



Assemblée générale

Distr.
GÉNÉRALE

A/C.5/50/23
8 novembre 1995
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Cinquantième session
PREMIÈRE COMMISSION
Point 121 de l'ordre du jour

RÉGIME COMMUN DES NATIONS UNIES

Observations de la Fédération des associations
de fonctionnaires internationaux

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général transmet ci-joint à la Cinquième Commission, pour examen, un document présenté par la Fédération des associations de fonctionnaires internationaux (FICSA) en application des dispositions de l'alinéa b) du paragraphe 2 de la résolution 35/213 de l'Assemblée générale, en date du 17 décembre 1981, alinéa dans lequel l'Assemblée a réaffirmé qu'elle était prête à recevoir et examiner de manière approfondie les vues du personnel exposées par un représentant désigné de la FICSA dans un document transmis par le Secrétaire général.

ANNEXE

Proposition présentée par la Fédération des associations
de fonctionnaires internationaux concernant les procédures
de négociation et de consultation dans les organisations
appliquant le régime commun des Nations Unies

I. INTRODUCTION

1. À la section II de sa résolution 49/223 du 23 décembre 1994, l'Assemblée générale a prié le personnel, les organisations et la Commission de la fonction publique internationale (CFPI) d'examiner les moyens d'améliorer les procédures de consultation de la Commission. Le présent rapport de la Fédération des associations de fonctionnaires internationaux (FICSA) fait suite à cette demande de l'Assemblée. La Fédération propose d'abolir la structure actuelle et de la remplacer par un organe plus dynamique et plus représentatif dans lequel les trois parties concernées, à savoir les États Membres, les organisations et le personnel, s'emploieraient conjointement à répondre aux défis du régime commun. Des arguments détaillés pour justifier la réforme proposée sont présentés dans le présent rapport qui traite des paramètres juridiques de base du problème, présente un bref historique des relations entre l'administration et le personnel dans les organisations appliquant le régime commun, relève les déficiences fondamentales de la procédure dite de consultation au sein de la CFPI, traite de la possibilité d'introduire une procédure de négociation collective dans les organisations appliquant le régime commun et présente la proposition de la FICSA concernant les moyens de réformer la procédure de consultation.

II. EXPOSÉ DU PROBLÈME

2. Le problème qu'il s'agit de résoudre peut être résumé en posant la question suivante :

"Pourquoi les organisations appliquant le régime commun n'accordent-elles pas systématiquement à leurs propres fonctionnaires les droits fondamentaux de l'homme, les droits des travailleurs et la liberté d'association qu'elles promulguent dans les États Membres?"

La réponse à cette question doit être envisagée dans le contexte du statut juridique des organisations internationales et des fonctionnaires internationaux, statut qui fait l'objet de débats passionnés entre experts juridiques depuis de nombreuses années. Les organisations internationales sont des entités résultant de traités conclus entre États contractants. Lorsqu'un État ratifie des conventions et des traités, il s'engage à appliquer les dispositions desdits instruments sur son territoire national. Toutefois, les dispositions desdits instruments n'impliquent pas que l'application du traité ou de l'accord s'étend aux organisations internationales sises dans le pays qui les a ratifiés. Les organisations internationales jouissent généralement de l'extra-territorialité dans le pays hôte et d'un certain nombre d'immunités vis-à-vis de la législation nationale de ce pays. Ces immunités comprennent généralement l'immunité d'application des conventions et recommandations de l'Organisation internationale du Travail (OIT) lorsque l'État hôte a ratifié ces instruments. Cela suppose que, dans ce cas, un ressortissant du pays hôte

/...

employé par une organisation internationale ne peut invoquer la protection de ces instruments de l'OIT à l'occasion d'un différend qui l'oppose à l'administration. Il a été fait remarquer lors d'un colloque organisé récemment par la Yearly Organizing Reunion of International Civil Services (YORICS) sur le statut juridique des fonctionnaires internationaux que l'immunité accordée pour maintenir l'indépendance des organisations internationales avait empêché les employés de ces organisations de jouir de la protection des lois nationales, alors que des droits insuffisants leur étaient accordés par leurs propres organisations.

3. La Déclaration de Copenhague sur le développement social, adoptée lors du Sommet mondial pour le développement social, tenu à Copenhague du 6 au 12 mars 1995^a, est un exemple récent d'une longue série d'incohérences relevées au sein de l'Organisation des Nations Unies s'agissant d'accorder à ses propres fonctionnaires la même protection qu'elle recommande pour les travailleurs et les employés des secteurs privé et public du monde entier. En adoptant cette déclaration, 184 États se sont engagés, notamment, à encourager le respect des conventions de l'OIT sur la liberté d'association et la négociation collective, engagement qui revêt une importance particulière pour les ressortissants des 184 pays en question. Toutefois, il ne s'ensuit pas que les mêmes pays veilleront à faire appliquer ces conventions de l'OIT dans les organismes des Nations Unies voire à l'OIT même. Cette dernière est le dépositaire de plusieurs conventions qui ont été ratifiées par de nombreux États mais n'ont pas été appliquées dans l'organisation elle-même. En d'autres termes, l'OIT et les autres organismes des Nations Unies n'ont pas effectivement reconnu le droit de leurs fonctionnaires d'engager des négociations collectives concernant leurs conditions de travail avec leurs organes directeurs et leurs chefs de secrétariat.

II. RAPPEL HISTORIQUE

4. On a décrit dans les paragraphes précédents les principaux inconvénients d'une définition juridique faisant du fonctionnaire international un "travailleur", pour utiliser la terminologie de l'OIT, et les difficultés que cela entraîne pour garantir la protection juridique des droits fondamentaux des fonctionnaires internationaux. Ces droits fondamentaux, dont jouissent les citoyens de tous les pays du monde, ne sont pas automatiquement octroyés aux fonctionnaires internationaux, et cela ne manque pas d'affaiblir la position du personnel employé par les organisations internationales dans les différends qui l'opposent à l'Administration. Avant d'aller plus avant dans l'analyse des défauts du processus consultatif actuel et de présenter la proposition de réforme de la FICSA, nous tenons à faire un bref rappel historique des relations entre le personnel et l'Administration dans le cadre du régime commun des Nations Unies.

5. Les relations entre personnel et Administration dans les organisations internationales ont toujours été plus inégales et plus limitées que les relations entre employeur et employé dans les secteurs public et privé des pays industrialisés. Des associations du personnel, comités du personnel, conseils du personnel ou syndicats du personnel ont été progressivement mis en place dans les organisations appliquant le régime commun des Nations Unies à partir du début des années 50. De nombreuses organisations qui, à quelques exceptions

/...

notables près comme l'OIT, possédaient un syndicat élu pratiquement dès leur création, n'ont pris à l'origine aucune disposition pour accorder des facilités aux représentants du personnel, et ce sont les fonctionnaires qui élisaient leurs représentants qui en ont pris l'initiative dans le but de se faire entendre par l'Administration. Une fois élus, les représentants du personnel devaient souvent convaincre le chef de secrétariat ou le conseil d'administration de reconnaître officiellement l'association ou le syndicat du personnel. Parfois, en l'absence de représentation efficace du personnel, ce sont des syndicats nationaux qui ont commencé à organiser le personnel des organisations, incitant ces dernières à fermer leurs portes à ces "agitateurs" venus de l'extérieur et à mettre en place des associations internes plus dociles, approuvées par l'Administration. Au cours de cette période, la plupart des associations ou syndicats du personnel du régime commun avaient au mieux le droit d'organiser des activités sociales et culturelles, et rien de plus.

6. Le premier (et, pendant les 30 premières années, le seul) organisme fédéré d'associations du personnel des Nations Unies – la FICSA – a été créé en 1952. C'est alors que ces associations ont commencé à se désintéresser de l'organisation des fêtes de Noël dans les bureaux pour s'occuper de questions plus sérieuses touchant le personnel de toutes les organisations, par exemple la protection de l'indépendance de la fonction publique internationale. Cette indépendance, consacrée par l'Article 100 de la Charte des Nations Unies, a subi de vives attaques à l'époque du premier Secrétaire général de l'Organisation, qui n'a pas résisté aux fortes pressions politiques du Gouvernement et du Congrès des États-Unis d'Amérique, notamment la Commission McCarthy, et a unilatéralement limogé certains fonctionnaires de l'ONU de nationalité américaine, qui ont fait appel de cette décision. Lorsque l'Assemblée générale a refusé au Secrétaire général l'autorisation d'exécuter les jugements du Tribunal administratif des Nations Unies en suspendant le paiement des indemnités de licenciement octroyées à ces fonctionnaires, la FICSA est intervenue et a contribué à obtenir de la Cour internationale de Justice un avis consultatif stipulant que même les conseils d'administration des organisations internationales n'étaient pas au-dessus de la loi et qu'ils étaient tenus d'exécuter les décisions des tribunaux administratifs.

7. Le succès relatif qu'a rencontré la Fédération dans la protection des fonctionnaires internationaux contre une grossière ingérence politique d'un État Membre ne signifie pas que, du jour au lendemain, la FICSA est devenue un interlocuteur respecté des administrations des organisations appliquant le régime commun. Le système fonctionnait – et fonctionne toujours dans une certaine mesure – à la manière d'un club privé, d'accès manifestement difficile pour les représentants du personnel. Le fait que ces derniers aient souvent dû exercer des recours contre les décisions de chefs de secrétariat n'a pas non plus contribué à améliorer les choses.

8. Graduellement, la Fédération a fini par accéder aux organismes administratifs du système des Nations Unies, le Comité administratif de coordination (CAC) et le Comité consultatif pour les questions administratives (CCQA) ainsi qu'au principal organe délibérant, la Cinquième Commission de l'Assemblée générale. Cet accès n'a été ni automatique, ni facile à obtenir. Jusque dans les années 70, le CCQA consacrait dans ses réunions plusieurs heures de débat à la question de savoir s'il fallait ou non accorder une audition à la

/...

Fédération. Il arrive aujourd'hui encore que le CCQA décide parfois de délibérer en séance privée, excluant de ses débats les deux fédérations d'associations du personnel [la FICSA et le Comité de coordination des associations et syndicats internationaux du personnel du système des Nations Unies (CCASIP)]. Ce n'est qu'en 1975 que la FICSA a été autorisée à prendre la parole au CAC et depuis 1980 seulement qu'elle est invitée à prendre la parole à la Cinquième Commission. Une telle invitation lui est accordée une fois par an, et sur sa demande : la FICSA n'est pas reconnue en tant que partenaire institutionnel du processus de la fixation des conditions d'emploi. De plus, son intervention est prononcée au cours de la session officielle de la Commission et aucune des deux fédérations n'est autorisée à participer au processus officiel de prise de décisions de la Cinquième Commission ni à l'observer.

9. Que ce soit au niveau du régime commun ou dans chaque organisation, la situation reste inchangée s'agissant de la notion de négociation : il n'existe aucun moyen de négociation directe entre le personnel et l'Administration. La plupart des organisations possèdent divers organismes mixtes composés de représentants du personnel et de l'Administration, mais ceux-ci n'ont en aucune façon le droit de négocier des conventions collectives. Certains de ces organismes mixtes ont, à l'occasion et à propos de questions spécifiques, négocié des accords. Il y en a eu notamment plusieurs exemples au sein du Comité administratif de l'OIT, mais la procédure statutaire de l'OIT n'a pas été ajustée de manière à institutionnaliser cette pratique louable. En d'autres termes, au niveau de l'organisation qui les emploie, les fonctionnaires n'ont aucun droit effectif ni même théorique de négocier avec leur employeur, alors que ce droit est considéré comme allant de soi par les employés et employeurs de nombreux États Membres.

10. Si cette situation n'est guère satisfaisante au niveau des organisations, elle l'est encore moins à celui du régime commun des Nations Unies. Le statut de la CFPI, adopté par l'Assemblée générale le 18 décembre 1974 [résolution 3357 (XXIX)] exclut expressément toutes négociations avec le personnel. De plus, la CFPI ne possède aucune pratique ni tradition, officielle ou officieuse, en matière de négociation d'accords. La FICSA reconnaît néanmoins qu'à l'origine, lorsque la CFPI est entrée en fonctions en 1975, le personnel en attendait beaucoup parce qu'il pensait à l'époque qu'enfin cette commission "indépendante" se concentrerait sur les questions techniques au lieu de se livrer à des actes d'intimidation et attaques politiques contre l'indépendance de la fonction publique internationale. L'écart entre la pratique et la théorie s'est toutefois révélé très important. Vingt ans après sa création, presque tous les observateurs et protagonistes raisonnables et chevronnés du processus consultatif concernant la fixation des conditions d'emploi du régime commun, y compris les directeurs généraux et le CAC dans son ensemble, conviennent que la CFPI est trop politisée. Même certains membres de la Commission, tel M. Antonio Fonseca Pimentel, qui en fait partie depuis les tout premiers jours et a pu suivre la détérioration de la situation en son sein, soulignent désormais la nécessité de réformes structurelles et fondamentales. Au cours d'une réunion tenue à Montréal au début du mois de mai 1995, M. Pimentel, qui est le plus ancien membre en exercice de la Commission et qui est généralement conséquent et indépendant dans ses analyses, a déclaré que la seule solution pour sortir de l'impasse actuelle en ce qui concerne la participation du

/...

personnel aux travaux de la CFPI était de lui donner une nouvelle structure tripartite.

III. FAIBLESSES FONDAMENTALES OBSERVÉES DANS LE PROCESSUS DE CONSULTATION AVEC LA COMMISSION

11. La faiblesse fondamentale de la CFPI tient à l'absence totale de tout système pragmatique de négociation directe entre l'Administration et le personnel, voire d'un semblant de consultation. Mais le processus consultatif mis en place par la Commission présente plusieurs autres lacunes, dont certaines sont exposées ci-après.

A. La Commission a toujours été très peu sensible aux besoins particuliers des institutions et programmes spécialisés

12. Le régime commun s'articule autour de plusieurs institutions et programmes ayant chacun leurs besoins et leurs priorités propres. Ces institutions font partie du régime commun en vertu d'accords qui organisent leurs relations avec l'ONU à New York. À l'origine, c'est-à-dire avant la création de la CFPI il y a 20 ans, ces accords organisant les relations entre les institutions spécialisées et l'ONU par le biais de l'adhésion à "une fonction publique internationale unifiée" (ce que l'on appellerait plus tard le "régime commun des Nations Unies") étaient conçus comme des accords conclus entre des partenaires égaux. Les organisations étaient convenues de "se consulter" et de "coopérer" en ce qui concerne les conditions d'emploi et la mise en place d'un mécanisme approprié pour le règlement des différends. Cette parité entre les institutions spécialisées et l'ONU apparaît bien à l'article 9 du statut de la CFPI. Toutefois, la CFPI a tendance à ne pas tenir compte de cet article et à accorder la priorité à l'article 10 de son statut. Conformément à cet article, la Commission ne fait rapport sur des questions très importantes, comme, entre autres, les traitements des administrateurs, qu'à l'Assemblée générale des Nations Unies et pas aux organes directeurs du régime commun des Nations Unies. Concrètement, cela signifie que l'Assemblée générale joue un rôle prépondérant dans le fonctionnement de la Commission. Les chefs de secrétariat et les autres organes directeurs du régime commun peuvent certes faire inscrire des questions à l'ordre du jour de la Commission, mais celle-ci a tendance à minimiser les besoins de ces organisations pour ne s'occuper que des besoins de l'ONU et des demandes faites par l'organe directeur de l'ONU, à savoir la Cinquième Commission de l'Assemblée générale. Cette tendance à mettre exagérément l'accent sur les demandes faites par l'organe directeur de l'ONU et à ignorer les priorités des autres organisations appliquant le régime commun a toujours été observée à la Commission, mais elle s'est renforcée au cours des cinq dernières années. Ce phénomène s'explique par la politisation de la Commission et le fait que certains de ses membres mènent une véritable campagne électorale (pour de plus amples détails sur cet aspect de la Commission, voir la section E plus loin).

B. La Commission ne tient pas compte du régime commun

13. Certains délégués au sein des organes directeurs ont souvent dit que la CFPI est le chien de garde du régime commun. De telles déclarations sont faites habituellement à propos de prestations et avantages, accordés par certaines

/...

organisations, qui paraissent aller au-delà de ce qui est recommandé par la CFPI. Les délégués en question oublient que le régime commun se compose de plusieurs organisations qui ont chacune leur mandat, leurs besoins, leurs règles budgétaires et leur environnement de travail. Une pratique de gestion jugée appropriée à l'ONU à New York peut ne pas être appropriée à une opération du Programme alimentaire mondial (PAM) au Mozambique, à un projet de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) en Thaïlande ou à une division du siège de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) à Paris. La CFPI ne prend pas en considération la spécificité des besoins des différentes organisations appliquant le régime commun et ne tient pas compte de l'article 9 de son statut, qui dispose que "la Commission est guidée par le principe énoncé dans les accords entre l'Organisation des Nations Unies et les autres organisations, qui vise à établir une fonction publique internationale unifiée...".

C. L'attitude de la Commission risque de prélude à la dislocation du régime commun

14. La Commission a souvent eu tendance à minimiser le peu de cas qu'elle fait du régime commun. Cela est apparu clairement lors des discussions qui ont eu lieu récemment dans le cadre de l'examen du principe Noblemaire, à propos de la compétitivité des organismes des Nations Unies en tant qu'employeurs et des difficultés qu'ils éprouvent à recruter des fonctionnaires et à les conserver à leur service. À l'occasion de cet examen, la Commission ne s'est pas vraiment efforcée de recommander des solutions pratiques à l'effet de répondre aux besoins spécifiques des institutions spécialisées et de l'ONU en matière de ressources humaines. À une réunion récente du CAC, le 12 septembre 1995, il s'est trouvé au moins un chef de secrétariat pour dire que son organisation était en train de réexaminer sa relation avec le régime commun, voire son adhésion, estimant que celui-ci ne répondait pas à ses besoins. Le CCASIP ne se fait pas l'avocat d'une telle position, dans l'état actuel, mais il se pourrait que les représentants du personnel et les organisations doivent adopter cette stratégie, si aucune réforme des structures n'est proposée dans un proche avenir. Les institutions spécialisées pourraient ainsi se trouver amenées à devoir se retirer de la CFPI en adressant le préavis prévu par l'article 31 du statut, afin de pouvoir tenir avec l'ONU des consultations sérieuses et sur un pied d'égalité concernant les conditions d'emploi, en particulier dans les cas où les institutions spécialisées doivent mettre au point des solutions adaptées à leur situation spécifique. Les institutions spécialisées sont manifestement victimes d'une inégalité de traitement ou d'une discrimination de la part du régime commun en général et de la CFPI en particulier, et la Cinquième Commission se doit de remédier à ce problème dont dépend la survie du régime commun.

D. La Commission souffre d'une centralisation excessive et se préoccupe uniquement des besoins de la branche politique de la famille des Nations Unies, c'est-à-dire de l'ONU à New York

15. Ce point, qui paraît à première vue présenter un caractère anecdotique, a en réalité une portée générale. La disparité croissante qu'on observe entre l'ONU et les institutions spécialisées jette le doute sur la notion

/...

d'"employeur" et crée une ambiguïté à ce sujet. Le directeur général d'une institution spécialisée, qui intervient ès qualités comme défendeur dans les procédures de recours, n'a pratiquement aucun pouvoir lorsqu'il s'agit de déterminer des éléments importants des conditions d'emploi, lesquelles sont généralement fixées par la CFPI et approuvées par l'Assemblée générale. La CFPI ne peut être considérée comme un employeur, mais les premiers articles du statut de la CFPI confèrent une certaine autorité au Secrétaire général de l'ONU sur le fonctionnement de la CFPI. Peut-on en déduire que le Secrétaire général est l'employeur des fonctionnaires de l'UNESCO? Il n'est pas possible de répondre avec précision à cette question, compte tenu de l'autonomie de l'UNESCO, d'une part, et de l'autorité relative qu'exerce le Secrétaire général de l'ONU sur la CFPI, d'autre part. On est ainsi amené à se demander qui est l'employeur d'un fonctionnaire d'une institution spécialisée : est-ce le chef de secrétariat, le Secrétaire général de l'ONU ou le Président de la CFPI? Pareille ambiguïté suscite divers problèmes d'ordre juridique et crée, à l'occasion, des difficultés insurmontables dans les relations entre le personnel et l'Administration.

16. Ces questions soulignent la nécessité d'une décentralisation plus poussée, comme le proposent du reste de nombreux experts de premier plan. Si on aborde la question sous un angle plus politique, par exemple, on constate que plusieurs propositions de réforme de l'ONU traduisent la préoccupation qu'inspire une concentration excessive au profit des organes directeurs établis à New York. Récemment, Sir Brian Urquhart et M. Erskine Childers ont formulé des propositions de réforme du système des Nations Unies, qui ont toutes pour objet de rétablir l'autonomie et les compétences des institutions spécialisées, tout en renforçant la coordination de toutes les activités. Les auteurs partent de la constatation que les pères fondateurs de l'ONU ont reconnu l'indépendance des institutions, mais que les accords spéciaux conclus entre l'ONU et les institutions n'ont jamais été respectés, tout d'abord par l'ONU, puis par les États Membres; selon les auteurs, dans la conception originale, les traits essentiels des relations entre l'ONU et les institutions étaient précisés dans les accords spéciaux. Mais les États Membres ont fait peu de cas d'un grand nombre de ces dispositions essentielles qu'il faut appliquer intégralement, si l'on veut construire un système des Nations Unies qui soit efficace et cohérent. Il faut respecter l'esprit et la lettre des accords conclus entre les institutions et l'ONU, y compris les accords réglant les relations dans le cadre du régime commun. Si l'on entend vraiment s'inspirer de réformes du type de celles proposées par MM. Urquhart et Childers, il est incontestable qu'il faudra remanier profondément le statut de la CFPI.

E. Le processus décisionnel suivi à la Commission, loin d'être transparent et ouvert, obéit manifestement aux priorités politiques de l'Assemblée générale des Nations Unies telles qu'elles sont perçues

17. Selon le CCASIP, ceci s'explique essentiellement par la politisation de la CFPI, notamment par le fait qu'elle s'efforce de tenir compte de ce qu'une poignée de ses membres considère comme les priorités politiques de l'Assemblée générale des Nations Unies.

18. Dans un article paru en 1987 dans le Journal of Development Planning édité par les Nations Unies^b, M. John Renniger a écrit en substance que le rôle de la CFPI est de fournir un avis technique objectif; mais, comme les questions liées au traitement prennent une tournure de plus en plus politique, la Commission ne parvient pas à rester au-dessus de la mêlée. On peut lire dans un des documents élaborés par le secrétariat de la CFPI en vue de la vingt et unième session de la Commission qu'une des solutions envisagées pour définir la fourchette de variation de la marge serait "politiquement risquée". Selon l'auteur de cet article, il est apparu dans des décisions récentes que l'Assemblée générale se préoccupe davantage des coûts que des questions de droit ou de procédure. L'auteur fait cependant observer que des recommandations fondées sur des considérations politiques risquent de perdre toute crédibilité aux yeux du personnel et des organisations.

19. En février 1995, le Secrétaire général adjoint à l'administration et à la gestion du Secrétariat de l'ONU a déclaré, lors d'une réunion du CAC, que la CFPI était, selon lui, trop coûteuse, trop peu à l'écoute des intéressés et trop politisée. En mai 1994, le CCASIP a présenté en vue de la quarantième session de la CFPI, avec beaucoup d'avance sur les délais, un document ayant trait à la méthode de calcul des traitements des agents des services généraux. Cette question figurait bel et bien à l'ordre du jour de la CFPI, mais le Président de la Commission n'a rien trouvé de mieux pour refuser d'ouvrir un débat sur le fond de la question, que d'invoquer le programme de travail chargé de la CFPI. Par la suite, le CCASIP a appris que le Président de la CFPI craignait de compromettre ses chances de réélection en acceptant une discussion sur le fond de la question, car cela ne manquerait pas d'entraîner la nécessité d'apporter des corrections coûteuses aux erreurs les plus flagrantes de la méthode révisée. Ces corrections coûteuses auraient pu mécontenter les délégués les plus influents de la Cinquième Commission et les inciter à voter pour un autre candidat. Les débats biennaux de la CFPI ont tout d'une campagne électorale, les membres de la Commission n'ayant qu'une idée en tête, celle de continuer d'exercer leur mandat, même si ils ont atteint un âge plus que respectable, puisque la moyenne d'âge dans la Commission oscille autour de 66 ans. Aussi la plupart des observateurs considèrent-ils que la CFPI, loin d'être un organe indépendant, est manifestement un groupe de caractère politique composé de membres élus qui s'efforcent de défendre fidèlement les priorités de ceux qui les ont élus.

F. Il n'existe aucun mécanisme garantissant que les membres de la Commission possèdent les compétences requises

20. Le statut de la CFPI a beau prévoir que "les membres de la Commission sont nommés à titre personnel; il devra s'agir de personnalités réputées pour leur compétence et ayant acquis une expérience importante à des postes de responsabilité dans l'administration publique ou dans d'autres domaines connexes, en particulier dans l'administration du personnel" (article 3.1), rien de tel n'est apparu dans la pratique. John Renniger a pu écrire à ce sujet que, contrairement aux attentes de ceux qui avaient accepté le statut de la CFPI, il apparaît que la Commission se compose de personnes possédant une connaissance et une expérience des plus limitées de l'administration publique ou de l'administration du personnel. Au départ, selon lui, les choses se sont présentées différemment, car la sélection des premiers membres de la Commission

s'est faite comme prévu et conformément aux attentes des parties concernées. Certains des premiers membres de la Commission ont été proposés par les organisations du régime commun et/ou par les associations représentant le personnel. Mais ceci ne s'est produit qu'une seule fois. Par la suite, tous les membres ont été choisis par les groupes régionaux de l'Assemblée générale, et les propositions des organisations et du personnel sont communément ignorées, tout comme les États Membres ignorent à la Cinquième Commission les efforts déployés par le CAC pour donner plus de substance au processus de consultation. Selon l'auteur, cette attitude ne peut s'interpréter que comme une rebuffade et le refus de reconnaître les organisations et le personnel comme des partenaires au sein du régime commun, comme le prévoit le statut de la CFPI.

21. En outre, la mise en valeur des ressources humaines ayant acquis dans les années 80 la pleine dimension d'un champ d'étude, de recherche et d'application, il est devenu encore plus nécessaire de bien définir, préciser et formuler les compétences que doivent posséder les membres de la Commission et de s'assurer qu'ils les possèdent effectivement.

G. La Commission coûte trop cher et est trop bureaucratique

22. Les coûts qui doivent permettre de conserver à la CFPI le rôle dit de "chef de file" pour ce qui est de l'organisation et de la réalisation des enquêtes relatives aux traitements des administrateurs et des agents des services généraux sont absolument exorbitants. Il s'agit d'une bureaucratie étouffante et qui coûte cher. Les frais judiciaires que le système doit payer pour défendre des décisions indéfendables de la CFPI coûtent également très cher à l'Administration et au personnel. La seule mesure rentable consiste à éliminer la Commission et à la remplacer par un groupe d'experts qui devrait rendre des comptes aux parties concernées et serait sensible aux besoins réels des organisations, du personnel et de l'Administration.

H. La Commission n'a pas à répondre des conséquences de l'application de ses décisions et recommandations par les organismes des Nations Unies et les institutions spécialisées

23. Si une décision de la CFPI, ou l'une de ses recommandations mise en oeuvre à la suite d'une résolution de l'Assemblée générale, se révèle litigieuse, les recours ne sont pas formés contre la Commission, mais contre une administration qui n'a même pas participé à la prise de décisions. Si le requérant obtient des dommages et intérêts, ceux-ci sont versés par l'organisation et non par la Commission. Les dédommagements octroyés peuvent obérer lourdement les finances des organisations concernées qui, en pareil cas, se voient souvent obligées d'inscrire des crédits supplémentaires à leur budget pour réparer des erreurs de la Commission. Deux exemples récents sont les débours qu'ont entraînés les erreurs de calcul commises lors de l'établissement des barèmes des traitements des agents des services généraux entrés en vigueur à Genève en 1991 et à Vienne en 1987.

I. La Commission est devenue un organe de réglementation

24. Nul n'ignore plus que le système des Nations Unies a perdu sa compétitivité en tant qu'employeur, et le fait est largement admis par les administrations, les États Membres et la Commission elle-même. La rémunération actuelle étant inférieure de 40 à 50 % à celle offerte par les employeurs concurrents sur le marché international du travail, on a tout lieu de penser que l'ONU et les autres organisations du système ne peuvent recruter que dans le quartile inférieur. Or, il n'en a pas toujours été ainsi et ce n'est sans doute pas entièrement le fruit du hasard si la tendance à la baisse est apparue avec la création de la CFPI, en 1976. Au lieu de procéder à des études objectives du marché du travail, la Commission a réglementé les conditions d'emploi en se référant implicitement, voire explicitement dans bien des cas, aux contraintes financières imposées par les membres d'un seul organe directeur, l'Assemblée générale des Nations Unies. Elle n'a pas tenu compte des besoins des institutions spécialisées tenues de recruter sur le marché international du travail.

J. La rigidité des procédures de la CFPI, notamment de celles qui régissent l'établissement de son ordre du jour et de rapports, et la prédilection de ses membres pour le style diplomatique – avec ses banalités et ses subtilités – ont nui au bon fonctionnement de la Commission

25. Cette rigidité et ce type de comportement ont peut-être leur raison d'être au sein d'organes comme le Conseil de sécurité qui traitent de questions politiques, mais ils ne sont pas de mise à la CFPI, où ils font obstacle à l'instauration d'un dialogue sur les conditions d'emploi et à l'élaboration de recommandations acceptables par toutes les parties intéressées. La question des procédures qui, en principe, est facile à régler, n'a pas été abordée comme il aurait fallu, et ce n'est pas un changement de style qui pourrait à lui seul résoudre les questions de fond mentionnées aux sections A à I ci-dessus.

26. De toute évidence, l'examen des procédures de consultation de la Commission demandé par l'Assemblée générale dans sa résolution 49/223 n'est pas seulement urgent, il est incontournable. On se souviendra qu'à plusieurs reprises, la FICSA et le CCQA ont tous deux fait des suggestions visant à réformer la CFPI sans remettre en cause son statut, en demandant à la Commission de ne pas prendre de décision à huis clos, par exemple, ou en essayant de mieux sélectionner ses membres. À notre grand regret, la plupart de ces initiatives, dont l'objet était d'améliorer le fonctionnement de la Commission, n'ont eu aucun effet.

IV. POSSIBILITÉ D'INTRODUIRE UNE PROCÉDURE DE NÉGOCIATION COLLECTIVE DANS LE RÉGIME COMMUN DES NATIONS UNIES

27. Les représentants du personnel sont convaincus qu'il devrait y avoir un mécanisme permettant des négociations directes entre employeurs et employés dans les organisations internationales. Dès 1979, le Conseil de la FICSA a adopté une résolution dans laquelle il déclarait que les fonctionnaires internationaux avaient le droit de participer aux prises de décisions déterminant leurs conditions de travail. Il encourageait également les administrations à

/...

instituer des procédures de négociation, de conciliation et d'arbitrage des différends touchant les conditions d'emploi. Aucune de ces recommandations n'a été appliquée dans le régime commun, sous prétexte notamment que les administrations auxquelles elles s'adressaient ne pouvaient pas prendre de décisions dans des domaines qui relevaient de la CFPI.

28. Au cours d'un colloque de juristes, organisé à New York en janvier 1995 par la YORICS, les participants ont examiné la réglementation applicable aux fonctionnaires internationaux travaillant pour des organisations très diverses notamment les organismes des Nations Unies, les institutions de Bretton Woods, les Organisations coordonnées et l'Union européenne. Ces juristes ont estimé le moment venu de garantir certains droits fondamentaux à cette catégorie de travailleurs et d'aligner la réglementation s'appliquant à eux sur le droit du travail contemporain. Le 31 janvier 1995, le colloque a adopté la Déclaration de New York sur l'indépendance et les droits des fonctionnaires internationaux (voir appendice I de la présente annexe). La Déclaration, qui accorde un rôle de premier plan aux négociations collectives, a été approuvée à l'unanimité par les participants, au nombre desquels figuraient un ancien président de la CFPI, un ancien conseiller juridique adjoint de l'ONU et le chef du groupe des travailleurs de l'OIT. Étant donné que les négociations collectives ont reçu l'approbation d'un groupe hautement qualifié composé d'éminents experts, on est en droit de conclure que, contrairement à ce que semblent craindre quelques États Membres, cette formule ne nuirait pas nécessairement au régime commun.

29. En janvier 1989, la Commission du budget et du programme de travail intergouvernemental de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a adopté à l'unanimité une recommandation relative aux droits du personnel du Conseil de l'Europe, dans laquelle elle a expressément mentionné le système des Nations Unies. La Commission a recommandé au Comité des ministres d'aligner les droits des fonctionnaires du Conseil de l'Europe sur ceux des fonctionnaires des pays membres, ce qui implique notamment la reconnaissance à ces fonctionnaires des droits énoncés à l'article 6 de la Charte sociale européenne (droit de négociation collective), ainsi qu'aux articles 2 (droit à l'information et à la consultation) et 3 (droit de prendre part à la détermination et à l'amélioration des conditions de travail et du milieu du travail) de son protocole additionnel. Pour ce qui est du système des Nations Unies, il est demandé au Comité des ministres d'inviter les gouvernements des États Membres à adopter une attitude positive à l'égard de la Fonction publique internationale, en sauvegardant l'indépendance des fonctionnaires du système commun des Nations Unies et en oeuvrant pour leur reconnaître les droits consacrés par la Convention No 151 de l'Organisation internationale du Travail.

30. L'article 7 de la Convention No 151 dispose que des mesures doivent, si nécessaire, être prises pour encourager et promouvoir le développement et l'utilisation les plus larges de procédures permettant la négociation des conditions d'emploi entre les autorités publiques intéressées et les organisations d'agents publics, ou de toute autre méthode permettant aux représentants des agents publics de participer à la détermination desdites conditions. L'article 8 stipule que le règlement des différends survenant à propos de la détermination des conditions d'emploi sera recherché, d'une manière appropriée aux conditions nationales, par voie de négociation entre les parties ou par une procédure donnant des garanties d'indépendance et d'impartialité,

/...

telle que la médiation, la conciliation ou l'arbitrage, instituée de telle sorte qu'elle inspire la confiance des parties intéressées.

31. Les droits prévus par le Conseil de l'Europe dans cette recommandation ne sont toujours pas reconnus dans les faits aux fonctionnaires des Nations Unies, et ce, en dépit de la Déclaration adoptée par le Sommet mondial pour le développement social, de l'appel à la réforme lancé à l'occasion du cinquantième anniversaire de l'ONU et des autres demandes de réforme émanant de juristes, de chefs de secrétariat, d'anciens membres de la CFPI et des représentants du personnel. Le premier constat qui s'impose à la lecture des textes mentionnés ci-dessus est que le régime commun des Nations Unies est toujours à la traîne. Si les organisations régionales européennes parviennent à mettre en pratique ce qu'elles préconisent, il n'y a aucune raison pour que le régime commun ne puisse pas, lui aussi, se doter d'un mécanisme de négociation collective.

V. LES NÉGOCIATIONS DANS LE RÉGIME COMMUN DES NATIONS UNIES :
MESURE PROVISOIRE PROPOSÉE PAR LA FÉDÉRATION DES ASSOCIATIONS
DE FONCTIONNAIRES INTERNATIONAUX (FICSA)

32. Il existe certes, en Europe et ailleurs, de nombreuses sources autorisées qui préconisent et appliquent le mécanisme de négociations directes ou de négociations collectives pour fixer les conditions d'emploi de leur personnel, mais la FICSA est disposée à procéder de manière pragmatique, pas à pas, et de façon à prendre en compte les conditions particulières du régime commun des Nations Unies. Notre objectif est, et demeure, des négociations collectives. La proposition annexée au présent rapport représente une mesure provisoire. Elle a été examinée et présentée au CAC ainsi qu'à nos collègues du CCASIP, et la nécessité d'une réforme, de même que la philosophie à la base d'une commission tripartite fait clairement l'unanimité. D'autres formules (quadripartites, bipartites, etc.) ont aussi été examinées mais, ne répondant pas aux nécessités du régime commun, elles ont été abandonnées. Nos interlocuteurs des administrations et du CCASIP conviennent les uns et les autres que le bureau ou secrétariat de la nouvelle Commission devrait également être tripartite. La mesure provisoire qui est proposée repose sur le principe de parité, c'est-à-dire de la représentation égale des trois parties intéressées, organes directeurs, administrations et personnel, comme c'est le cas du Comité mixte de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies. Une autre structure qui pourrait servir de modèle est le Conseil d'administration de l'Organisation internationale du Travail (OIT), qui constitue un organe tripartite, ce caractère se retrouvant dans le secrétariat de cette organisation.

33. De l'avis des représentants du personnel, la mesure provisoire proposée par la FICSA constitue la suite la plus indiquée à la résolution 49/223 de l'Assemblée générale, par laquelle l'Assemblée a essentiellement reconnu le caractère tripartite du processus de consultation, en priant "les organes représentatifs du personnel, les organisations et la Commission [de la fonction publique internationale] d'examiner de toute urgence les meilleurs moyens d'améliorer les procédures de consultation de la Commission, puis de lui rendre compte". La FICSA, après avoir examiné ces procédures, est arrivée à la conclusion qu'un mécanisme tripartite offrait la meilleure garantie d'un système juste et équitable de fixation des conditions d'emploi.

/...

34. La formule qui est proposée ici présente le gros avantage d'être analogue à celle d'un autre comité tripartite, celui des Communautés européennes qui a été introduit en 1981, à partir d'un style de gestion des ressources humaines plus avancé que celui des organismes du régime commun des Nations Unies. M. Nicolas Valticos, jusqu'à récemment juge à la Cour européenne des droits de l'homme, après une brillante carrière au BIT et à la Cour internationale de Justice de La Haye, a établi une comparaison frappante entre le système de l'Union européenne et le régime commun des Nations Unies :

"Le cas du régime commun des Nations Unies, où il y a également un écran sous la forme d'une commission qui a un mandat de caractère général et dont les vues sur la question du dialogue sont restrictives, est encore plus frappant. D'une manière générale, il n'y a donc pas de véritables consultations et encore moins de négociations entre les associations de fonctionnaires internationaux et ceux qui en déterminent effectivement le statut...

Il y aurait donc lieu d'examiner de près le système intéressant introduit en 1981 aux Communautés européennes, qui prévoit une procédure de consultation dans le cadre d'un comité tripartite, donc composé de représentants des États membres, du personnel et de l'Administration intéressée, de façon que les vues du personnel et des administrations soient connues des représentants des États Membres avant l'adoption par ceux-ci de toute position ferme. Il ne s'agit pas à proprement parler de négociations, mais il y a au moins une certaine forme de dialogue."

35. Ce qui précède montre bien que, d'une part, une fois de plus, le régime commun des Nations Unies en général et la CFPI en particulier sont à la traîne, et que, d'autre part, les organisations tout comme le personnel ont tout à gagner d'un arrangement tripartite. Pour citer le juge Valticos, la CFPI a toujours été un "écran", et les organisations n'ont pas intérêt à dresser au niveau du régime commun un écran les séparant du personnel, écran qui, les événements l'ont prouvé, ne sert les intérêts ni des organisations ni du personnel.

36. Enfin, le troisième avantage, qui est le plus évident, d'un mécanisme tripartite est son analogie avec la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies, qui est régie par un comité mixte et un comité permanent à composition tripartite. Les membres de ces organes sont élus par les organes directeurs, les chefs de secrétariat et les participants (fonctionnaires et anciens fonctionnaires) de 14 organismes du régime commun. Les questions de traitement et de pension étant étroitement liées, aucune raison technique valable ne s'oppose à l'adoption d'une même composition tripartite pour la nouvelle "Commission des conditions d'emploi du régime commun des Nations Unies".

37. Pour mettre en place un nouvel organe tripartite, il faudrait éliminer progressivement, sur une période de temps raisonnable, la CFPI telle qu'elle existe actuellement. Pendant cette période, qui ne dépasserait pas un an, étant donné qu'un an suffirait pour réviser ou modifier le statut de la Commission, la CFPI ne s'occuperait que des affaires courantes. La rédaction du statut révisé

serait confiée à un petit comité de travail composé du Bureau de la Cinquième Commission, de représentants de l'Administration et/ou de l'organe directeur, d'une ou deux organisations et de deux fédérations de fonctionnaires. Une fois arrêté par le groupe de travail, le statut serait soumis à l'approbation des organes directeurs des organismes du régime commun et des conseils de la FICSA et du CCASIP. La FICSA est prête à travailler avec les membres du CCQA à la préparation de l'avant-projet de statut du nouvel organe, qui doit être soumis à l'Assemblée générale et aux autres organes directeurs du régime commun.

Notes

^a Rapport du Sommet mondial pour le développement social, Copenhague, 6-12 mars 1995 (A/CONF.166/9), chapitre premier, résolution 1, annexe I.

^b Journal de la planification du développement, No. 17, (publication des Nations Unies, numéro de vente : 87.II.A.22).

APPENDICE I

Déclaration de New York sur l'indépendance et les droits des fonctionnaires internationaux, adoptée le 31 janvier 1995 par le Colloque sur le statut juridique des fonctionnaires internationaux

Le Colloque sur le statut juridique des fonctionnaires internationaux a été convoqué pour examiner les droits fondamentaux et l'indépendance des fonctionnaires internationaux dans le monde entier.

Les personnes qui travaillent pour des organisations internationales sont soumises aux statuts et règlements de ces organisations ainsi qu'aux principes généraux du droit. L'immunité accordée pour assurer l'indépendance des organisations internationales prive les employés de ces organisations de la protection des législations nationales, d'où la nécessité d'un cadre juridique pratique qui soit compatible avec les pratiques modernes des relations employeurs-employés et garantisse à tous les fonctionnaires une bonne administration de la justice et une protection égale équivalant aux droits et principes dont ils jouiraient dans le cadre de leur législation nationale.

En conséquence, pour que soit assurée la défense des droits et de l'indépendance de la fonction publique internationale, les droits ci-après devraient être reconnus aux fonctionnaires internationaux :

Droit syndical :

- Les fonctionnaires internationaux devraient avoir le droit à la liberté syndicale, dont celui de constituer l'association ou le syndicat du personnel de leur choix et d'y adhérer, et de créer des associations internationales de fonctionnaires internationaux;
- Il faudrait donner aux fonctionnaires internationaux les moyens nécessaires pour exercer effectivement ce droit syndical;
- Les associations ou syndicats du personnel devraient avoir le droit de constituer une fédération avec d'autres associations ou syndicats internationaux;

Négociations collectives :

- Les fonctionnaires internationaux devraient avoir le droit de négocier collectivement leurs conditions d'emploi par l'intermédiaire de leurs associations ou syndicats de personnel;
- Les associations ou syndicats de fonctionnaires internationaux devraient avoir le droit d'introduire des requêtes auprès des organes directeurs de leurs organisations et de s'adresser à ceux-ci;
- Les fonctionnaires internationaux devraient avoir le droit de mener des actions revendicatives, y compris le droit de grève;

/...

Bonne administration de la justice et réexamen judiciaire :

- Les fonctionnaires internationaux devraient pouvoir bénéficier d'une bonne administration de la justice lors de la procédure administrative et au cours de la procédure de recours;
- Les fonctionnaires internationaux devraient avoir le droit de saisir un tribunal administratif indépendant composé d'hommes de loi et de juristes. Ce droit devrait comprendre le droit à une bonne administration de la justice, le droit à une procédure équitable et rapide ainsi que le droit à une audience contradictoire;
- Ce droit de saisir un tribunal administratif devrait être accordé aux particuliers, aux associations de personnel et aux syndicats représentant les droits collectifs des fonctionnaires;

Défense des droits fondamentaux :

- Afin que leurs droits fondamentaux soient défendus, tous les fonctionnaires internationaux devraient jouir des droits prévus par les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme ainsi que par les normes internationales du travail pertinentes prévues dans les conventions et recommandations de l'OIT relatives aux conditions d'emploi.

APPENDICE II

Propositions de la Fédération des Associations de fonctionnaires
internationaux concernant les négociations dans le régime commun
des Nations Unies

I. Objectif de la Fédération des Associations de fonctionnaires internationaux
(FICSA)

- NÉGOCIATIONS COLLECTIVES;
- Accords ayant force exécutoire négociés sur une base bipartite, c'est-à-dire par l'intermédiaire d'un organe bipartite où sont représentés employeur et employés.

II. Objectif intérimaire

- Accord ayant force exécutoire négocié sur une base tripartite

A. Composition :

- Sept membres élus ou nommés par l'Assemblée générale des Nations Unies (trois membres) et par les autres organes directeurs des institutions spécialisées, par roulement (quatre membres)^a.
- Sept membres nommés par les administrations relevant directement de l'Assemblée générale des Nations Unies (trois membres nommés par l'ONU, l'UNICEF et le HCR) et quatre autres membres nommés par les représentants des institutions spécialisées, par roulement^a.
- Sept membres élus par les fédérations du personnel (FICSA et CCASIP) à la proportionnelle, sur la base des statistiques annuelles du personnel du CCQA.

B. Prise des décisions

- Vote à la majorité après décompte des voix.

Note

^a Le mécanisme de roulement serait déterminé proportionnellement sur la base des effectifs des organisations respectives.
