



Assemblée générale

Distr. générale
11 octobre 2012
Français
Original : anglais

Soixante-septième session
Point 136 de l'ordre du jour
Corps commun d'inspection

Relations entre le personnel et l'Administration à l'Organisation des Nations Unies

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de faire tenir aux membres de l'Assemblée générale ses observations et celles du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination sur le rapport du Corps commun d'inspection intitulé « Relations entre le personnel et l'Administration à l'Organisation des Nations Unies » (voir A/67/136).

Résumé

Le rapport du Corps commun d'inspection intitulé « Relations entre le personnel et l'Administration à l'Organisation des Nations Unies » a pour objet de définir et de susciter les conditions propres à renforcer ces relations à tous les niveaux du Secrétariat de l'ONU, dans tous les lieux d'affectation, ainsi que dans les organismes, fonds et programmes administrés séparément, dans les greffes des tribunaux, à l'Université des Nations Unies et dans les opérations de maintien de la paix et missions politiques spéciales, sur la base des principes et des textes convenus par les États Membres.

La présente note expose les vues exprimées par les organismes des Nations Unies dont traite le rapport au sujet des recommandations figurant dans celui-ci. Elle est organisée en fonction des observations formulées par les entités représentées au Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination, lequel, ayant réservé un accueil favorable au rapport, souscrit à certaines de ses conclusions.



I. Introduction

1. Le rapport du Corps commun d'inspection intitulé « Relations entre le personnel et l'Administration à l'Organisation des Nations Unies », établi suite à des suggestions faites par des représentants de l'Administration et du personnel, avait pour objectif de définir et de susciter les conditions propres à renforcer ces relations à tous les niveaux du Secrétariat de l'ONU, dans tous les lieux d'affectation, ainsi que dans les organismes, fonds et programmes administrés séparément, dans les greffes des tribunaux, à l'Université des Nations Unies et dans les opérations de maintien de la paix et missions politiques spéciales, sur la base des principes et des textes convenus par les États Membres.

2. De son étude, le Corps commun conclut que si les principes régissant les relations entre le personnel et l'Administration à l'Organisation des Nations Unies sont bien établis d'un point de vue tant juridique que politique, leur application est loin d'être uniformément satisfaisante dans les différentes entités, et donne à penser que ces relations laissent à désirer à tous les niveaux. Il note que le renforcement des relations entre le personnel et l'Administration suppose que les deux parties soient prêtes à participer aux discussions de bonne foi et comprennent bien les problèmes qui se posent, ce dernier point appelant une formation aux relations entre le personnel et l'Administration. Il fait observer que dans un certain nombre d'organes mixtes, dont le Comité Administration-personnel (CAP), seule instance mixte de négociation agissant à l'échelle du Secrétariat, certains accords sur des questions de gestion des ressources humaines interviennent à l'issue de négociations, ce dont on peut déduire que la négociation collective est effectivement pratiquée. Le Corps commun recommande ensuite qu'il soit expressément admis que le principe de la négociation collective s'applique aux travaux des organes mixtes de négociation, et invite l'Assemblée générale à décider qu'à cet égard, les instruments pertinents de l'Organisation internationale du Travail (OIT) s'appliquent aux fonctionnaires des Nations Unies. Il propose également diverses mesures concrètes qu'il estime être de nature à améliorer le fonctionnement du CAP.

II. Observations générales

3. Les organismes des Nations Unies ont réservé un accueil favorable au rapport du Corps commun d'inspection. Ils savent gré à celui-ci d'avoir procédé à une analyse utile et formulé des recommandations qui mettent en lumière les possibilités d'amélioration des relations entre le personnel et l'Administration. Elles sont toutes disposées à faciliter et aider, dans le cadre du Comité de coordination entre l'Administration et le personnel, l'examen plus approfondi de la possibilité de mettre en œuvre les recommandations figurant dans le rapport.

4. Tout en considérant, pour la plupart, que le rapport fournit une bonne description générale des relations entre le personnel et l'Administration, les organismes concernés trouvent qu'il ne met pas suffisamment en évidence le caractère positif et constructif que présentent actuellement ces relations, même s'il donne des exemples des excellentes relations entre le personnel et l'Administration qui existent dans certains des organismes. Ils entendent partager leurs meilleures pratiques et ce que l'expérience leur a appris afin de favoriser, à l'échelle du système des Nations Unies tout entier, l'instauration de conditions propices à d'excellentes relations entre le personnel et les administrations.

5. Les organismes concernés relèvent par ailleurs que le rapport contient des recommandations étonnamment détaillées sur la manière dont le Comité de coordination entre l'Administration et le personnel devrait fonctionner à l'avenir. En particulier, il y est question de « négociations » et de « négociations collectives » qui, de l'avis de la plupart d'entre eux, ne trouvent aucun point d'appui dans les dispositions du Statut et du Règlement du personnel de l'ONU cité dans l'annexe I du rapport. Par exemple, l'article 8.2 du Statut du personnel qualifie clairement de consultatif le rôle des organes mixtes Administration-personnel, et l'alinéa h) de la disposition 8.1 du Règlement du personnel stipule que les instructions et directives administratives communiquées avant leur promulgation aux organes représentatifs de personnel le sont « pour examen et observations ».

6. De plus, les organismes concernés estiment que la question des délégations de pouvoir est beaucoup trop vaste pour être envisagée exclusivement sous l'angle des relations entre le personnel et l'Administration. Ils font valoir que les entités faisant partie du système des Nations Unies, en particulier les institutions spécialisées, ont en la matière des pratiques différentes, et qu'il importe donc d'opérer une distinction entre les organismes, fonds et programmes où la délégation de pouvoir est une pratique bien établie et les entités où elle revêt un caractère souvent informel. Les organismes concernés relèvent d'ailleurs qu'au paragraphe 53 de son rapport, le Corps commun fait état des incertitudes qui existent quant au régime des délégations de pouvoir et suggère que l'une des principales tâches du Conseiller juridique du Comité de coordination entre l'Administration et le personnel devrait consister à dissiper ces incertitudes. Les organismes conviennent qu'il y a lieu de préciser ce régime, mais ils estiment que c'est au Secrétaire général, plutôt qu'au Conseiller juridique du Comité de coordination, qu'il appartient de le faire.

7. L'ONU et les autres organismes dont traite le rapport ont aussi formulé des observations sur la question de savoir si le Secrétaire général a une obligation de « consultation » du personnel ou de « négociation » avec celui-ci quant à la gestion des ressources humaines. Le Corps commun traite de cette question aux paragraphes 64 à 68 de son rapport, relevant l'emploi du présent normatif à l'alinéa a) de l'article 8.1 du Statut du personnel : « Le Secrétaire général établit et entretient une liaison et un dialogue continus avec le personnel afin de veiller à ce qu'il concoure effectivement au recensement, à l'examen et à la solution des questions qui intéressent le bien-être des fonctionnaires, y compris leurs conditions de travail, leurs conditions de vie en général, et d'autres aspects de l'administration des ressources humaines. » Au paragraphe 65 de son rapport, le Corps commun s'autorise de cette constatation pour affirmer que « ledit article 8.1 fait du résultat final des discussions "une décision bilatérale, c'est-à-dire un accord", et ainsi, selon le raisonnement du Tribunal [administratif de l'OIT], une "négociation" s'impose ». En prenant cette position, le Corps commun semble considérer que l'Assemblée générale attend du Secrétaire général qu'il subordonne toute décision concernant l'administration des ressources humaines à la conclusion, à l'issue d'un processus obligation de négociation, d'un accord avec les représentants du personnel.

8. L'ONU considère que cette façon de voir est en contradiction avec ce que disent clairement les dispositions pertinentes de son Statut et de son Règlement du personnel ainsi qu'avec l'Article 97 de la Charte. La participation du personnel à la solution des questions qui intéressent son bien-être, telle qu'elle est prévue à l'article 8.1 du Statut, n'implique pas que les décisions se rapportant à l'administration des ressources humaines soient prises conjointement par le

Secrétaire général et les représentants du personnel. De fait, l'article 8.2 du Statut du personnel et la disposition 8.2 c) du Règlement du personnel disposent expressément que les organes mixtes Administration-personnel ont pour rôle de faire des recommandations au Secrétaire général. La méthode que ces organes mixtes suivent pour parvenir à leurs avis et recommandations – négociation, discussions, concertation ou accords – n'emporte juridiquement aucune obligation, de la part du Secrétaire général, de négocier avec le personnel et d'obtenir son consentement avant de prendre des décisions intéressant le bien-être de celui-ci.

9. De plus, l'ONU et les autres organismes dont traite le rapport relèvent que, selon l'Article 97 de la Charte, le Secrétaire général est le plus haut fonctionnaire de l'Organisation; en cette qualité, il est responsable de toutes les activités de l'Organisation, y compris l'administration de ses ressources humaines. Le pouvoir ainsi conféré au Secrétaire général ne saurait donc être limité par l'obligation qui lui serait faite d'obtenir l'accord du personnel avant de prendre des décisions sur des questions se rapportant à la gestion des ressources humaines et au bien-être des fonctionnaires.

10. L'ONU et les autres organismes étudiés par le Corps commun notent également que le tableau qui suit le paragraphe 28 du rapport donne des exemples de cas où le personnel a jugé que ses représentants n'avaient pas été dûment consultés avant que ne soient prises des décisions concernant la gestion des ressources humaines. Ils tiennent à souligner que les fédérations d'associations et syndicats de fonctionnaires participent pleinement aux réunions du Réseau Ressources humaines du Comité de haut niveau sur la gestion, qui relève du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination. De plus, ces fédérations entretiennent un dialogue avec les organisations lors des sessions du Comité de haut niveau.

11. Plus précisément, depuis un certain nombre d'années, le Comité de coordination des associations et syndicats internationaux du personnel du système des Nations Unies (CCASIP) et la Fédération des associations de fonctionnaires internationaux (FICSA) ont joué un rôle très actif en tant qu'observateurs (et participants) lors des réunions du Réseau interorganisations pour la gestion des mesures de sécurité. Les deux fédérations ont aussi participé aux travaux de certains des groupes de travail constitués dans le cadre du Réseau, pouvant ainsi apporter leur contribution au tout premier stade de la définition des orientations du système de gestion de la sécurité des Nations Unies. Le Syndicat du personnel des bureaux extérieurs n'est membre ni du CCASIP ni de la FICSA, mais fait partie d'une troisième fédération, la Fédération des fonctionnaires internationaux des Nations Unies (UNISERV). Jusqu'à présent, UNISERV n'a jamais demandé à participer aux réunions du Réseau interorganisations pour la gestion des mesures de sécurité, où sont examinées des questions de fond.

12. En outre, l'ONU et les organismes qui lui sont rattachés se sont montrés très actifs non seulement lors des assemblées annuelles du CCASIP et de la FICSA, mais aussi lors des réunions annuelles du Syndicat du personnel des bureaux extérieurs, durant lesquelles est prévu un échange direct entre le personnel et le Secrétaire général adjoint à la sûreté et à la sécurité sur un certain nombre de questions ayant trait à la sécurité. La question de la participation du personnel aux travaux des équipes de gestion de la sécurité a été soulevée à maintes reprises, et l'ONU s'y est toujours montrée favorable, lorsqu'elle est possible, sans toutefois aller jusqu'à

l'autoriser automatiquement. De plus, l'ONU a eu maintes fois l'occasion de montrer qu'elle était toujours favorable à un échange libre d'informations entre le personnel et le Département de la sûreté et de la sécurité sur les questions touchant la sécurité. En omettant ces faits, le rapport du Corps commun présente un tableau déséquilibré de la situation.

13. L'ONU et les autres organismes dont traite le rapport relèvent que les recommandations formulées dans celui-ci supposent que les représentants du personnel et l'Administration s'entendent sur le sens de termes tels que « disponibles », « nécessaires », « facilement » ou « régulièrement », dont l'interprétation est forcément subjective. Qui plus est, en défendant apparemment l'attribution d'un rôle plus important au Comité de coordination entre l'Administration et le personnel, le rapport donne à penser qu'il y a lieu de s'écarter du principe de la consultation pour adopter celui de la négociation. Les recommandations semblent ainsi contredire la vaste expérience de l'ONU et des fonds et programmes qui y sont rattachés, et ne prennent pas en considération les risques et les conséquences potentiellement néfastes que pourrait entraîner leur application dans un grand ensemble, diversifié et dynamique d'organisations tel que le système des Nations Unies. L'application du principe de négociation collective par l'ONU et les fonds et programmes qui y sont rattachés soulèverait des problèmes complexes du fait de la diversité de leurs instances de gouvernance. Le nombre des organes représentatifs du personnel et le nombre et la taille des entités appliquant le régime commun des Nations Unies sont tels qu'il serait, pour des raisons pratiques, impossible de prendre des dispositions donnant effet à ce principe qui conviennent à chacun des organismes concernés.

III. Observations sur les recommandations formulées dans le rapport

Recommandation 1

Le Secrétaire général devrait distribuer à tous les États Membres le rapport de toutes les sessions futures du CAP, y compris ses annexes, et devrait en outre faciliter l'organisation d'une réunion informelle annuelle lors de laquelle le Président du CAP présenterait aux États Membres le rapport de chaque session, et rendrait notamment compte de l'état d'exécution des accords conclus lors des sessions du CCAP.

14. Les organismes des Nations Unies notent qu'en l'état actuel des choses, rien, dans les textes en vigueur, ne fonde le type de relations entre le CAP et les États Membres qu'envisage la recommandation. C'est à l'Assemblée générale qu'il appartient de décider si elle souhaite tenir des réunions informelles avec le CAP ou recevoir communication de ses rapports.

Recommandation 2

Le Secrétaire général et les chefs de secrétariat des organismes et programmes administrés séparément, reconnaissant le statut officiel des organes représentatifs du personnel et des représentants élus du personnel, devraient faciliter l'accès de ceux-ci à tous les moyens de communication

disponibles qui leur sont nécessaires pour communiquer avec l'ensemble du personnel, comme convenu à la treizième session du CCAP (2011).

15. Les organismes des Nations Unies dont traite l'étude réalisée par le Corps commun accueillent favorablement cette recommandation, et ont entrepris de mettre à jour leurs règles et directives internes en fonction des décisions issues de la trente-deuxième session du Comité de coordination entre l'Administration et le personnel (2011), en vue de faciliter l'accès des organes représentatifs du personnel et des représentants élus de celui-ci par tous les moyens disponibles de communication qui leur sont nécessaires pour communiquer avec l'ensemble du personnel. Dans le cas des organismes qui ne sont pas liés par les décisions prises dans le cadre du Comité de coordination ou du CAP, ce sont le Statut et le Règlement du personnel de l'ONU, approuvés par l'Assemblée générale, qui régissent les mesures visant à faciliter l'accès à tous les moyens qui sont nécessaires pour communiquer avec les organes représentatifs du personnel et les représentants élus de celui-ci.

Recommandation 3

Une fois que le Comité Administration-personnel sera parvenu à un accord sur des critères justes et harmonisés pour déterminer les facilités et le détachement à accorder aux fins de l'exécution des fonctions de représentation du personnel, le Secrétaire général et les chefs de secrétariat des organes administrés séparément devraient publier des instructions administratives révisées à ce sujet; en attendant, les dispositions contenues dans les documents ST/AI/293 et A/C.5/50/64 devraient être appliquées intégralement et considérées comme un minimum.

16. Les organismes des Nations Unies accueillent favorablement cette recommandation et continueront de s'efforcer d'adapter leurs textes administratifs dans le sens indiqué.

Recommandation 4

Le Secrétaire général et les chefs de secrétariat des organes et programmes administrés séparément devraient allouer des ressources appropriées à leurs services respectifs chargés des ressources humaines pour qu'ils conçoivent (de préférence en collaboration avec les représentants du personnel) et mettent en œuvre des activités de formation portant sur les questions paritaires, et inciter vivement les responsables nouvellement nommés et les représentants du personnel nouvellement élus à participer à ces formations.

17. Les organismes des Nations Unies accueillent favorablement cette recommandation. Ils notent toutefois qu'un groupe de travail du CAP examine actuellement les questions qui y sont soulevées. Étant donné le peu de moyens disponibles, il serait plus réaliste, au lieu d'allouer des ressources supplémentaires aux activités de formation aux relations entre le personnel et l'Administration, d'intégrer ces activités aux programmes de formation existants.

Recommandation 5

L'Assemblée générale devrait prier le Secrétaire général de lui soumettre, afin qu'elle l'approuve, une disposition appropriée du Statut du personnel

confirmant la reconnaissance du droit de négociation collective du personnel de l'ONU, tel que ce droit est défini à l'annexe de sa résolution 128 (II). Le Secrétaire général et les chefs de secrétariat des organes et programmes administrés séparément devraient appliquer au personnel de leurs entités respectives les normes et les principes découlant des instruments pertinents de l'OIT, en particulier la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail (1998).

18. Les organismes des Nations Unies prennent note de cette recommandation, qui s'adresse aux organes délibérants. C'est à l'Assemblée générale qu'il appartient d'arrêter les conditions d'emploi du personnel des Nations Unies, qui sont énoncées dans le Statut et le Règlement du personnel, approuvés par elle. À ce jour, l'Assemblée n'a pas décidé de faire figurer le droit à la négociation collective parmi les conditions d'emploi. Elle a toutefois veillé à ce que les représentants du personnel puissent participer largement aux débats portant sur les questions de gestion des ressources humaines, en faisant figurer à l'article 8.1 du Statut du personnel des dispositions qui font obligation au Secrétaire général d'« établi[r] et entret[enir] une liaison et un dialogue continu avec le personnel afin de veiller à ce qu'il concoure effectivement au recensement, à l'examen et à la solution des questions qui intéressent le bien-être des fonctionnaires, y compris leurs conditions de travail, leurs conditions de vie en général et d'autres aspects de l'administration des ressources humaines ».

19. Quant à la Convention n° 98 de l'Organisation internationale du Travail sur le droit d'organisation et de négociation collective, à laquelle il est fait référence au paragraphe 127 et dans les notes 107 et 108 du rapport du Corps commun, il convient de noter que son article 6 stipule expressément qu'elle « ne traite pas de la situation des fonctionnaires publics ». La Convention ne saurait donc être appliquée, même par analogie, aux fonctionnaires internationaux. Il appartient à l'Assemblée générale de juger si reconnaître aux fonctionnaires le droit de négociation collective serait compatible avec la prérogative que lui confère l'Article 17 de la Charte de voter le budget de l'Organisation.

20. Au sujet de la possibilité évoquée dans le rapport d'appliquer les normes et principes énoncés dans les instruments pertinents de l'OIT, en particulier la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail (1998), les organismes des Nations Unies relèvent que, selon cette déclaration, les membres de l'OIT ont notamment l'obligation d'éliminer toute forme de travail forcé ou obligatoire et d'abolir effectivement le travail des enfants. Ils se demandent en quoi ces principes pourraient trouver à s'appliquer aux organismes des Nations Unies en tant qu'employeurs.

Recommandation 6

Le Secrétaire général et les chefs de secrétariat des organes et programmes administrés séparément devraient veiller à ce que les organes représentatifs du personnel de leurs entités respectives puissent avoir facilement et régulièrement accès à la hiérarchie à tous les échelons appropriés, y compris à l'échelon le plus élevé, par des canaux tant formels qu'informels.

21. Les organismes des Nations Unies accueillent favorablement cette recommandation, qu'ils ont anticipée. Ils notent que les représentants de leur personnel ont déjà accès à tous les niveaux de la hiérarchie. De plus, ils rappellent

régulièrement à leurs cadres qu'ils ont l'obligation de consulter les représentants du personnel sur toute question dont le traitement est susceptible d'avoir une incidence sur les conditions de travail. Ils continueront de veiller à ce que les circuits de communication sur ces questions restent ouverts et effectivement accessibles.
