).

18. Le Corps commun d'inspection aurait pu, à cet égard, se référer à un rapport antérieur qu'il a établi sur la planification stratégique dans le système des Nations Unies (JIU/REP/2012/12). Dans ce rapport, il soulignait les difficultés qu'avait rencontrées le Secrétariat en cherchant à mettre en œuvre la gestion axée sur les résultats. Il présentait sous un jour favorable le système que le Haut-Commissariat avait mis au point pour planifier et suivre ses activités et faire rapport sur leur exécution (ibid., par. 185 à 187)³. Il relevait en outre que le dédoublement des opérations de planification et de suivi était devenu une pratique courante dans l'ensemble du Secrétariat. Il n'y a donc pas lieu de porter une attention particulière à cette question dans le cas du Haut-Commissariat.

19. Le Corps commun d'inspection aurait également pu prendre en considération les efforts en cours qui sont menés à l'initiative des États Membres en vue d'examiner et d'améliorer le processus de planification des programmes et d'établissement des budgets dans le système des Nations Unies³.

20. Dans ces conditions, le Secrétaire général estime qu'il n'est pas nécessaire de mettre en place un groupe de travail de haut niveau chargé d'examiner, en consultation avec d'autres départements, le processus de planification stratégique du Haut-Commissariat et de faire rapport sur cette question à l'Assemblée générale.

Recommandation 4 : Le Haut-Commissaire devrait actualiser, d'ici à la fin de 2015, le plan d'action existant à l'aide de mesures et d'objectifs spécifiques et de calendriers précis afin d'élargir la diversité géographique dans la catégorie des administrateurs, et continuer de faire rapport chaque année au Conseil des droits de l'homme et à l'Assemblée générale sur la mise en œuvre du plan d'action.

21. Le Secrétaire général note qu'un plan d'action complet et dynamique, qui reflète la détermination constante de la direction du Haut-Commissariat à améliorer la diversité géographique du personnel de l'entité, a été mis en place en 2006 (voir E/CN.4/2006/103) et a donné depuis lors de bons résultats. Toute mise à jour des mesures, des objectifs et des calendriers d'activités visant à améliorer la diversité géographique devrait cependant être conforme au système des fourchettes optimales prescrit par l'Assemblée générale. À cet égard, le Secrétaire général a fait observer que l'amélioration de la diversité géographique parmi le personnel était une préoccupation prioritaire de l'ensemble du Secrétariat et qu'en conséquence, des cibles afférentes au recrutement de nationaux d'états non représentés ou sous-représentés étaient applicables à l'ensemble du Secrétariat et incluses dans les contrats de mission des hauts fonctionnaires avec le Secrétaire général. Le Haut-Commissariat continuera néanmoins de tenir des consultations avec le Bureau de la gestion des ressources humaines en vue de déterminer si des cibles ou des mesures supplémentaires sont envisageables dans le cadre du système en place.

22. Le Secrétaire général relève que le Haut-Commissaire fait rapport séparément au Conseil des droits de l'homme et à l'Assemblée générale, à la demande de ces organes, sur les questions liées à la diversité géographique. En réponse à la dernière

³ Voir « Because process matters: groundwork for a reform of planning and budgeting at the United Nations », Rapport du Groupe spécial d'experts indépendants, constitué à l'initiative des pays suivants : Afrique du Sud, Arabie saoudite, Australie, Mexique, Nigéria, Ouganda, Pérou, Pologne, République arabe syrienne, Suisse et Thaïlande.

demande en date de ce type que le Conseil des droits de l'homme avait formulée dans sa résolution 22/2, le Haut-Commissaire a présenté un rapport sur la composition du personnel du Haut-Commissariat (A/HRC/27/18). En réponse à la demande qu'avait formulée l'Assemblée générale dans sa résolution 62/236, le Secrétaire général a présenté un rapport sur les mesures visant à améliorer l'équilibre de la représentation géographique du personnel du Haut-Commissariat aux droits de l'homme (A/63/204).

23. Dans son dernier rapport en date sur la question, intitulé « Composition du Secrétariat : données démographiques relatives au personnel » (A/69/292), le Secrétaire général donne des informations sur la composition du personnel du HCDH.

Recommandation 5 : Le Haut-Commissaire devrait élaborer, au plus tard à la fin de 2016, une stratégie globale et un plan d'action connexe afin d'adapter à la situation spécifique et aux besoins particuliers du HCDH la stratégie et les politiques de gestion des ressources humaines du Secrétariat; il devrait informer les organes directeurs de l'adoption de la stratégie et du plan d'action, mettre ceux-ci régulièrement à jour le cas échéant, et faire périodiquement rapport aux organes directeurs sur leur mise en œuvre.

24. Le Secrétaire général rappelle que le Haut-Commissariat fait partie du Secrétariat et que les membres de son personnel sont des fonctionnaires du Secrétariat. Dans ces conditions, le Haut-Commissariat et son personnel sont soumis, en ce qui concerne la gestion des ressources humaines, aux mêmes règlements, règles et politiques que les autres départements, bureaux et fonctionnaires du Secrétariat. Ces règlements, règles ou politiques ne sauraient être modifiés spécialement pour tel ou tel département ou bureau, et il est donc difficile d'envisager une stratégie globale qui produise, dans le cadre des stratégies ou politiques applicables à la gestion des ressources humaines du Secrétariat, des modifications dont la portée serait limitée au Haut-Commissariat.

25. Toute initiative visant à s'écarter de ces stratégies ou à les réviser de toute autre manière devrait être approuvée par l'Assemblée générale. Le Secrétaire général rappelle, à cet égard, que la Cinquième Commission est celle des grandes commissions de l'Assemblée générale à laquelle incombe le soin des questions administratives et budgétaires, comme l'a réaffirmé l'Assemblée dans sa résolution 45/248 B (sect. VI, par. 1).

26. Le Secrétaire général reconnaît néanmoins qu'il convient de prendre en considération les problèmes de gestion des ressources humaines propres au Haut-Commissariat aux droits de l'homme, compte tenu notamment de la nécessité de mobiliser du personnel à bref délai en réponse à des situations d'urgence ou pour mener des activités à durée déterminée prescrites par les organes délibérants. À cet égard, le Haut-Commissariat devrait poursuivre le dialogue avec le Bureau de la gestion des ressources humaines, en vue de déterminer les modalités selon lesquelles il pourra adapter la gestion de ses ressources humaines en fonction de ces problèmes spécifiques.

Recommandation 6 : Dans le contexte de l'initiative « Les droits humains avant tout », le Secrétaire général devrait, s'il y a lieu en consultation avec le Conseil des chefs de Secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination, réexaminer les mandats, les activités et le travail des différentes entités chargées de

la protection des droits de l'homme en vue de rationaliser leurs travaux, de transversaliser les droits de l'homme dans le système des Nations Unies et de renforcer les synergies. Les résultats du réexamen devraient être soumis, avec les recommandations du Secrétaire général, à l'attention de l'Assemblée générale à sa soixante et onzième session.

27. Le Secrétaire général considère que le réexamen recommandé des mandats, des activités et du travail des différentes entités chargées de la protection des droits de l'homme est une bonne occasion de renforcer la capacité du système des Nations Unies d'exécuter les tâches prescrites par les États Membres. À cet égard, l'Assemblée générale, dans la résolution 48/141, et en particulier aux alinéas i) et j) de son paragraphe 4, a demandé au Haut-Commissaire aux droits de l'homme de coordonner les activités touchant la promotion et la protection des droits de l'homme dans l'ensemble du système des Nations Unies et de rationaliser, adapter, renforcer et simplifier les mécanismes des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme afin d'en améliorer l'efficacité et la productivité.
