

**Département de l'action gouvernementale,
de la législation du travail et de l'administration du travail
Document No. 5**

**Etude comparative
sur les statuts de la fonction publique**

Jane Hodges Aeberhard

Bureau International du Travail, Genève

Préface

Cette étude constitue le cinquième document de travail dans la série des documents du Département de l'action gouvernementale, de la législation du travail et de l'administration du travail (GLLAD). Il est le premier qui se concentre sur des questions qui concernent le domaine de la formulation et de la révision de la législation du travail. Il entre dans le cadre des activités prévues dans le Programme et Budget pour 2000-2001 – objectif opérationnel (No. 4cb) dont le but est de renforcer l'autorité des partenaires dans le dialogue social – ce qui exige recherche et plaidoyer pour une structure réglementaire dans laquelle le dialogue social prend place dans la fonction publique. Il faut espérer que cette étude comparative d'un certain nombre de législations nouvellement adoptées, choisies parmi les différents systèmes juridiques du monde, permettra aux Etats – en tant qu'employeurs – de répondre aux défis attachés au maintien de textes périmés dans leur législation et les dangers que présente pour des relations professionnelles saines, l'absence de révision des législations sur la fonction publique à une époque où les lois dans le secteur privé ont été l'objet de changements importants dans la plupart des pays.

La fonction publique en ce début du vingt-et-unième siècle est loin d'être ce qu'elle était au siècle dernier. Bien que les objectifs généraux de la fonction publique – la partie de la machinerie gouvernementale à qui est confiée la tâche de servir le public en mettant en œuvre une politique gouvernementale déterminée – restent identiques à eux-mêmes, la majorité des conditions environnantes a changé.

Dans cet environnement nouveau, le rôle de l'Organisation internationale du Travail est donc particulièrement important. Le mandat de GLLAD est d'offrir des services consultatifs équilibrés aux administrations dans les domaines des relations professionnelles et de la restructuration. Ce mandat résulte de l'orientation stratégique de l'OIT, et utilise recherche, promotion et service pour atteindre le but ultime de ses constituants, à savoir un travail décent. Il a souvent été fait appel à l'expertise du BIT en matière de réforme législative, de formation juridique, d'administration du travail à cette époque de mondialisation où prennent place des programmes de privatisation et de restructuration dans le cadre de projets de bon gouvernement.

Le dialogue social n'est pas seulement un élément clé qui doit caractériser le contenu de la législation. C'est aussi un processus essentiel permettant d'obtenir et de mettre en œuvre un cadre législatif moderne, acceptable et fonctionnel. C'est pourquoi cette étude fait partie d'un ensemble de projets de recherche du GLLAD sur les divers processus existant dans le service public et fait suite au travail entrepris dans le cadre des activités sectorielles du Département sur la fonction publique en général. Un exemple de travail parallèle dans ce domaine, qui permet de soutenir la promotion du dialogue social comme moyen d'atteindre les objectifs stratégiques de l'OIT, est *l'Analyse de l'usage du dialogue social dans la fonction publique*. Ce document va se concentrer sur les différentes formes que peut prendre le dialogue social entre le gouvernement central (et ses organismes autonomes d'exécution ou les autorités d'Etat dans les pays fédéraux) et les fonctionnaires couverts par les lois sur la fonction publique; le rôle des autorités publiques impliquées ainsi que les résultats et effets pratiques du dialogue social. Un autre exemple peut être illustré par la publication des *Directives pour une législation en matière de droit du travail*, qui contient des

conseils pratiques à la fois sur le contenu et sur les techniques d'élaboration des lois dans le secteur public et privé (à disposition sur le site Internet de GLLAD).

Cette étude comparative constitue un outil de référence facile à utiliser pour guider les révisions partielles ou totales de la législation, ou les additions aux législations existantes dans le cas où l'Etat est l'employeur. L'étude passe en revue le statut et les situations contractuelles des fonctionnaires publics et examine plus particulièrement des thèmes tels que recrutement, rémunération, autres aspects et conditions de l'emploi, formation, procédures disciplinaires, résiliation à l'initiative de l'employeur, lutte contre la discrimination et dispositions relatives aux relations professionnelles. Elle se termine par une analyse des défis courants majeurs auxquels doit faire face la fonction publique et des propositions sur la façon dont elle peut y répondre.

Le document a été préparé par Mme Jane Hodges Aeberhard, spécialiste principale en droit du travail du Département. Je la remercie d'avoir préparé ce matériel important pour les responsables de politiques, les partenaires sociaux, les groupes de pression, les chercheurs et les spécialistes de l'administration publique.

Juin 2001.

Jean Courdouan
Directeur
Département de l'action gouvernementale,
de la législation du travail et de
l'administration du travail

Table des matières

	Page
Préface	ii
I. Introduction	1
1. Objectifs	1
2. Méthodologie	1
3. Pourquoi le BIT ?	4
4. Caractéristiques des structures modernes de la fonction publique	7
5. Institutions (ministères, départements, organismes autonomes, commissions, conseils) responsables de l'administration de la législation gouvernant la fonction publique	11
II. Les thèmes présents dans les législations	11
1. Contrat de service et statut juridique des fonctionnaires	11
2. Recrutement des fonctionnaires	20
3. Rémunération	25
4. Autres termes et conditions de l'emploi	28
5. La formation	29
6. Procédures disciplinaires	33
7. Licenciement	39
8. Dispositions concernant l'anti-discrimination et l'égalité des sexes	42
9. Relations professionnelles et procédures de négociation	47
III. Principaux défis contemporains de la fonction publique	52
IV. Activité future du BIT	54
Bibliographie	54

I. Introduction

1. Objectifs

Le Département de l'action gouvernementale, de la législation du travail et de l'administration du travail (GLLAD) a la responsabilité, parmi d'autres, de renforcer l'Etat dans ses rôles multiples. Ces rôles consistent, d'un côté, à offrir un cadre et d'en assurer le maintien, dans le secteur privé, pour obtenir des conditions de travail décentes pour les femmes et les hommes, et de l'autre, à exercer ses fonctions essentielles en tant qu'employeur d'un nombre important de fonctionnaires et de leur offrir les mêmes conditions décentes de travail. Cette étude représente l'une des activités du Département dont le but est plus spécifiquement lié à ce deuxième rôle de l'Etat. Son objectif est d'assister les responsables de l'adoption des politiques, les représentants des parties intéressées et les juristes/techniciens ayant pour fonction d'adopter les réglementations pour les services de l'Etat. En particulier cette étude a été conçue pour aider à la révision du statut actuel de la fonction publique ou l'élaboration de nouveaux textes de lois.

Cette ouvrage constitue un outil qui permet d'évaluer les dispositions existantes par rapport à des textes plus modernes et à la lumière des normes internationales ayant été ratifiées, en identifiant des domaines dans lesquels le besoin d'une nouvelle législation se fait sentir, en affinant certaines procédures et processus qui fonctionnent peut-être bien dans la pratique mais qui ne sont pas explicitement décrits dans des textes réglementaires; et finalement en arrivant à des textes sur la fonction publique qui représentent non seulement l'aboutissement des objectifs du BIT en matière de normes pour un travail décent mais aussi des textes qui répondent aux besoins des Etats modernes.

2. Méthodologie

La méthodologie de l'étude est fondée sur:

- (i) une analyse complète de la littérature (voir bibliographie) sur la recherche du Bureau en ce qui concerne les termes et conditions de la fonction publique et autres questions importantes;
- (ii) des monographies sur les pays concernés préparées par des experts indépendants offrant une analyse du contenu des lois qui gouvernent la fonction publique dans dix pays du monde ayant des systèmes légaux différents. Parmi les critères retenus pour le choix de ces pays, avec une sélection également fondée sur les suggestions des bureaux régionaux, figurent l'adoption récente de nouvelles lois sur la fonction publique, la mise en application de la restructuration de la fonction publique et l'exigence que toutes les traditions législatives des Etats Membres soient représentées;
- (iii) les rapports des gouvernements (et les commentaires des organisations de travailleurs disponibles) fournis dans le cadre des mécanismes de supervision du BIT, en particulier les rapports présentés en vertu de l'article 22 de la Constitution du BIT sur les Conventions Nos. 87, 98, 151 et 154 (sur la liberté d'association et l'information sur les relations professionnelles), les

Conventions Nos. 100 et 111 (sur la discrimination dans l'emploi) et la Convention No. 158 (sur la résiliation des contrats à l'initiative de l'employeur) ainsi que les commentaires variés des organes de surveillance sur les bons aspects ou les aspects moins satisfaisants des lois qui leur sont présentées pour examen; et

- (iv) la collecte et l'analyse des principales nouvelles lois sur la fonction publique ainsi que les dispositions constitutionnelles sur le service public en utilisant les 17 pays analysés dans la base de données ATLAS.

Spécifiquement, les pays étudiés sont l'Australie (la juridiction fédérale du Commonwealth uniquement), le Brésil, le Botswana, la Bulgarie, le Costa Rica, la Dominique, l'Equateur, la Jordanie, le Mali et le Sri Lanka. Les monographies nationales sont disponibles pour examen direct au secrétariat du GLLAD. Les principales nouvelles législations et règlements sur le service public d'un nombre égal d'autres pays ont été consultés en utilisant la banque de données sur la législation du travail du BIT, NATLEX. Ont été utilisées également un certain nombre d'études spécifiques effectuées par le BIT dans le cadre d'une recherche d'ordre plus général, telle que réforme de la fonction publique, relations de travail dans la fonction publique, détermination des salaires dans le secteur public en général ou égalité des droits pour les femmes dans le secteur public. Le matériel développé par le Centre de formation international du BIT à Turin pour son cours sur la "gestion de la réforme de la fonction publique" a également été examiné. Cette étude prend aussi en considération le travail important entrepris par d'autres organisations telles que l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE) et le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD).

Un mot sur le champ d'application. Cette étude se concentre sur les lois concernant la fonction publique. Dans la plupart des systèmes, les postes sont, soit inscrits dans le budget, soit des postes "établis" approuvés par le Parlement au moment de l'adoption du budget national. Elle laisse de côté le secteur public au sens large, par exemple, lorsque les services ne font pas partie de la fonction publique tels que les services gouvernementaux locaux ainsi que les services de l'éducation et de la santé, la magistrature et les services publics.

Il n'existe pas de définition standard des expressions "agent de la fonction publique" ou "services publics" attendu que la législation et la pratique nationale varient considérablement d'un pays à l'autre. La majorité des pays admettent, d'une manière générale, la différence existant entre le secteur public (qui comprend les entreprises d'Etat) et le secteur privé, tout en restant nuancée plus avant. Ainsi, un certain nombre de pays établissent une distinction sémantique entre "fonction publique" et "services publics". Certaines langues, dont l'expression française "fonction publique", n'établissent pas cette distinction et le terme générique couvre tous les personnels d'Etat, alors que "service public" décrit l'administration des services d'intérêt général pour la population. La tendance de la terminologie semble privilégier le terme général d'"agent du secteur public". Quelque soit le terme utilisé, la caractéristique dominante reste cependant le rôle d'employeur joué par l'Etat qui paie pour ces services avec les revenus des impôts dans le cadre de postes prévus dans le budget. Les recherches entreprises pour cette étude ont cependant pris en compte les définitions adoptées dans la Convention de 1978 sur les relations de travail (service public) (No. 151) et

dans la Recommandation (No. 159). Ces conventions couvrent les droits fondamentaux des fonctionnaires (le droit syndical de participer à des consultations ou des négociations relatives aux conditions d'emploi et au règlement des différends). L'article 1 de la Convention stipule que les dispositions s'appliquent à "toutes les personnes employées par les pouvoirs publics", mais prévoient des dérogations pour des "agents de niveau élevé dont les fonctions sont normalement considérées comme ayant trait à la formulation des politiques à suivre ou à des tâches de direction ou aux agents dont les responsabilités ... ont un caractère hautement confidentiel". L'article 2 définit l'expression "agent public" comme toute personne à laquelle s'applique cette convention conformément à l'article 1.

Cette étude ne couvre pas les lois s'appliquant au secteur privé, bien que, comme il sera vu dans la section II, dans un certain nombre de pays, le statut juridique des travailleurs du secteur public prévoit que certains d'entre eux soient couverts par le cadre général du droit du travail. Il faut également noter que l'étude couvre uniquement les règlements statutaires et non pas la jurisprudence (bien qu'ici, de nouveau ultérieurement, il sera fait référence à l'interprétation, par les tribunaux, de certaines dispositions ayant trait à la fonction publique quand cette interprétation a marqué une nouvelle direction). En outre, l'étude ne couvre pas les lois gouvernant les retraites d'Etat ou la sécurité sociale. En effet, ces aspects du droit du travail varient considérablement d'un système à l'autre et les réglementations changent constamment. Une autre remarque préliminaire importante est que l'étude se réfère à la législation elle-même et non pas à la mise en pratique de cette législation. Bien que la section finale pose certaines questions d'intérêt pratique concernant la réglementation de l'emploi dans la fonction publique, ce qui fréquemment est lié à des problèmes d'application, il existe déjà des procédures du BIT permettant d'évaluer l'application pratique et le relevé des succès (les mécanismes de contrôles réguliers, par exemple, lorsque les conventions du BIT concernant la fonction publique ont été ratifiées, ou des procédures de suivi quant aux principes fondamentaux contenus dans la Déclaration de 1998 sur les Principes et Droits fondamentaux du Travail).

Un mot sur la validité dans le temps. Cette étude est exacte jusqu'à une date déterminée, à savoir mi-2001, mais il n'a pas été possible, en raison de contraintes quant à la longueur du document, de reproduire la totalité des textes dans leur intégralité. Le but, finalement, est d'offrir aux responsables de la formulation de politiques des conseils et une comparaison, non pas un "modèle" de loi sur la fonction publique. Une telle entreprise serait impossible étant donné que les 175 Etats Membres ont des traditions juridiques et des structures administratives différentes. Les textes sont disponibles auprès de GLLAD ou dans la banque de données du BIT.

Un dernier point. Le fait que ce travail se concentre sur les lois ne signifie pas que le seul ou le meilleur moyen de promouvoir des conditions de travail décentes soit de nature législative. Les approches économiques et sociales ont également un énorme potentiel. Adopter des lois en matière d'emploi public représente cependant un moyen sûr de structurer les relations entre acteurs et le cadre dans lequel la réalisation des droits démocratiques peut le mieux être atteinte et offrir transparence et sécurité aux travailleurs individuels.

3. Pourquoi le BIT?

Cette étude fait partie d'une série de documents de travail sur les différentes manières de renforcer la capacité de la fonction publique. Elle est menée parallèlement à une étude plus poussée sur la réalité de la prise de décision sur les problèmes d'emploi en utilisant le dialogue social.

Etude sur l'utilisation du dialogue social dans la fonction publique

Le dialogue social dans l'administration publique est un domaine sous étudié et le GLLAD rassemble une information sur les pratiques récentes en matière de dialogue social dans le service public. Les résultats seront publiés dans une "Etude sur les pratiques les meilleures quant à l'utilisation du dialogue social dans le service public".

L'étude concernera plus particulièrement:

- Les différentes formes de dialogue social entre d'une part le gouvernement central (et ses organismes autonomes d'exécution ou autorités d'état dans les pays fédéraux) et d'autre part les fonctionnaires gouvernés par les lois sur la fonction publique.
- Le rôle des autorités gouvernementales concernées et
- Les résultats pratiques d'un tel dialogue social

Depuis ces dernières décennies, de nombreux pays ont entrepris des réformes profondes en raison de changements politiques, d'une démocratisation ou de changements importants en ce qui concerne le rôle de l'Etat et de ses employés. Les pressions sur les lieux de travail ont également joué un rôle important, qu'il s'agisse de pressions externes telles que la mondialisation ou internes comme des programmes d'ajustement structurel de l'administration publique en général. Ces réformes débutent en général par une analyse du cadre juridique et aboutissent à des amendements aux textes adoptés dans les années cinquante ou soixante ou à l'adoption de législations totalement nouvelles.¹

Pour entreprendre cette étude comparative du contenu des nouvelles lois, il est utile de connaître le contexte dans lequel les réformes ont été effectuées. Par exemple, l'importance accordée à des droits syndicaux accrus pour les fonctionnaires pourrait refléter une démocratie nouvellement fondée; des changements dans les dispositions techniques concernant l'emploi pourraient être une réponse à des politiques économiques nouvelles. Quelles sont donc les raisons pour lesquelles les

¹ En dehors des nombreuses nouvelles constitutions (dont la plupart incluent des dispositions sur la création d'une administration publique en tant qu'institution de l'Etat) ou de Codes du Travail nouveaux (qui peuvent couvrir à la fois le secteur privé et le secteur public), une recherche NATLEX des nouvelles législations en matière de fonction publique (à l'exclusion des questions de retraite) ou règlements, décrets, instructions, résolutions et règles ou codes de conduite adoptés depuis une décennie, inclut au moins 500 textes, en provenance de plus de 70 pays (les noms en caractères gras se réfèrent aux principales lois nouvelles: Albanie, Antigua et Barbuda, Argentine, **Australie**, Autriche, Belarus, Bénin, Brésil, Burkina Faso, Canada, Tchad, Chili, **Chine**, Costa Rica, Cote d'Ivoire, Croatie, Chypre, **République Dominicaine**, Egypte, El Salvador, Estonie, Ethiopie, Finlande, France, Gabon, Allemagne, Ghana, Grèce, Guatemala, Hongrie, Islande, Irlande, République islamique d'Iran, Japon, Jordanie, Kazakhstan, Kuwait, Latvie, **Lesotho**, **Liechtenstein**, Lituanie, Luxembourg, Madagascar, Malawi, Mauritanie, Mali, Maroc, **Népal**, Pays Bas, Niger, Norvège, Pakistan, Panama, **Pologne**, Portugal, Roumanie, Qatar, Sao Tome et Principe, Arabie Saoudite, Singapour, République Slovaque, Slovénie, Afrique du Sud, Espagne, Soudan, Suède, Suisse, Tunisie, **Turquie**, **Ukraine**, USA, Vanuatu, **Yémen**, **Zimbabwe**).

gouvernements décident de réformer les lois en général, y compris dans le domaine de la législation sur la fonction publique? La liste ci-dessous est seulement une indication de ces raisons et ne prétend pas être complète:

- légiférer sur des nouvelles politiques nationales;
- introduire une fonction publique mieux adaptée aux usagers;
- répondre à des valeurs constitutionnelles nouvelles suite à une démocratisation venant remplacer des régimes répressifs;
- parvenir à un équilibre entre droits et responsabilités dans un contexte général nouveau dû par exemple aux pressions de la mondialisation;
- faciliter le passage à la privatisation;
- créer un climat propice à des relations de travail équitables afin d'encourager efficacité et productivité;
- annuler des législations archaïques et des pratiques dépassées;
- éviter des incertitudes et duplications dans les textes;
- introduire des sujets qui n'ont jamais été traités dans les législations précédentes tels que la discrimination sur les lieux du travail en raison de l'infection VIH/SIDA;
- introduire une présentation plus claire et facile à interpréter pour les usagers;
- refléter une analyse neutre en termes d'égalité entre les sexes et introduire un langage neutre vis-à-vis du critère "genre";
- codifier des textes variés et divers afin d'éviter une accumulation de textes et amendements;
- s'assurer que les nouvelles réglementations sont en conformité avec les Conventions du BIT, la Déclaration du BIT de 1998 sur les principes et droits fondamentaux des travailleurs et les normes régionales telles par exemple que celles adoptés par CARICOM;
- préparer la voie à de nouvelles ratifications.

Le rôle du BIT dans plusieurs de ses départements a consisté à repérer les changements grâce à des recherches, à encourager les bonnes pratiques et à offrir des services particulièrement au moyen de la formation et de l'assistance dans le domaine de la formulation. Les exemples en sont nombreux: le travail de ACTRAV avec PSI, le soutien de SECTOR aux cinq réunions du Comité mixte sur la fonction publique (1970, 1975, 1983, 1988, 1994), d'autres réunions sectorielles (1995 et 1998), ainsi que la réunion sectorielle prévue en 2003 sur le thème "Dialogue social national dans la réforme de la fonction publique", des études sur les salaires effectuées par LEG/REL (Salaires dans la fonction publique en Asie, Salaires dans la fonction publique en Afrique/système de rémunération dans 6 pays de l'OCDE), le cours de formation du Centre technique de Turin sur la "gestion des ressources humaines dans la fonction publique" et "la gestion de la réforme de la fonction publique dans les pays africains" et les conseils en matière de législation offerts par GLLAD. L'étude Nola et Rueda, entreprise dans le contexte du Programme d'action interdépartemental sur la privatisation, restructuration et démocratie économique du BIT s'est penchée sur la manière dont le droit du travail, y compris les lois sur la fonction publique, ont répondu aux défis de la privatisation pour les employés.

Les auteurs ont analysé la situation dans une dizaine de pays (autres que les pays utilisés pour la présente étude comparative) et ils ont conclu qu'il est possible d'intégrer la dimension sociale dans de tels contextes de plusieurs façons: au moyen

du droit du travail en vigueur; par des amendements au droit du travail; par des dispositions dans des lois gouvernant les privatisations; et par l'intermédiaire du mécanisme des relations professionnelles, en mettant l'accent sur les consultations et les négociations.

Une mention spéciale doit être faite des activités de surveillance LIBSYND en relation avec la Convention No. 151 et la Recommandation No. 158, la Convention sur la négociation collective de 1981 (No. 154 qui couvre privatisation et fonction publique) et le rôle du Département des normes internationales du travail ainsi que le système de contrôle du BIT. Le Programme et Budget 2002-2003, dans son paragraphe 160, suggère à GLLAD de prendre des mesures spéciales pour renforcer la promotion de la Convention No. 151.

Tableau 1. Liste des ratifications

Convention sur les relations du Travail (fonction publique, 1978, (No. 151)			
Date d'entrée en vigueur: 25 février 1981 (39 ratifications)			
Pays	Date	Pays	Date
Albanie	30 juin 1999	Italie	28 février 1985
Argentine	21 janvier 1987	Lettonie	27 janvier 1992
Arménie	29 juillet 1994	Luxembourg	21 mars 2001
Azerbaïdjan	11 mars 1993	Mali	12 juin 1995
Belarus	8 septembre 1997	Pays Bas	29 novembre 1988
Belgique	21 mai 1991	Norvège	19 mars 1980
Belize	22 juin 1999	Pérou	27 octobre 1980
Botswana	22 décembre 1997	Pologne	26 juillet 1982
Tchad	7 janvier 1998	Portugal	9 janvier 1981
Chili	17 juillet 2000	San Marin	19 avril 1988
Colombie	8 décembre 2000	Seychelles	23 novembre 1999
Cuba	29 décembre 1980	Espagne	18 septembre 1984
Chypre	6 juillet 1981	Suriname	29 septembre 1981
Danemark	5 juin 1981	Suède	11 juin 1979
Finlande	25 février 1980	Suisse	3 mars 1981
Ghana	27 mai 1986	Turquie	12 juillet 1993
Grèce	29 juillet 1996	Royaume Uni	19 mars 1980
Guinée	8 juin 1982	Uruguay	19 juin 1989
Guyane	10 janvier 1983	Zambie	19 août 1980
Hongrie	4 janvier 1994		

Source: Département des standards internationaux du travail, email: norms@ilo.org La liste a été établie par APPLIS le 30 mars 2001.

Tableau 2 Observations actuelles (2001) par le Comité d'experts du BIT sur l'application des conventions et recommandations concernant la Convention No. 151

1. Azerbaïdjan
2. Chypre
3. Uruguay (commentaires venant d'une organisation de travailleurs)

Source: Conférence internationale du travail, 89^{ème} session, 2001, Report III (Partie IA), pp. 588-590.

D'autres organisations inter-gouvernementales ont fourni une assistance aux gouvernements quant aux pratiques et techniques de la formulation des lois et réglementations sur la fonction publique.² Les listes de contrôle préparées par OCDE/SIGMA avaient pour but de proposer un modèle lors de la préparation de projets de lois et de règlements en Europe Centrale et Europe de l'Est, mais elles sont utiles pour toutes les juridictions. Les conseils formulés quant aux règlements d'application commencent par une section narrative qui décrit les différents types d'instruments utilisés généralement par les pays membres de l'OCDE et les facteurs qui sont typiquement pris en compte dans la préparation et la formulation de ces instruments. Viennent ensuite une série de questions que les législateurs trouveront tout particulièrement utiles dans le processus législatif lui-même. Les publications de l'OCDE insistent sur le fait que les choix définitifs quant au contenu des lois doivent refléter les circonstances locales.

Le rapport OCDE/SIGMA sur "Les principes européens de l'administration publique" décrit la philosophie des démocraties modernes gouvernées par la règle de droit et leur offre des directives sur les principes d'honnêteté et de transparence et sur les principes du droit administratif.

Le Secrétariat du Commonwealth a également organisé une série de cours sur la formulation des lois, destinés aux conseillers parlementaires des Etats Membres du Commonwealth et les programmes du PNUD sur le gouvernement offrent aussi ce genre de soutien dans le domaine des réformes législatives. L'approche de la Banque Mondiale sur la réforme de la législation en matière de fonction publique, généralement dans un contexte de réduction du pouvoir de l'Etat, est décrite dans son *Rapport mondial sur le développement*.³ Le Centre international de formation du BIT à Turin, organise régulièrement des cours sur la manière de gérer les réformes de la fonction publique, avec des modules de formation sur la façon de mettre à jour le cadre juridique de la réforme. Il existe aussi un débat académique sur les avantages et les désavantages de l'homogénéité de traitement des fonctionnaires et des travailleurs du secteur privé (Morris, 2000).

4. Caractéristiques des structures modernes de la fonction publique

Etre employé au service du pouvoir suprême de l'Etat remonte à la notion du Moyen Age de service au monarque, notion qui a persisté avec un nombre relativement modeste de changements importants pendant des générations. Une fois établie une fonction publique moderne, à l'aube du vingt et unième siècle, cependant, bon nombre de nations ont adapté leurs lois aux circonstances nouvelles. Sur le plan politique, ces changements répondent à des transformations vers des systèmes démocratiques gouvernés par la règle de droit. D'un point de vue économique, les pressions pour une réforme étaient alimentées par l'inquiétude grandissante au sujet des coûts élevés des dépenses publiques et leur effet potentiellement négatif sur la compétitivité nationale dans une économie devenue globale. Dans la plupart des pays, les principales caractéristiques de l'emploi dans la fonction publique ont toujours

² Voir les documents OCDE, SIGMA: No. 5, *Civil Service Legislation Contents Checklist*, et No. 14, *Civil Service Legislation: Checklist in secondary legislation (and other regulatory instruments)*.

³ *The State in a changing world*, Washington, 1997, en particulier table 9.3: "First and second generation reforms", p. 152.

inclus des systèmes complexes de réglementations administratives et légales, la fixation centralisée des salaires, des formes rudimentaires de gestion des ressources humaines et l'influence inamovible des syndicats. Pour les employeurs dans la fonction publique, les réformes de structure et d'emploi proposées représentent non seulement une menace à leur autorité, mais les rend davantage comptables de leur performance et productivité. Outre l'inquiétude quant aux coûts de la fonction publique, s'est manifestée également une critique persistante quant à la qualité des services et à l'impossibilité de répondre aux attentes des citoyens en ce qui concerne l'accès aux services, l'équité, la rapidité et l'efficacité des services.

La réponse a été une réduction des effectifs (*rightsizing*) (aussi appelée "ajustement" ou "*re-engineering*"), des entreprises ou services d'Etat, particulièrement en Afrique, dans les années 1980 et au début des années 1990, faisant souvent partie de programmes d'ajustement structurel. Les effets sur les conditions de l'emploi des fonctionnaires ont été décrits dans le *World Labour Report* du BIT de 1989. Ses effets sur les conditions juridiques et de carrière des fonctionnaires ont été tels que dans les années 1990, le BIT a organisé deux réunions sectorielles pour examiner spécifiquement ce phénomène. La réunion mixte de 1995 sur l'impact des programmes d'ajustement structurel dans la fonction publique (efficacité, qualité, amélioration et conditions de travail) a mis l'accent sur le besoin de créer un cadre juridique et institutionnel adéquat pour définir les ajustements structurels dans le secteur public (Rapport final, Conclusions No. 8, page 20), une Réunion mixte sur l'évolution des ressources humaines dans la fonction publique dans le contexte des ajustements structurels et de la transition, en 1998, a mis en lumière le besoin de maintenir le développement des ressources humaines dans de telles situations. Le document de référence indiquait que les politiques de réduction des effectifs mettent le plus souvent en relief les tensions qui peuvent exister entre les attentes sociales concernant la sécurité de l'emploi, les "plans sociaux" existant pour les travailleurs affectés par ces mesures et les restrictions budgétaires qui risquent de limiter le choix des services ou l'étendue des plans sociaux que les gouvernements décident d'offrir à ces travailleurs. En même temps, a été mis en évidence le fait que de réduire les effectifs de la fonction publique aura peu d'effet quant à la qualité et l'efficacité si on ne prête pas attention au développement des ressources humaines. Ce rapport a aussi mis l'accent sur le fait qu'étant donné les tendances actuelles quant à l'emploi dans la fonction publique, un climat d'incertitude aura pour effet d'affecter de façon négative, formation, motivation et éthique, ainsi que l'amélioration de la productivité et de la performance. Dans des situations de réduction des effectifs, continue le rapport, où l'on choisit la flexibilité plutôt que la sécurité de l'emploi, on ne peut pas exiger des employés le même degré de loyauté, une caractéristique traditionnelle de la fonction publique. Wescott fait également référence au lien qui existe entre moralité et productivité:

Réduire les effectifs de la fonction publique est souvent perçu comme une condition permettant aux gouvernements de maintenir et de financer un service public réduit et mieux payé. Cependant, à moins que de tels efforts soient très bien conçus, ils peuvent avoir des conséquences négatives sur le moral et la productivité. Ces risques peuvent être réduits si on développe des programmes en consultation étroite avec ceux qui sont concernés et si on ces programmes sont liés à des mesures complémentaires ayant pour but d'améliorer la capacité administrative. Le défi est de combiner la restructuration avec le développement des capacités en un programme qui peut finalement aboutir à une meilleure performance.

Même les avocats d'une réduction des effectifs admettent en même temps "qu'il s'agisse de prendre des décisions de politique, de délivrer des services ou de gérer des contrats, un personnel compétent, motivé est le moteur d'un Etat efficace. Les fonctionnaires peuvent être motivés pour travailler efficacement", selon le Rapport de la Banque Mondiale de 1997 "par une combinaison de mécanismes visant à encourager la compétition interne: un système de recrutement fondé sur le mérite et non le favoritisme; un système de promotion fondé sur le mérite; [et] une rémunération adéquate" (page 9).

La Jordanie (voir encadré ci-dessous) a vécu une série de chamboulements importants caractérisés par la suppression de certaines structures dont plusieurs sont réapparues depuis 2000 quand le pays a entrepris de mettre en place un service public moderne. Le Botswana, la Dominique et Sri Lanka ont une législation sur la fonction publique héritée de leur passé colonial et les structures créées par ces lois reflètent la fonction publique de Grande Bretagne telle qu'elle a évolué dans le temps. L'Australie a également hérité d'une tradition de la fonction publique issue de son passé culturel et politique, mais les adaptations récentes reflètent l'engagement politique du gouvernement actuel pour un service public moins pléthorique et basé sur le mérite. Au Brésil, les structures fédérales des états et des communes, renforcées encore davantage dans la Constitution de 1988, reflètent son passé colonial. Les structures en Bulgarie répondent au défi rencontré par un Etat sortant de l'expérience communiste. Les autres pays d'Amérique Latine étudiés - le Costa Rica et l'Equateur - ont des structures fondées sur des lois qui datent de plusieurs décennies et semblent être faibles et mal adaptées aux besoins d'un service public moderne.

Points de repères dans l'histoire de la réforme du service public en Jordanie

1926:	Décrets généraux sur la fonction publique
1955:	Etablissement d'un Département de la fonction publique
1966:	Adoption des Réglementation sur la fonction publique No. 23/1966
1969:	Etablissement de l'Institution Jordanienne de l'Administration Publique (JIPA)
1984:	Commission Royale sur la Réforme administrative
1988	Adoption de la Réglementation sur la fonction publique No. 1/1988
1994:	Etablissement d'un Bureau d'inspection et d'un Ministère de la réforme administrative
1999:	Disparition du Ministère de la réforme administrative
2000:	Formation du Conseil Royal consultatif sur l'économie et revitalisation du Ministère de la réforme administrative

Les pays ayant des lois efficaces sur la fonction publique sont en train de réviser leurs structures (et par conséquent leur législation) pour évaluer dans quelle mesure ces lois demeurent valides et efficaces. Par exemple, le Comité canadien de conseil sur la gestion des relations entre patronat et travailleurs dans la fonction publique au niveau fédéral a pris comme point de départ la loi sur les relations de travail dans la fonction publique de 1967 et a analysé les amendements successifs jusqu'en 1997, date à

laquelle le comité a été chargé de recommander des réformes concernant un aspect particulier de l'emploi dans la fonction publique, à savoir les relations professionnelles. L'une des conclusions du Comité est que la législation canadienne est trop restrictive. Le rapport de mai 2000 conclut:

D'autres griefs communs concernant les relations entre patronat et travailleurs (employeurs-employés) se réfèrent aux restrictions imposées par la législation telles que la Loi sur les relations des fonctionnaires de la fonction publique (PSSRA). Le PSSRA restreint la possibilité de négocier et les sujets qui peuvent faire l'objet d'arbitrage et donc limite le nombre de sujets qui peuvent être mis sur la table pour discussion et résolution. Les restrictions elles-mêmes deviennent souvent la source de frictions quand les parties discutent ce qui ou n'est pas négociable. Les deux parties suggèrent qu'il faudrait utiliser davantage la médiation, les comités permettant de résoudre les problèmes de façon informelle et toutes autres formes de solution alternative à la résolution des disputes.

Les données sur la taille et les structures de plusieurs administrations publiques peuvent être obtenues sur le site ATLAS de GLLAD par l'intermédiaire de la page d'accueil du BIT (www.ilo.org). Le document de référence sectoriel du BIT "Statistiques sur l'emploi dans le secteur public: méthodologie, structures et tendances" constitue également un bon document de référence (bien que les données couvrent le secteur public dans son ensemble).

Van Ginneken (1991) avait déjà noté la proportion des femmes dans les emplois publics, mais il se plaint du manque de données précises. Selon le Ministère fédéral allemand de l'intérieur, en 1997, sur un nombre total de 4 780 000 fonctionnaires, 52,9% (2 576 000) étaient des femmes.

Les rapports nationaux commandés pour la présente étude permettent d'illustrer comme suit le nombre des employés du point de vue des sexes:

- Australie: (juridiction fédérale du Commonwealth seulement) – 113 268 fonctionnaires, 48,3% de femmes (au 30.06.1999);
- Brésil: 7 839 900, 53,6% de femmes (1996 pour le secteur public en général);
- Botswana: sur 105 248 fonctionnaires, 45% de femmes (septembre 1999);
- Bulgarie: sur 31 000 fonctionnaires, 61% de femmes (1995);
- Costa Rica: pour le gouvernement central, 83 642 fonctionnaires, 55% de femmes, pour le gouvernement local, 7 799 fonctionnaires, 75% de femmes (1999);
- La Dominique: 2 977 femmes, 13% au niveau du secrétariat permanent (1999/2000);
- Equateur: 71 426 fonctionnaires (février 2000), pas de chiffres sur le pourcentage de femmes;
- Jordanie: sur 145 854 fonctionnaires, 32% de femmes (une seule femme fait partie des 115 hauts fonctionnaires);
- Mali: sur 37 893 fonctionnaires, moins de 25% de femmes (mai 2000);
- Sri Lanka: sur 773 852 fonctionnaires, 26% de femmes (au 30 juin 1998).

5. **Institutions (ministères, départements, organismes autonomes, commissions, conseils) responsables de l'administration de la législation gouvernant la fonction publique**

La plupart des pays étudiés (sauf en Amérique latine), ont vécu soit des changements d'appellation soit des changements d'institutions responsables dans la fonction publique. Les pays ayant un passé colonial britannique ont encore des ministères de la fonction publique, souvent liés à d'énormes ministères du travail ou des affaires sociales, auxquels il faut ajouter une commission de la fonction publique (par exemple le Botswana, la Dominique, Sri Lanka). La plupart des systèmes ont également une haute institution quasi-judiciaire chargée de juger les matières disciplinaires ou les plaintes (*Tribunal del Servicio Civil* à Costa Rica, Commission d'appel de la fonction publique à la Dominique, *Junta de Reclamaciones* en Equateur) et le Mali a également des Commissions administratives mixtes tout comme un *Conseil supérieur de la fonction publique*. La Jordanie a innové avec un Bureau de la fonction publique aux côtés du Ministère d'Etat pour le développement administratif, toutes les décisions gouvernementales étant finalement passées en revue par un contrôle administratif et un bureau d'inspection. Suivant le cadre constitutionnel, certaines institutions doivent adresser un rapport périodique au Conseil des Ministres (par exemple, la Commission administrative d'état en Bulgarie).

Dans d'autres pays passés en revue, des tendances régionales sont répétées: la nouvelle législation en Lettonie crée une administration de la fonction publique nommée par le Cabinet; la nouvelle législation polonaise a créé un Conseil de la fonction publique tout comme une Haute commission disciplinaire de la fonction publique. Au Canada (au niveau fédéral), il existe également une Commission de la fonction publique et un Conseil des relations du personnel de la fonction publique pour résoudre les doléances. La Mauritanie a créé une *Commission nationale des concours*, organisme autonome indépendant chargé de tester les fonctionnaires.

II. **Les thèmes présents dans les législations**

1. **Contrat de service et statut juridique des fonctionnaires**

L'emploi dans la fonction publique au début du vingt-et-unième siècle est bien différent du cadre classique de la fonction publique au siècle dernier. L'objectif général de la fonction publique – la partie de la machinerie gouvernementale ayant la tâche de servir le public en mettant en application les politiques gouvernementales – reste le même bien que le contexte général ait changé.

Par exemple, après des augmentations importantes d'effectifs, il est clair qu'aujourd'hui que dans de nombreux pays – sauf quelques variantes régionales – un nombre inférieur de fonctionnaires se consacrent aux tâches essentielles de la fonction publique; le niveau d'exécution des prestations est plus décentralisé, la force de travail elle-même est plus diversifiée, des femmes, des personnes handicapées et des représentants des minorités étant recrutés en plus grand nombre, bien que la proportion de ces groupes dans l'ensemble des structures varie grandement; les méthodes de travail ont beaucoup changé, du point de vue des nouvelles technologies à leur disposition, mais aussi du point de vue de "l'orientation des services" et de la

satisfaction du public en raison d'une compétition avec le secteur privé et les pourvoyeurs de services; le statut juridique évolue et avec lui les droits et obligations des fonctionnaires, qu'il soit différent ou se rapproche du statut des travailleurs du secteur privé; l'appartenance à des syndicats varie de plus en plus, même lorsque des mesures constitutionnelles nouvelles représentent une consécration du droit de ces travailleurs à s'organiser pour défendre l'amélioration de leurs conditions sociales et économiques; au niveau des termes et conditions spécifiques de travail, une plus grande flexibilité des horaires a été introduite; les horaires de travail se sont diversifiés et les systèmes de paiement ont été développés en accord, dans un nombre grandissant de pays, avec le dialogue social sous la forme de consultations et de conventions collectives jouant un rôle plus important que par le passé. La liste de ces transformations pourrait s'allonger.

Dans ce nouveau contexte, le Bureau a présenté à la Réunion mixte de 1998 le résultat de recherches sur le statut juridique des fonctionnaires et la sécurité de l'emploi (pages 62-67). Le rapport a présenté un sommaire des débats en Europe sur les conditions d'emploi pour les fonctionnaires dans le contexte des privatisations et le transfert des services au secteur privé.

Auparavant, le BIT avait conduit des recherches sur les conséquences juridiques différentes des conditions d'emploi des fonctionnaires et des employés du secteur public pour qui les dispositions des lois du travail dans le secteur privé s'appliquent. Par exemple, le Comité mixte du BIT sur la fonction publique, établi en 1968, s'est réuni cinq fois (1970, 1975, 1983, 1988 et 1994). Toutes ces sessions ont rapporté des discussions sur les définitions. Lors d'une réunion récente importante du Comité mixte sur la fonction publique, alors que les discussions portaient sur les termes et conditions des travailleurs à temps partiel et temporaires dans la fonction publique, une définition proposée pour le "personnel des services publics" était la suivante: "personnes employées par les autorités publiques, centrales ou fédérales, régionales, provinciales (état, canton, département, etc.) ou les autorités locales, ou encore par des institutions publiques autonomes de nature non industrielle ou non commerciale". Le Rapport II de cette réunion de 1993 a donc couvert un large groupe d'employés mais a reconnu la distinction entre les fonctionnaires titularisés, ceux ayant un emploi "assuré", "permanent", "titularisé" ou "statutaire" qui bénéficient d'un statut de fonctionnaire reconnu, par opposition aux employés publics, personnels non titularisés, qui ont le statut d'employés d'Etat contractuels. Cette définition est suffisamment large pour couvrir les personnes qui travaillent pour l'Etat dans les secteurs de l'enseignement ou de la santé, des postes et des télécommunications et les systèmes de transport public qui, de nos jours, dans un nombre de plus en plus élevé de pays, sont gérés de manière compétitive comme des entreprises commerciales privées ou qui ont été cédés au secteur privé en dehors de tout contrôle du gouvernement. Elle va au delà des critères sélectionnés pour la présente étude.

Un certain nombre de commentateurs (DES, EPSC et FES, Morris, Nola et Rueda, NPC, OCDE) ont également offert des descriptions des différents statuts juridiques plutôt que des définitions. Cette étude a retenu les critères suivants pour aider à une définition de la fonction publique:

- Ce qu'elle fait: fonctions d'administration et de gouvernement et caractéristiques de formulation de politique y étant liées.
- Son rôle constitutionnel de surveillance de dispositions nécessaires pour assurer les responsabilités étatiques fondamentales.
- Ses employés: structure et classification des employés dans le service.
- Comment elle travaille: service de l'intérêt public par la formulation et l'analyse des options politiques et la mise en œuvre sur la base de la neutralité politique, de l'objectivité, de l'anonymat et d'une séparation claire entre les intérêts publics et les intérêts privés.
- Son financement: par fonds publics et le budget du gouvernement approuvé par le Parlement.

Les dispositions constitutionnelles

Le contenu des législations sur la fonction publique est généralement construit autour des dispositions d'une loi fondamentale du pays. Cette étude a donc examiné la structure constitutionnelle des dix juridictions de base. Fondé sur l'analyse des textes les plus récents⁴, le tableau ci-après indique à la fois le statut des fonctionnaires et les autres aspects des termes et conditions d'emploi étudiés dans ce rapport.

La majorité des constitutions étudiées ne contiennent aucune disposition concernant les termes des contrats de service ou le statut juridique des fonctionnaires. Trois constitutions font référence à la loi pour déterminer ces termes (Bulgarie, Costa Rica, Mali). Seule la Constitution de l'Equateur établit le principe que l'embauche et le licenciement à volonté des fonctionnaires ne peut se faire qu'exceptionnellement.

Les constitutions de la Bulgarie et de l'Equateur stipulent que le statut des fonctionnaires peut être compatible avec celui, respectivement, des membres des partis politiques ou des syndicats et des candidats aux élections seulement dans certaines conditions qui doivent être déterminées par la loi (Bulgarie) ou énoncées par la Constitution elle-même (Equateur).

⁴ Textes récents:

- Constitution du Commonwealth d'Australie (1 janvier 1901 révisée le 31 octobre 1986);
- Constitution du Botswana (30 septembre 1966 révisée en 1987);
- Constitution de la République Fédérale du Brésil (5 octobre 1988 révisée le 4 juin 1998) et Amendement Constitutionnel No. 20 du 16 décembre 1998;
- Constitution de la République de Bulgarie (12 juillet 1991);
- Constitution de la République du Costa Rica (7 novembre 1949);
- Constitution du Royaume Hachémite de Jordanie (8 janvier 1952 révisé jusqu'au 1^{er} août 1984);
- Constitution du Commonwealth de La Dominique (3 novembre 1978);
- Constitution de la République d'Equateur (10 août 1998);
- Constitution de la République du Mali (12 janvier 1992);
- Constitution de la République démocratique socialiste du Sri Lanka (16 août 1978 révisée jusqu'en 1989).

Dans quelques constitutions, le statut des fonctionnaires peut impliquer une limitation de la jouissance de certains droits et libertés fondamentaux. Le Botswana et la Dominique permettent des restrictions à la liberté d'expression, au droit de réunion et d'association (y compris la liberté de former ou d'appartenir à des syndicats). La légitimation de ces restrictions à ces libertés est cependant subordonnée à la condition que ces restrictions soient "raisonnablement justifiées dans une société démocratique" (Botswana) ou "raisonnablement exigées pour la performance correcte des tâches [des fonctionnaires]" (la Dominique). Dans ces deux constitutions, comme dans celles du Sri Lanka et du Brésil, les restrictions quant au droit à la non-discrimination peuvent également être établies par les lois traitant des qualifications au service (limitées aux exigences quant aux langues parlées dans le cas du Sri Lanka). Les dispositions concernant ces restrictions doivent être "raisonnables" (Botswana) et les qualifications requises doivent dépendre de la nature du bureau ou nécessaires à l'accomplissement des tâches concernées (Brésil et Sri Lanka) et ne peuvent être liées au sexe du candidat, à son ethnie, son lieu d'origine, ses opinions politiques, sa couleur de peau ou ses croyances (la Dominique). En ce qui concerne les deux Etats Fédéraux étudiés (Australie et Brésil), les dispositions de la Constitution australienne concernant les fonctionnaires s'appliquent uniquement aux fonctionnaires du gouvernement du Commonwealth tandis que celles de la Constitution brésilienne se réfèrent non seulement aux fonctionnaires travaillant pour le gouvernement fédéral mais aussi à ceux travaillant pour les états, les districts fédéraux et les comtés.

Lois

Même les lois les plus récentes débutent avec un énoncé des objectifs très similaire à ceux des lois d'il y a plusieurs décennies, sans faire référence aucune aux changements importants de statut contenus dans les textes plus récents. Par exemple, la Loi australienne sur la fonction publique No. 147 de 1999, article 3, stipule:

Les objectifs principaux de cette loi sont:

- (a) d'établir un service public apolitique compétent et efficace pour servir le Gouvernement, le Parlement et le peuple australien;
- (b) de mettre en place un cadre juridique pour des conditions d'emploi, une gestion et une direction justes et efficaces pour tous les employés de la fonction publique australienne;
- (c) de définir les pouvoirs, les fonctions et les responsabilités des Directeurs d'organisme autonome, du Commissaire à la fonction publique et du Commissaire à la protection des mérites et;
- (d) d'établir les droits et obligations des employés du service public australien.

Ainsi qu'il est noté dans l'introduction, les deux dernières décennies ont vu des changements importants dans le rôle de l'Etat employeur, changements qui ont affecté le statut juridique des employés de l'Etat. Une première tendance a été l'introduction dans les lois concernant les fonctionnaires d'une vérification de l'application ou non des dispositions contenues dans le droit du secteur privé. Une seconde tendance est de modifier les dispositions des lois sur la fonction publique elles-mêmes afin qu'elles reflètent un statut entièrement renouvelé pour les travailleurs de l'Etat. La Loi polonaise sur la fonction publique du 18 décembre 1998, article 7, stipule:

1. Les dispositions du Code du Travail et autres dispositions du droit du travail sont applicables à toute question relative aux relations de travail de tout membre du service public qui ne sont pas couvertes par cette loi.
2. Les conflits concernant des réclamations liées aux contrats de travail des membres du service public sont exclusivement examinés par les tribunaux professionnels, sauf dans les cas où la loi en décide autrement.

La Loi australienne sur la fonction publique No.147 de 1999, article 8, reconnaît la suprématie du cadre réglementaire du secteur privé: "(1) l'application de cette loi est soumise à la *Loi de 1996 sur les relations sur les lieux de travail*. Et en Amérique latine, l'application générale du droit du travail a commencé plus tôt. Par exemple, la Loi organique vénézuélienne sur le travail du 20 décembre 1990, article 8, stipule:

Dans toutes les matières concernant le recrutement, les promotions, les mutations, la suspension, la retraite, les systèmes de rémunération, la sécurité de l'emploi et le statut juridique, les fonctionnaires et employés au niveau national, régional ou municipal seront gouvernés par les règlements correspondant à leur carrière administrative; dans toute matière non régie par ces règlements, ils jouiront des bénéfices accordés par la présente loi.

Les fonctionnaires de carrière et les employés du service public auront droit aux négociations collectives, au règlement pacifique des disputes et au droit de grève, en accord avec les dispositions du Titre VII de la présente Loi, pour autant que ces droits soient compatibles avec la nature de leurs devoirs et avec les exigences de l'administration publique.

Les employés salariés dans des entreprises nationalisées seront couverts par les dispositions de la présente Loi.

La Loi No.13 de 1995 sur la fonction publique du Lesotho, article 35, stipule: "Le Code du Travail de 1992 ne sera pas applicable aux fonctionnaires".

Les nouvelles lois qui reflètent la seconde tendance impliquent que le concept de sécurité de l'emploi est passé de mode. Cette option légale met en pratique une décision politique qui a mesuré les coûts et bénéfices, l'impact et la pertinence de la sécurité de l'emploi dans l'administration publique d'aujourd'hui. Elle prend en compte la décision de l'employeur de la fonction publique de s'adapter en particulier au marché qui change rapidement des compétences élevées qui, à son tour, est souvent lié à d'autres facteurs comme le niveau de la rémunération dans la fonction publique et les obstacles au développement de la formation susceptible de maintenir le mérite, la mobilité et la motivation dans la fonction publique.

Une illustration claire de cette seconde tendance dans le sens d'un changement du statut des fonctionnaires se trouve dans la Loi suisse toute récente (LPers) du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération. Cette loi, qui annule la Loi de 1927 sur le personnel de la fonction publique, a soulevé des critiques et a été soumise au vote populaire le 26 novembre 2000. Elle a été approuvée par le peuple et est entrée en vigueur le 1er janvier 2001. L'encadré ci-dessous présente une description du nouveau statut juridique des fonctionnaires gouvernementaux.

Des changements similaires avec des effets d'une grande portée ont déjà pris place dans d'autres pays développés, comme en Italie (les lois de 1993 sur la privatisation de l'emploi public qui permet au "gestionnaire responsable" dans le service public de

congédier sous certaines conditions et de délivrer des contrats à terme fixe) et dans les pays en développement, comme au Burkina Faso (Loi No. 13/98/AN du 28 avril 1998 qui comporte des dispositions détaillées sur les employés contractuels dans le service public qui, comme les fonctionnaires également couverts par cette Loi, peuvent être recrutés sur la base d'un concours, sont soumis à une période probatoire, peuvent être candidats à un congé payé pour une formation complémentaire mais qui ont recours à moins de procédures disciplinaires et qui peuvent être congédiés pour des raisons de compétence ou d'ajustement structurel sur préavis ou avec une indemnité en lieu et place d'un préavis). Cependant, une autre approche se rencontre dans la Loi sur la fonction publique du Népal (Première révision) No. 19 de 1998: un article nouveau 7(c) interdit l'embauche de personnel pour accomplir des tâches de service public sur la base d'un salaire ou d'un contrat.

**Statut des fonctionnaires du gouvernement suisse
Les implications de la nouvelle loi**

La Loi sur le personnel de la Confédération est un texte entièrement nouveau et il est applicable aux 195 000 collaborateurs de l'administration, des Postes et des Chemins de Fer Fédéraux. C'est une loi cadre qui permet à la politique en matière de personnel de s'adapter aux besoins réels:

Les innovations principales sont les suivantes:

Abolition du statut des fonctionnaires: à de rares exceptions près (par exemple, les juges des commission d'appel), la nomination pour une période de service de 4 ans disparaît. Des contrats de droit public comportant une clause de révocation remplaceront le statut des fonctionnaires. Cependant, la nouvelle loi garantit une grande sécurité de l'emploi aux collaborateurs dont les prestations sont satisfaisantes et qui sont disposés à accepter une certaine mobilité professionnelle.

- *Protection contre le licenciement:* le nouveau texte présente une liste de tous les motifs de résiliation d'un contrat. Suite à un avertissement notifié par écrit, la Confédération peut congédier des collaborateurs dont les prestations ou la conduite ne sont pas satisfaisantes. Sauf si l'employé est coupable, le licenciement ne peut être motivé que par des raisons économiques ou en raison d'impératifs de travail sérieux. Dans de tels cas, l'employeur doit proposer un emploi alternatif acceptable ou une formation complémentaire en vue d'obtenir un nouvel emploi. Quand il est impossible d'éviter un licenciement collectif, l'Administration, les Poste et les Chemins de Fer Fédéraux ont l'obligation légale de prévoir un plan social en collaboration avec les associations du personnel. Les licenciements qui ne sont pas fondés sur des motifs légaux seront considérés comme nuls et nonavenus et dans le cas d'un recours devant un tribunal, la charge de la preuve incombe à l'employeur.
- *Champ d'application de la loi des contrats:* dans les cas où la nouvelle loi et ses règlements d'application ne comprennent pas de disposition spécifique, le droit contractuel est applicable - comme pour tous les autres millions de salariés en Suisse.
- *Salaires:* la nouvelle loi exige une évaluation périodique des membres du personnel. Ainsi les prestations des collaborateurs seront mieux reflétées dans l'échelle des rémunérations. Les ajustements automatiques qui gouvernent actuellement les augmentations de salaire vont disparaître.
- *Les contrats:* jusqu'à maintenant, la Confédération, dans son pouvoir souverain, avait le pouvoir de décision en ce qui concerne les nominations aux emplois. La nouvelle loi prévoit des contrats individuels afin que les collaborateurs soient considérés comme de véritables partenaires de l'employeur; elle autorise également la signature de conventions de travail collectives en droit public.

L'exemple italien mérite un examen plus approfondi étant donné que la révision des lois sur la fonction publique dans le but de "moderniser" le statut des fonctionnaires et d'abolir la sécurité de l'emploi a continué jusqu'à la fin des années quatre-vingt-dix (Décrets Nos. 396/97, 80/98 et 387/98) avec un certain nombre de développements positifs tels que la privatisation des relations du travail permettant l'adoption de conventions collectives. Selon les termes de ces lois, l'emploi public est réglementé par le Code civil et les lois concernant les relations de travail dans les entreprises à l'exception des catégories suivantes de fonctionnaires: magistrats, diplomates, procureurs, personnel militaire, préfets, personnel de la Banque d'Italie et autres corps impliqués dans la gestion du marché financier qui sont gouvernés par leur propre réglementation.

Par contraste, certaines lois récemment révisées maintiennent le statut traditionnel, le rôle et les fonctions et obligations des fonctionnaires. Au Botswana, la Loi sur la fonction publique No.13 de 1998 contient des dispositions sur les devoirs généraux des fonctionnaires qui reflètent leur statut juridique particulier:

17. Tout fonctionnaire aura pour devoir d'aider et d'assister le Gouvernement du Botswana en accord avec la Constitution et les autres lois du Botswana, d'exécuter et d'obéir à tous les ordres légaux du Gouvernement et, soumis à l'autorité du Gouvernement et à sa direction, d'exercer ses fonctions de manière impartiale, efficace et sans délai afin de servir le peuple du Botswana et promouvoir son bien être et ses intérêts légitimes.
18. Sauf indication contraire dans les termes de sa nomination ou dans d'autres lois écrites:
 - (a) chaque fonctionnaire a le devoir de mettre tout son temps au service du Gouvernement; et
 - (b) aucun fonctionnaire ne peut réclamer en droit une rémunération complémentaire concernant ses responsabilités de fonction ou un travail qui lui est réclamé par les autorités compétentes.

A la Dominique, la Loi sur la fonction publique No. 27 de 1991 (révisée en 1995) reflète la conception traditionnelle de la fonction publique:

Article 5. Tout fonctionnaire assumera ses fonctions en accord avec les dispositions de cette Loi, la Loi sur les retraites et la Loi sur la sécurité sociale, et à l'exception des cas où une période d'emploi est spécifiquement mentionnée dans une loi écrite ou un accord écrit, il gardera ses fonctions pendant une période indéterminée.

Au Sri Lanka, le Code de l'administration 1985 reprend dans des termes très fermes le statut spécifique des "fonctionnaires" tel qu'il est exprimé dans des lois traditionnelles, particulièrement dans les pays qui ont hérité de la tradition juridique du "droit commun":

Chapitre XXX: DROITS DU GOUVERNEMENT SUR SES FONCTIONNAIRES

Article 1: Services autres que ceux prévus dans son emploi ou ses fonctions régulières

1:1 Le Gouvernement a un contrôle absolu sur le temps, les connaissances, les talents et les aptitudes de ses fonctionnaires et leurs salaires sont fixés en fonction de ce principe, sauf s'il en est spécifiquement prévu autrement.

De nombreuses lois dans les pays de tradition de droit civil reflètent également cette approche. Au Mali, la Loi générale sur la fonction publique (Ordonnance No. 77-71/CMLN du 2 juin 1974), articles 9 et 10, énonce: "les relations de travail

entre fonctionnaires et Administration sont gouvernées par la loi et les règlements"; "le fonctionnaire servira l'Etat avec dévouement, dignité, loyauté et intégrité".

La plupart des pays en transition ont adopté des législations nouvelles qui reflètent encore le statut traditionnel de soumission tout en reconnaissant que d'autres statuts juridiques (souvent dans le secteur privé) peuvent s'appliquer à des employés publics en dehors de ces relations. En Bulgarie, la Loi sur la fonction publique No. 7 de 1992 (révisée en janvier 2000) contient un chapitre entier (III) consacré au statut des fonctionnaires, le principe fondamental étant:

Article 18. L'emploi dans la fonction publique sera gouverné par les principes suivants: légalité, responsabilité, stabilité, neutralité politique et subordination hiérarchique.

En Hongrie, le statut juridique des fonctionnaires est régi par la Loi XXIII de 1992 et ses amendements. Cette Loi autorise le Gouvernement à réglementer les différents aspects de la fonction publique par décrets. Les employés publics (les enseignants, les médecins, les bibliothécaires, etc.) ne sont pas des fonctionnaires et leur statut est généralement déterminé par la Loi XXXIII de 1992. Le statut des employés dans des compagnies nationalisées est réglementé par le Code du Travail (Loi XXII de 1992). Le statut de catégories particulières de fonctionnaires est réglementé par des lois spéciales qui prévoient des obligations de service plus larges alors que leurs droits sont plus limités que ceux des fonctionnaires (Décrets d'application: Loi XLIII de 1996; magistrats: Lois LXVII et LXVIII de 1997); avocats: Loi LXXX de 1994). Il existe également des lois spéciales concernant les membres du gouvernement et les secrétaires d'état (Loi XXII de 1992).

Les conséquences du statut traditionnel du fonctionnaire font invariablement l'objet d'une liste dans la loi correspondante immédiatement après les dispositions relatives aux obligations. Elles incluent: exécution fidèle des ordres⁵⁵ confidentialité; prohibition de tout emploi en dehors de la fonction publique (curieusement, au Burkina Faso, la nouvelle Loi No. 13/98/AN sur le régime juridique applicable à l'emploi et aux employés publics permet (article 123) aux fonctionnaires de demander un congé spécial pour pouvoir exercer une activité dans une entreprise privée, dans certaines conditions spécifiques, congé renouvelable jusqu'à un total de six ans); prohibition de toute rémunération complémentaire; restrictions quant à l'exercice de certains droits politiques (tels que joindre ou jouer un rôle actif dans certaines organisations politiques) et droits civils (tels que la liberté de d'expression, déclaration de possession de biens et, généralement, une conduite favorable au maintien du prestige de la fonction publique. La Loi sur la fonction publique de Bulgarie inclut, parmi les obligations formelles fondées sur le statut du fonctionnaire, certaines conduites à l'égard des citoyens qui dans d'autres cas sont couvertes par la "description des fonctions":

Article 20(1). Le fonctionnaire doit réagir sans délai à toute requête émanant d'un citoyen. Il/elle est obligé(e) de satisfaire au sens strict du terme et dans les meilleurs

⁵ Pourtant la Loi australienne sur la fonction publique permet la remise en question des décisions de supérieurs et des autres employés comme énoncé dans l'article 16: "la protection des "dénonciateurs": aucune personne exerçant ses fonctions au sein de ou pour le compte de l'organisme autonome n'a le droit d'imposer des représailles ou de faire acte de discrimination à l'égard d'un employé de l'APS en raison du fait que cet employé a dénoncé des manquements (ou des manquements supposés) au Code de conduite...".

délais aux demandes juridiquement fondées et de contribuer à la reconnaissance des droits et intérêts du citoyen.

Article 20(2). Le fonctionnaire doit faire preuve de politesse, de bonnes manières et de respect à l'égard des citoyens au service desquels il exerce ses fonctions.

2. Recrutement des fonctionnaires

De façon générale, le recrutement dans la fonction publique est conditionné par l'existence d'un poste vacant, établi et approuvé par avance par le Parlement lors de l'adoption du Budget. Un certain nombre de traits communs sont: la publication, la sélection (par chaque organisme autonome ou sur la base d'un concours de recrutement central) sur la base d'examens et d'interviews et finalement la nomination. Les périodes probatoires sont chose commune (dont la durée varie suivant le niveau du service. Par exemple en Allemagne, une période d'essai d'un an est prévue pour les employés de bureau alors que trois ans sont prévus pour les administrateurs).

Toutes les constitutions examinées contiennent des dispositions concernant la personne qui a le pouvoir de nommer des fonctionnaires. Les constitutions du Botswana et de l'Equateur se réfèrent à la loi pour déterminer qui a le pouvoir de nommer des fonctionnaires. Toutes les autres constitutions donnent ce pouvoir directement au pouvoir exécutif. La Constitution du Costa Rica donne ce pouvoir conjointement au Président et aux ministres respectifs. Au Mali, la Constitution stipule que le Président nomme les hauts fonctionnaires. De façon similaire, La Constitution bulgare stipule que le Président nomme les fonctionnaires de l'Etat à l'exception des hauts fonctionnaires dont la liste figure dans la Constitution elle-même. La Constitution du Sri Lanka donne le pouvoir de nommer les fonctionnaires au Conseil des ministres et à la Commission de la fonction publique; La Constitution de la Dominique donne ce pouvoir à la Commission de la fonction publique; et la Constitution australienne au Gouverneur général en Conseil (à moins que ce pouvoir soit délégué à une autre autorité).

En ce qui concerne les méthodes de recrutement, les constitutions du Brésil, de Bulgarie et de l'Equateur stipulent que le recrutement des fonctionnaires doit être fait par concours.

L'examen des législations sur la fonction publique étudiées révèle que les conditions de recrutement et de nomination des fonctionnaires sont généralement énoncées avec une grande clarté.

Une situation statutaire nouvelle particulière vaut la peine d'être décrite en détails étant donné qu'elle tente d'intégrer la flexibilité du secteur privé tout en préservant certains aspects de la fonction publique traditionnelle. En Australie, les directeurs d'organisme autonomes ont le pouvoir d'engager du personnel dans leurs organismes autonomes respectifs selon l'article 22 de la Loi sur la fonction publique. Toutes les décisions concernant l'engagement de personnes en tant qu'employés du Service public australien (APS) doivent être prises sur la base du mérite tel que défini dans les articles 10(1)(b) et 10(2) et dans les Directives adoptées le 5 décembre 1999 par le Commissaire au service public. Il est clair que les décisions en matière d'emploi doivent être prises sans protection ou favoritisme. L'article 17 énonce en effet:

"(1) une personne exerçant des pouvoirs en vertu de cette Loi ou en vertu des règlements (a) ayant à faire avec l'engagement de personnel du Service public australien, ou (b) étant en relation avec le personnel de l'APS de tout autre manière, doit s'assurer que ces relations ne sont pas empreintes de protection ou de favoritisme". Les Directives mentionnent spécifiquement les méthodes permettant d'assurer que le pool des candidats soit suffisamment large et mentionne l'éligibilité d'anciens fonctionnaires à être engagés de nouveau. Ils donnent aussi des exemples des sujets qui doivent être pris en compte de manière adéquate lors de l'évaluation des critères relatifs à l'emploi qui doivent être retenus pour une décision d'engagement fondée sur le mérite du candidat comme fonctionnaire, critères qui incluent aptitudes et capacités, qualifications, formation et compétence, niveau de performance du travail, capacité à produire des résultats, efficacité au niveau requis, qualités personnelles pertinentes, démonstration d'une aptitude à un développement additionnel et la capacité de participer positivement au travail en équipe (chapitre IV). Tous les membres de la communauté doivent avoir l'opportunité de se présenter comme candidats à un emploi dans la fonction publique dans la mesure du possible (article 10(1) de la Loi).

Tout directeur d'organisme autonome peut prendre la décision de ne pas rendre public un poste pour des candidats autres que les fonctionnaires déjà en service pour des postes d'un certain niveau, décision fondée sur des critères de coûts et d'efficacité opérationnelle, mais l'usage de ce pouvoir doit être utilisé comme une exception à la politique habituelle d'ouverture au public de tout poste vacant. Depuis février 1999, 98 pour cent des opportunités d'emploi dans la fonction publique ont été ouvertes au public; cependant, depuis le 30 juin 1999, les deux tiers des recrutements ont été des recrutements internes aux organismes autonomes concernés. Tandis que la loi voudrait refléter la pratique du secteur privé en accordant aux directeurs d'organisme autonomes les pouvoirs de recrutement, elle conserve la possibilité que les décisions initiales sur le recrutement soient prises par un comité consultatif indépendant de sélection (ISAC) qui pourrait être constitué dans ce but par le Commissaire au mérite et à la protection. L'ISAC doit présenter ses recommandations au directeur de l'organisme autonome, mais leur suivi n'est pas obligatoire. Toutefois, si le directeur leur donne suite, la décision n'est plus susceptible d'appel. La nomination constitue un contrat d'emploi de droit commun avec le Commonwealth d'Australie, le Directeur de l'organisme autonome et/ou le Ministre d'Etat pour l'emploi et les relations de travail qui représente l'employeur dans le cadre de la législation en vigueur, à savoir la Loi sur les relations professionnelles. Généralement l'emploi est de longue durée pour tout fonctionnaire de l'APS (article 22(2) de la Loi sur la fonction publique). Cependant un fonctionnaire peut aussi être engagé sur la base d'un emploi "temporaire" pour une période déterminée ou pour une tâche précise ou pour des fonctions de nature irrégulière ou intermittente. Les détails sur les raisons pour lesquelles une personne peut être engagée temporairement et sur la durée minimum/maximum de tels contrats, sont décrits dans les Règlements sur le service public (Règlement No. 300 de 1999), arrêté 3.5. Par exemple, le Règlement énonce que de tels contrats peuvent être justifiés par le fait qu'un organisme autonome a besoin de personnel temporaire possédant des qualifications particulières à condition que les employés qualifiés travaillant pour cette organisme autonome aient la possibilité d'exprimer leur intérêt pour ces tâches spécifiques. La durée maximum de doit pas excéder 18 mois.

Au Botswana, les nominations sont effectuées par des "instructions générales" du Président. Les procédures s'appuient sur les promotions internes dans la fonction publique ou par le recrutement direct par annonce à partir d'un certain niveau. La Loi sur la fonction publique (révisée) No. 14 de 2000, contient un nouvel article 31(f) qui spécifie que le népotisme ou le traitement discriminatoire dans les nominations seront considérés comme des infractions punissables. L'infraction est décrite comme suit: "nommer ou promouvoir toute personne à un poste de la fonction publique ou envoyer toute personne pour un cours de formation sur la base de la consanguinité, affinité, amitié, relations amoureuses, tribu, favoritisme ou toute autre considération autre que fondée sur le mérite et la compétition ouverte et équitable". Au Brésil, le concours public est la règle générale. Dans ce pays comme dans beaucoup d'autres, les conditions requises par la Constitution sont que les candidats aient la nationalité du pays concerné (par exemple, article 37 de la Constitution brésilienne de 1988).

En Bulgarie, selon la Loi de 1999 sur les fonctionnaires, les candidats doivent présenter leur candidature par écrit avec toutes les annexes requises par le décret du Ministre de l'Administration d'Etat. L'article 10 de la loi établit des procédures de concours selon lesquelles l'organisme autonome employeur fait une annonce concernant le poste pour lequel le concours est organisé, énonce toutes les conditions de nomination pour pouvoir occuper le poste en question, la procédure à suivre après le concours, les documents requis, le lieu et les délais dans lesquels ces documents doivent être présentés – pas moins de 30 jours à compter du jour où le concours est publiquement annoncé, le nom du fonctionnaire ou de la commission chargée de recevoir ces documents et d'inscrire les candidats qui se présentent au concours. La publication du concours est la responsabilité de l'organisme autonome employeur, dans un journal national ou local et aussi bien les candidats admis à concourir que ceux qui ne sont pas admis doivent être informés par écrit par l'employeur, pour les seconds avec une explication des raisons pour lesquelles leur candidature n'a pas été retenue. L'organisme autonome employeur doit nommer une commission de concours composée d'experts et qui inclura la participation de représentants de la Commission administrative d'Etat; cet alinéa de l'article 10 stipule que "les représentants des syndicats de fonctionnaires de l'administration concernée peuvent également y participer". La commission de concours organisera le concours selon ce qui a été annoncé, en évaluant les qualités professionnelles et de performance des candidats et peut classer jusqu'à trois personnes; sa décision quant au classement ne peut pas faire l'objet d'un appel; l'alinéa 11 stipule que la Commission administrative d'Etat est habilitée à donner des instructions spécifiques quant à la méthodologie qui doit être appliquée pour ces concours.

A Costa Rica, l'article 192 de la Constitution stipule que la nomination des fonctionnaires sera effectuée sur la base d'examens publics à l'exception, par exemple, des postes de confiance.

A la Dominique, comme dans plusieurs autres pays, les postes de haut niveau peuvent être pourvus par nomination directe par le Président. Dans le Règlement sur la Commission de la fonction publique de 1975 qui énonce les détails des nominations, promotions, mutations et détachements, la règle 11 énonce: "quand les postes vacants ne sont pas remplis selon le processus normal de promotion tel que décrit dans le plan de service, ou par les résultats d'examens ou de bourses prévus selon un plan approuvé, le poste vacant sera – sauf avis contraire de la Commission, rendu public au

moyen d'annonces dans les délais permettant aux candidats de présenter leur candidature en accord avec l'annonce". Le Règlement 17 décrit la procédure à suivre pour les nominations, promotions, mutations et détachements en indiquant que la procédure peut exiger, si la Commission de la fonction publique exige que le poste vacant soit annoncé, la soumission par le secrétaire permanent concerné, du texte de l'annonce à la Commission de la fonction publique. La Commission peut décider de la constitution d'un conseil de sélection pour interviewer les candidats, de la composition du conseil et de la forme sous laquelle le rapport du conseil sera soumis à la Commission. Le règlement prévoit aussi que la Commission peut, si elle en décide ainsi, convoquer un candidat pour une interview. La règle 19(1) stipule que la Commission peut exiger que l'annonce d'un poste vacant dans la fonction publique que ladite Commission doit remplir, soit envoyée au secrétaire général de l'organisme autonome concerné l'invitant à présenter des suggestions pour remplir ce poste, et peut également exiger de cette personne qu'elle se présente devant la Commission et présente des preuves à la Commission en ce qui concerne tout sujet que la Commission doit prendre en considération pour que le poste en question soit rempli.

La Réglementation de la fonction publique de Jordanie de 1994 constitue un exemple d'un certain nombre de textes récents qui fondent le recrutement spécifiquement sur le mérite et les qualifications. L'article 22 de la Constitution nationale spécifie que "tout Jordanien a le droit d'être recruté pour un poste public, s'il remplit les conditions prescrites par les lois et règlements. La nomination à un poste gouvernemental ou à un organisme autonome public lié au gouvernement ou à tout poste municipal, que cette nomination soit temporaire ou permanente, sera faite sur la base du mérite et des qualifications". Le Bureau de la fonction publique jordanien a des responsabilités étendues en ce qui concerne le recrutement et le processus de sélection: Le Directeur du recrutement et de la sélection dans le service donné, organise et conduit la procédure technique pour la sélection des candidats sur la base d'une compétition juste et ouverte. Il existe un engagement total pour garantir l'égalité des chances devant l'emploi et la loi, établir des quotas en faveur de quatre catégories de personnes, à savoir: (1) les fils et filles de martyrs; (2) les membres de familles pauvres qui reçoivent une aide régulière mensuelle du Fond national d'assistance; (3) les personnes handicapées dont le handicap ne constitue pas un obstacle à l'accomplissement du travail concerné; et (4) un membre d'une famille comprenant au moins quatre membres au chômage, lesdits membres étant titulaires d'un diplôme d'un collège universitaire ou plus élevé. Cette dernière catégorie reflète les exigences de mérite et de qualifications retenues par la Constitution. Les nominations dans la Fonction publique de Jordanie restent limitées aux nationaux et exigent du candidat qu'il ait au moins 18 ans, une bonne santé mentale et physique, aucune condamnation criminelle et une bonne conduite.

De la même façon, l'Ordonnance No. 77/71 CMLN du 26 décembre 1977 du Mali spécifie que le recrutement des fonctionnaires se fera dans le contexte de règles établies par avance sur une base impersonnelle, y compris les dispositions telles que la nationalité, l'âge et les aptitudes requises. Elle reflète son passé colonial et fait écho à la tradition française du recrutement dans la fonction publique, en exigeant une sélection au moyen de concours organisés selon un calendrier annuel et préparés par la Direction nationale de la fonction publique et du personnel dans le cas des postes fixes qui sont prévus dans le budget central. Mais cette forme de sélection n'est pas limitée à l'Afrique francophone. Au Japon, le recrutement et la promotion dans la

fonction publique sont effectués sur la base du mérite personnel de telle façon que les chances sont égales et ouvertes à tous les citoyens et que la sélection pour chaque nomination soit fondée sur les résultats d'examens ou de la performance dans le travail ou tout autre aptitude susceptible d'être démontrée. Le recrutement dans la fonction publique se fait surtout parmi les nouveaux diplômés des écoles et universités. En accord avec la loi nationale sur la fonction publique, l'Autorité nationale sur le personnel conduit annuellement trois types principaux d'examens de recrutement pour les diplômés pour tous les ministères et organisme autonomes gouvernementaux. Les examens de recrutement sont généralement composés de trois ou quatre types principaux de tests: connaissances générales, connaissances spécialisées, rédactions courtes et interviews. La valeur attribuée à chacun de ces tests est examinée avec attention de telle façon que les candidats qui sont bien équilibrés et qui sont hautement qualifiés, à la fois en ce qui concerne leurs connaissances et leur personnalité, soient considérés en priorité pour des nominations.

Certaines dispositions concernant le recrutement dans des législations récentes représentent une rupture par rapport au passé de la fonction publique: ainsi, la loi lettonienne sur la fonction publique du 21 avril 1994 énonce dans son article 6:

Les conditions requises obligatoirement pour pouvoir être candidat à un poste dans la fonction publique sont:

- [...]
- (iii) connaissance de la langue lettonienne et au moins d'une autre langue;
- [...]
- (viii) ne pas avoir été salarié ou employé par le KGB dans l'ex-Union Soviétique ou la SSR lettonienne, le Ministère de la défense de l'ex-Union soviétique ou tout autre service de sécurité étranger, les services d'espionnage ou de contre-espionnage militaires; résident ou membre d'un département "conspirateur" de ces institutions;
- (ix) n pas être ou avoir été membre d'organisations interdites par la loi de la République de Lettonie sur la décision de la Cour Suprême ou d'une décision de justice après que les dites organisations aient été interdites;
- (x) n pas être empêché légalement d'occuper un poste de fonctionnaire.

En France, dans un effort pour moderniser les procédures de recrutement, la Loi sur la réintégration des emplois précaires et sur la modernisation du recrutement dans la fonction publique (No. 2001-02 du 3 janvier 2001) permet de considérer l'expérience professionnelle comme équivalent à des qualifications universitaires.

Dans tous les pays étudiés, la nomination initiale est faite pour une période probatoire. Le Sri Lanka, par exemple, prévoit une période d'essai de trois ans. Dans certaines lois plus récentes, la période d'essai est plus courte (Antigua et Barbuda, Règlements sur la fonction publique du 12 décembre 1992, No. 1 de 1993 – au moins six mois; Loi sur la fonction publique polonaise du 18 décembre 1998 – de 6 à 8 mois; Instructions générales de 1990 de Zambie – au minimum une année). De même, un trait commun à toutes ces lois est que les postes les plus élevés dans la fonction publique soient remplis par des comités parlementaires sur la base d'interviews ou de l'examen des dossiers des fonctionnaires déjà en service. La majorité de ces

nominations à des postes élevés ne peuvent faire l'objet d'une révision pour des raisons de procédures ou de substance.

11. Rémunération

Une grande partie de la recherche du BIT a été centrée sur la fonction publique (Chow, Ghellab, Määttä, Robinson et Silvestre). Le Comité mixte sur la fonction publique et les réunions mixtes qui se sont succédées se sont penchés sur cette question (voir en particulier la réunion mixte de 1995, Rapport final, conclusions Nos. 14-17 et la réunion mixte de 1998, conclusions Nos. 11 et 12). Cette étude n'a pas pour but de présenter une vue d'ensemble complète des systèmes de rémunération dans la fonction publique, encore moins de découvrir les niveaux exacts de rémunération et d'allocations. Elle souhaite présenter une réflexion sur les tendances actuelles du cadre réglementaire présent dans un certain nombre de lois. Pour des raisons pratiques – déjà notées dans l'introduction – l'étude fait une comparaison des dispositions législatives applicables selon les lois sur la fonction publique; les détails nombreux figurant dans les législations subsidiaires ne sont pas décrits.

En général, trois modèles ont été suivis pour fixer les salaires des fonctionnaires: législatif, exécutif et conventions collectives. Selon le premier modèle, la détermination des rémunérations est établie par les membres du parlement, le plus souvent sur avis du Ministre de la fonction publique ou d'un département équivalent (Ethiopie, Zimbabwe). Ce système est de moins en moins utilisé. Dans quelques pays africains, la tendance a été d'établir que la décision du gouvernement doit faire l'objet d'un avis par un organisme avec participation syndicale (Conseil supérieur de la fonction publique en République Centre Africaine; Comité consultatif interministériel au Bénin, Conseil supérieur de la fonction publique en Tunisie). La troisième option, telle qu'elle est décrite ci-dessous dans la section sur la liberté syndicale et conventions collectives, est en augmentation, bien que les Conventions Nos. 151 et 154 n'aient pas été encore largement ratifiées.

Les pays ayant un héritage britannique semblent plutôt favoriser le deuxième modèle: la détermination par le pouvoir exécutif sur la recommandation de commissions ad hoc généralement établies par la loi. La détermination par le gouvernement est fondée soit à partir des recommandations de commissions spéciales nommées périodiquement par le gouvernement pour examiner les salaires dans la fonction publique soit par le Cabinet ou un Conseil des Ministres lui-même, après consultation des autorités budgétaires et de l'organisme autonome centrale du personnel (Bangladesh, India, Pakistan et Sri Lanka; Gambie, Sierra Leone et Soudan). Les suggestions de la Commission peuvent aller au-delà des révisions de salaire et étudier le classement et autres sujets (Kenya). Les révisions de salaires qui en résultent généralement sont mises en application au moyen de décrets d'exécution ou de règlements et l'autorité morale des personnes nommées dans ces commissions de révision garantit que les recommandations, tout en n'étant pas obligatoires, soient suivies. Les lois permettent généralement aux représentants du personnel de présenter leurs suggestions, et peuvent même exiger que les syndicats du personnel ou les associations du personnel soient impliqués dans la rédaction des termes de référence des commissions de révision.

La présente étude a noté une tendance générale à ce que le salaire soit lié à la performance [Australie, Mali, Lettonie (prime de performance)]. Il est clair que cette tendance s'inscrit dans un mouvement vers des structures de salaire dans la fonction publique plus flexibles. Certaines législations nationales permettent depuis déjà un certain temps d'encourager une meilleure performance sous la forme de bonus à la productivité. Mais l'intérêt plus récent pour des salaires liés à la performance semble trouver sa source dans son utilité potentielle comme outil de motivation dans le contexte de la réforme de la fonction publique et comme un moyen de retenir un personnel hautement performant. Un autre facteur est la pression du marché du travail vers un changement des structures de rémunération. De nombreuses études ont fait état de la baisse des salaires constatée dans les années 1980-1990, tout particulièrement la rémunération des fonctionnaires de haut niveau par rapport au secteur privé. A Costa Rica et en Equateur, les problèmes de rémunération (à la fois la baisse du pouvoir d'achat des salaires et le non-paiement des augmentations semestrielles prévues par la loi) ont fait ombre aux réformes de la fonction publique.

Un mot devrait être dit au sujet des indemnités puisque celles-ci continuent d'être populaires dans les lois nouvellement adoptées. Elles sont généralement classées en trois types et peuvent être payées en argent liquide ou en avantages en nature. Les allocations de remboursement visent à rembourser des dépenses accrues dans l'exécution des tâches de fonction, et la plupart des lois examinées incluent dans cette catégorie les récépissés de transport ou les indemnités journalières de déplacement. En second lieu, certaines indemnités sont payées à tous les fonctionnaires ou à tous les fonctionnaires d'un certain niveau; indemnité de jours de fête et bonus annuels en sont fréquemment des exemples. Certains systèmes incluent les indemnités pour coût de la vie (COLA); d'autres considèrent que ces indemnités font partie de la rémunération de base. Au Brésil, la Constitution prévoit des révisions annuelles afin de maintenir le pouvoir d'achat. Les indemnités de logement sont communes (Kenya, Mali). En troisième lieu, l'attribution d'indemnités pour imprévus dépendent de certains critères, tels que le mariage, le décès d'un parent, un bonus pour la rapidité de la dactylographie ou l'utilisation d'une voiture personnelle et d'un chauffeur pour des missions de fonction. En Amérique Latine ou les pays d'inspiration française, une indemnité familiale forfaitaire est accordée (Brésil, Mali). Les fonctionnaires des plus hauts niveaux reçoivent souvent des indemnités de loisirs ou d'hospitalité (Bénin, Kenya, Nigeria, Pakistan, Sierra Leone, Somalie et Soudan). Dans cette dernière catégorie entrent aussi les indemnités pour affectation dans des lieux ou des conditions difficiles (Costa Rica).

Certaines législations sur la réforme de la fonction publique récentes tendent à s'inspirer des méthodes utilisées dans le secteur privé pour la détermination de la rémunération. L'Australie est un exemple de choix dans ce sens. La Loi sur la fonction publique de 1999 stipule formellement que ses dispositions sont soumises au Décret sur les relations sur les lieux de travail de 1996 qui à son tour régleme formellement les négociations collectives. Selon la Loi de 1996, les représentants des travailleurs et des employeurs peuvent discuter afin d'arriver à des accords homologués qui seront déposés auprès du département gouvernemental concerné pour vérification et conformité aux lois, ou les travailleurs peuvent directement négocier ce qu'on appelle des "accords sur les lieux du travail" au niveau individuel, qui devront également être homologués par la Commission des relations professionnelles. Il existe cependant dans le nouveau système australien l'option d'une détermination

ministérielle des rémunérations selon l'article 24 de la Loi de 1999, mais cette option n'a apparemment été que rarement utilisée. La situation australienne est donc une situation de responsabilité individuelle relativement totale au niveau de l'organisme autonome gouvernemental, bien que les décisions et les négociations sur le niveau des salaires et les fluctuations à l'intérieur de l'éventail des salaires doivent être guidées par certains principes tels qu'une haute productivité et performance et le fait que les augmentations doivent provenir du propre budget de l'organisme autonome concerné.

D'autres textes récents décrivent la structure des rémunérations en termes généraux. La Loi sur la fonction publique du Botswana de 1998 est silencieuse en ce qui concerne le détail des salaires, bien que l'article 38 (intitulé "divers") autorise le Président à prendre des décrets pour la meilleure application des buts et dispositions de la Loi. La Loi sur la fonction publique de la Dominique, article 39(1), autorise le Ministre, après consultation avec le Directeur du personnel et les représentants des fonctionnaires, à réglementer toutes les matières qu'il considère comme nécessaires ou utiles en vertu de la Loi pour la bonne exécution de ladite loi et il spécifie en particulier: "(b) pour prescrire les termes et conditions de l'emploi dans la fonction publique; (d) pour prescrire les qualifications requises et la rémunération des fonctionnaires". Il faut remarquer que le Comité d'experts du BIT a suivi, dans le contexte de l'application par la Dominique de la Convention No. 100, la rationalisation de la classification des rémunérations par l'évaluation des tâches dans la fonction publique. Cette évaluation a été entreprise par la Branche des services du personnel du département de l'administration du cabinet du Premier Ministre. Un nouveau manuel d'évaluation des tâches a été publié qui utilise un système de points neutre du point de vue des sexes (incluant connaissances, expérience, complexité des tâches, besoin de directives, conséquences des erreurs commises, données confidentielles, contact avec les autres, supervision, exigences mentales, conditions de travail et risques). L'Association de la fonction publique a été impliquée dans l'exécution d'une nouvelle évaluation récemment.

Les dispositions ci-dessus mentionnées peuvent être comparées avec le texte plus ancien (1985) en vigueur au Sri Lanka; ce dernier contient une série de règles extrêmement détaillées dans son Chapitre VII sur les salaires. Il spécifie que la détermination des salaires est une fonction qui doit être partagée entre le Directeur du personnel et le Directeur du budget/trésor public qui doivent se consulter. Le Directeur du personnel déterminera les échelles de salaire dans la fonction publique pour des postes ou des grades déterminés et le Ministre des Finances aura la responsabilité de la détermination de ces échelles et de la structure générale des salaires dans son ensemble. Le chapitre prévoit le calcul des salaires sur la base d'une partie de l'année ou d'un mois, un paiement mensuel, et décrit en détails un nombre d'exemples spécifiques de promotion des fonctionnaires ou de re-nomination après départ, et d'augmentation de salaire par exemple, quand un fonctionnaire prend un congé sans salaire pour étudier et rejoint son poste ultérieurement.

Plusieurs lois envisagent la fixation des rémunérations par un organisme central: au Botswana, il s'agit de la Commission de l'examen des salaires; en Equateur, il s'agit du Conseil national des rémunérations (*Consejo Nacional de Remuneraciones*). Dans ce dernier cas, une loi spécifique – La loi sur la rémunération des fonctionnaires, Décret suprême No. 1338 du 3 janvier 1975 – décrit en détails ce qui constitue le

salaire de base, les avantages complémentaires, en faisant une liste de 21 niveaux de l'échelle correspondante des salaires).

La Loi malienne contient un certain nombre de détails concernant la rémunération dans son ensemble. Celle-ci comprend le salaire de base, les indemnités familiales et diverses autres indemnités et subventions. Il prévoit que les montants soient publiés dans un tableau annexé au *Statut général*, et que des bonus à la productivité et autres encouragements similaires puissent faire l'objet de décrets.

La Loi sur la fonction publique de Bulgarie de 1999 est un autre exemple de législation relativement détaillée dans le domaine de la rémunération. L'article 32 de la loi stipule que le fonctionnaire aura le droit à un salaire de base déterminé en fonction de sa position et de son rang, et l'alinéa 2 stipule que des paiements additionnels peuvent être fondés sur: la durée de service, le travail les jours de fête et jours de repos; compensation pour disponibilité en dehors du lieu de travail ou en dehors des horaires de travail; possession d'un diplôme scientifique; l'accomplissement de tâches additionnelles sur demande de l'employeur; et d'autres cas prévus par la loi. Alors que la plupart des législations examinées prévoient un paiement du salaire mensuel, la loi Bulgare prévoit un paiement bimensuel.

La Réglementation sur la négociation collective pour les fonctionnaires (No. 162 du 9 octobre 1992) au Costa Rica se réfère à une commission de négociation (*Comisión de Homologación y Ratificación de la Negociación Colectiva*), qui est un forum de négociations sur les augmentations de salaires dans la fonction publique. A compter du 1er janvier 2000, certains postes devaient correspondre à des salaires indexés sur le coût de la vie sans autres émoluments. Une indemnité spéciale, le 13ème mois, est payée chaque décembre. Il semble que les détenteurs de diplômes supérieurs soient avantagés tout comme les fonctionnaires en poste dans certaines zones géographiques.

12. Autres termes et conditions de l'emploi

La plupart des lois, qu'elles soient de formulation récente ou qu'il s'agisse des lois en place depuis deux décennies, incluent des dispositions spécifiques sur les congés, la mobilité, les indemnités en cas de maternité et mutations.

En ce qui concerne les congés en Australie, la loi de 1976 sur les congés pour service de longue durée (pour les employés du Commonwealth), dans ses articles 16 et 18, stipule que les fonctionnaires ont droit à ce congé après dix ans d'emploi rémunéré sans interruption. D'autres types de congés discrétionnaires dans le contexte australien, le plus souvent non rémunérés, peuvent être négociés dans des accords homologués ou dans le contrat du lieu de travail de l'individu dans le cadre de la législation sur les relations sur les lieux de travail. Il existe une politique de la mobilité prévue dans les règlements complémentaires. La maternité est couverte par une autre loi spécifique qui date de 1973 [Loi sur le congé de maternité (pour les employés du Commonwealth)].

Au Botswana, les règlements prévoient une journée de travail de 7 heures 3/4, et un congé de maternité de 12 semaines avec salaire, étant entendu que cette disposition

n'est valable que pour trois maternités au maximum. La Constitution brésilienne joue de nouveau un rôle primordial en prévoyant la journée de travail de huit heures et la semaine de 44 heures tout comme un congé de maternité de 120 jours pour les citoyens brésiliens. La loi de 1990 sur la fonction publique inclut également des congés pour accomplissement de certains services civiques. La Constitution prévoit le contrat à durée illimitée après trois ans de service (article 41) et la loi de 1990 contient un certain nombre de détails quant à cette stabilité après cinq ans de service.

La loi bulgare sur les fonctionnaires, dans son article 34, stipule que chaque employé a droit à un congé payé régulier annuel; de même, le droit à un congé additionnel, à un congé payé lié au service, à un congé pour l'accomplissement de devoirs civiques, à un congé lié à une absence couverte par le régime des assurances sociales et à un congé sans paye sont prévus par la loi. L'article 40 de cette loi énonce que pour accomplir les tâches de son service, le fonctionnaire a droit à un uniforme dans les conditions prévues par décret du Conseil des Ministres. L'article 49 prévoit une journée de travail de 8 heures et une semaine de 40 heures et de cinq jours. L'article 50 décrit en détails les conditions du travail supplémentaire: l'employé aura droit à un congé annuel additionnel qui peut aller jusqu'à 12 jours. D'autres dispositions concernant les heures de travail figurent dans l'article 52 (pauses durant la journée, y compris une pause pour le repas de midi d'au moins 30 minutes; un repos continu entre les jours qui ne peut pas être inférieur à 12 heures; le droit à un repos hebdomadaire de deux journées consécutives, en principe samedi et dimanche). L'article 56 spécifie qu'un fonctionnaire qui a été en service pour au moins huit mois a droit à un congé payé de 30 jours. L'alinéa 3 de cet article prévoit que le Conseil des Ministres peut déterminer le nombre exact de journées supplémentaires de congé suivant la position et le rang du fonctionnaire.

Les Règlements sur la fonction publique (article 82A) en Jordanie prévoient 30 jours de congé annuel (pour les postes de haut niveau) ou 20 jours (pour les postes inférieurs). D'autres types de congé sont congé de formation, congé de maternité, congé pour urgence, de pèlerinage, de maladie et congé spécial non rémunéré.

L'ordonnance malienne prévoit différents types de congé, tels le congé annuel, le congé maladie, le congé de maternité, le congé de formation, pour raisons de famille et congés spéciaux. La journée de 8 heures et la semaine de 40 heures sont prévues dans d'autres textes récents (Japon, Lettonie, Pologne) bien que quelques juridictions européennes aient diminué la durée de la semaine de travail (en Allemagne, par exemple, la semaine de travail est réduite à 38,5 heures au niveau fédéral). Le texte le plus remarqué dans ce contexte est le Décret français No. 2000-815 du 25 août 2000 qui réduit à 35 heures la semaine de travail des fonctionnaires et qui évalue le total annuel des heures de travail à un maximum de 1 600 heures.

13. La formation

La Réunion mixte du BIT sur le Développement des ressources humaines dans la fonction publique dans le contexte des programmes d'ajustement structurel et transition, en 1998, a porté une attention particulière aux relations entre la formation et le développement des ressources humaines. Ses conclusions Nos. 8 et 9 rappellent le lien avec la Convention No. 140 de 1974 sur les congés de formation rémunérés et

met la lumière sur le besoin, durant la restructuration, de faire correspondre la formation aux capacités liées à l'emploi, au moyen d'une approche multidisciplinaire. Cette formation moderne, qui va au-delà des cours traditionnels est décrite dans la Conclusion No. 9: "la formation doit aller au-delà des qualifications pour l'emploi et doit également renforcer les valeurs importantes de la fonction publique, telles que des normes éthiques, l'égalité des chances, l'absence de discrimination, la transparence, la responsabilité. Elle doit aussi promouvoir des attitudes qui soutiennent un environnement libre de corruption."

Dans ce domaine les lois tendent à entrer dans deux catégories: le premier groupe de lois suit cette approche moderne du développement des ressources humaines (souvent reflétés dans les codes du travail du secteur privé), en particulier la situation australienne, et le deuxième groupe suit une tradition établie dans les années cinquante et soixante selon laquelle la formation des fonctionnaires formelle et formalisée est la norme. Dans le premier groupe de lois, on trouve très peu de références à la formation des fonctionnaires en dehors de la possibilité de prendre un congé spécial. La loi du Botswana autorise un congé d'une année avec salaire et un congé supplémentaire avec un salaire réduit de moitié pour autant que les études soient suivies dans une institution approuvée. Cette disposition ne s'applique qu'aux fonctionnaires d'un certain niveau. Au Brésil, il semble que les écoles gouvernementales offrent des cours pour l'avancement de carrière dans le contexte de l'article de la Constitution 39(2). L'article 37(7) prévoit également des programmes pour l'amélioration de la productivité et de la qualité dont le financement est prévu dans d'autres lois. La loi bulgare énonce clairement le droit à la qualification professionnelle. L'article 35 énonce:

1. L'employeur doit offrir les conditions permettant au fonctionnaire d'améliorer ses qualifications professionnelles et de poursuivre sa formation.
2. Quand les conditions du service l'exigent, les dépenses liées à l'amélioration des qualifications professionnelles et la poursuite de la formation du fonctionnaire seront supportées par les administrations concernées.
3. Il sera créé un Institut d'administration publique et d'intégration européenne ayant le statut d'organisme autonome de l'Administration du Ministre d'Etat pour entreprendre la tâche de pourvoir à la qualification professionnelle et la formation continue des fonctionnaires.

De même au Costa Rica, il existe une Commission nationale pour la professionnalisation et la formation des fonctionnaires d'état (*Comisión nacional de capitalización y formación del personal de la administración pública*). Créée en vertu de la Loi No. 6362 du 3 septembre 1979, cette commission a été renforcée par la création d'une autre commission pour la programmation des capacités en droit public pour les fonctionnaires d'Etat, en vertu d'un décret No. 14177-J-PLAN du 27 décembre 1982. Dans le même esprit, en Equateur, des lois ont été adoptées pour moderniser la capacité des fonctionnaires: la loi sur la modernisation de l'Etat (*Ley de Modernización del Estado*), No. 50 du 31 décembre 1993 permet une amélioration des capacités au moyen d'une formation au sein du Bureau de la fonction publique et du développement institutionnel (*Oficina de Servicio Civil y Desarrollo Institucional* – OSCIDI).

La loi de 1991 sur la fonction publique de la Dominique créé un Département de l'Administration de la formation dans son article 17. Ce département a de nombreuses fonctions, y compris d'assurer que l'efficacité soit maintenue au sein de la fonction publique et qu'existe la possibilité d'avancement sur la base de la reconnaissance du mérite, des capacités et de l'intégrité. Selon les Règlements de la Dominique sur la Commission de la fonction publique, le règlement 15 décrit la procédure de nomination à suivre si on souhaite attribuer une bourse à un fonctionnaire afin qu'il puisse suivre des cours de formation spéciaux pour lui permettre d'obtenir un poste plus élevé ou d'améliorer ses qualifications en vue d'une promotion immédiate. En outre, le règlement 12(2)(d) énonce que parmi les raisons devant être prises en considération par la Commission de la fonction publique pour évaluer l'aptitude d'un fonctionnaire à une promotion, il faut tenir compte de tous les cours de formation suivis par ce fonctionnaire (que ce soit aux frais du gouvernement ou non); ceci semble indiquer qu'une formation professionnelle associée aux nécessités de la fonction, payée par le gouvernement est également disponible à la Dominique.

La Jordanie et le Sri Lanka sont deux exemples de la seconde catégorie de lois mentionnée ci-dessus. La Jordanie possède un Institut d'Administration Publique (JIPA) et le Sri Lanka une Académie d'Etudes Administratives (AAS) et l'Institut Sri Lankais de l'Administration du Développement (établi par la loi No. 9 de 1982) ainsi que l'Institut de Formation de la fonction publique (PSTI) établi en 1991. Le JIPA offre une variété de cours de formation, y compris des cours de gestion considérés comme une condition pour la promotion des fonctionnaires à des postes de haut niveau; des cours de gestion intermédiaires; des cours de formation générale; des cours spéciaux répondant aux besoins spécifiques des différents départements; et des séminaires et symposiums sur de sujets spécifiques pour les fonctionnaires de hauts rangs. Un certain nombre de fonctionnaires ayant des postes de responsabilité dans la formation professionnelle et des postes techniques peuvent recevoir une formation professionnelle au sein de la Corporation de la formation professionnelle qui offre aussi ses services au secteur privé. Il existe un département spécial au sein du Bureau de la fonction publique ayant la responsabilité d'attribuer des bourses et des cours de formations à l'étranger. La loi du Sri Lanka contient de même des dispositions sur les bourses pour certaines formations à l'étranger et tous les ministères possèdent une unité de développement de la gestion et de la formation pour le développement d'une formation spécialisée au sein de l'administration. Les dispositions concernant la formation ont été élargies en 1980 pour permettre une période de congé sans salaire (par exemple, permettant à des fonctionnaires spécialisés, comme des ingénieurs, d'entreprendre une période d'emploi à l'étranger) de cinq ans en deux étapes, avec le droit d'accumuler les augmentations de salaire durant le congé.

L'OCDE, dans le contexte du programme SIGMA (Soutien pour l'amélioration dans le gouvernement et la gestion dans les pays d'Europe centrale et d'Europe de l'Est – SIGMA-CEEC) a préparé un document intitulé "Les systèmes de formation dans la fonction publique dans les pays de l'OCDE". Bien que limité à des exemples de pays de l'OCDE, ce document décrit de façon utile l'évolution de la formation dans la fonction publique, en partant des années soixante quand les gouvernements ont décidé d'investir dans la formation au sein des services jusqu'aux années soixante-dix et quatre-vingt où des réformes administratives importantes ont donné naissance à des programmes de formation plus ambitieux afin de mieux répondre à une nouvelle philosophie de la fonction publique. Cette étude note en particulier qu'une nouvelle

vague de philosophie de la formation, notamment la formation en gestion, risque de transformer la conception de la fonction publique pour la rapprocher de la gestion dans le secteur privé, selon les pays. Par exemple, la Grande Bretagne semble être en tête en Europe et a introduit les valeurs du secteur privé dans la fonction publique; bien que fasse défaut une législation gouvernant la formation au sein du service, une telle formation a traditionnellement joué un rôle important dans l'administration britannique. D'autres pays, tels que l'Autriche, la France et l'Allemagne, ont hésité à changer le système de valeurs de la fonction publique, tout en réformant en même temps la conception de la gestion en mettant l'accent sur la flexibilité, la performance et en liant le développement des carrières à la performance et la formation. En ce qui concerne le cadre législatif, cette étude note que dans la plupart des pays, la formation interne est réglementée soit par la loi sur la fonction publique soit par ses décrets d'application.

Quelques pays comme l'Espagne, l'Italie et la France ont, outre des dispositions légales, des accords collectifs qui réglementent en détails une telle formation interne des fonctionnaires. La législation française oblige le gouvernement à mettre en place une politique de formation interne et reconnaît le droit du fonctionnaire à une telle formation. Ce cadre législatif est complété par un "accord-cadre" du 29 juin 1989 (renouvelé le 22 février 1996) qui réglemente en détails cette formation: par exemple, chaque fonctionnaire peut prendre 5 ou 6 jours pour compléter sa formation durant la durée de validité de cet accord (trois ans). Dans un certain nombre de pays de l'OCDE, le nombre moyen de jours consacrés à la formation par fonctionnaire excède en réalité le nombre de jours prévus par l'accord. En Italie, la législation permet au fonctionnaire d'entreprendre des études en vue d'obtenir un diplôme d'état et l'autorise à prendre jusqu'à 150 heures par an de congé éducatif payé. En Allemagne, des règlements spéciaux existent en ce qui concerne la formation interne des fonctionnaires qui travaillent dans l'administration des revenus et les administrations fiscales, les départements du travail et de la sécurité sociale. Au-delà d'un certain niveau, les fonctionnaires sont obligés d'entreprendre un cycle de formation de deux ans après avoir été recrutés; il existe également un cycle de formation de 6 à 8 semaines pour les nouveaux venus dans l'administration générale. Pour les pays de l'OCDE, le développement de politiques de formation incombe en principe aux services du gouvernement chargés de la fonction publique et des politiques en matière de personnel. Il peut s'agir de ministères chargés de la fonction publique et de la réforme administrative, comme en France et en Espagne, ou, comme en Allemagne et aux Pays Bas, les ministères de l'intérieur. Au Royaume Uni, la politique en matière de personnel, en particulier en ce qui concerne le recrutement, le développement des carrières et la formation, est assignée à la Commission de la fonction publique. En ce qui concerne les institutions de formation, la plupart des pays possèdent des institutions nationales qui offrent une formation initiale de longue durée qui peut se suivre avant ou après le recrutement, sous la forme de cours universitaires (Etats Unis, Canada) ou de collèges (Allemagne). Une formation interne pour l'adaptation et la promotion sous la forme de cours d'une durée limitée, jusqu'à six semaines, est généralement offerte par d'autres institutions de formation: le Collège de la fonction publique aux Royaume Uni et l'Académie Fédérale en Allemagne. En France, l'Ecole nationale d'Administration (ENA) joue un rôle à la fois dans la formation pour le recrutement initial et dans la formation continue en service, limitées, il faut l'admettre, aux juristes de haut niveau dans la fonction publique. Des cours d'introduction et d'orientation sont généralement offerts dans les deux premières

années d'emploi dans l'administration. Ces cours durent de 4 à 6 semaines et sont généralement en segments d'une semaine. Ils offrent une vue d'ensemble de sujets tels que méthodes de travail, réglementations budgétaires, droit public et lois sur la fonction publique. Là où la loi prévoit que le fonctionnaire doit mettre à jour les qualifications requises par son travail, certains pays permettent un congé spécial de formation. En France par exemple, les fonctionnaires peuvent prendre jusqu'à trois ans de congé spécial (dont un an avec un salaire complet) pour poursuivre leurs études. Selon les pays, ces congés spéciaux peuvent être ouverts, c'est à dire non directement liés au poste ou fonctions tenues par le fonctionnaire; par exemple, le congé spécial pourrait être un congé pour des études de langues ou des cours universitaires liés au travail.

En Bulgarie, par Décret No. 82/2000 du Conseil des Ministres, un nouveau mécanisme pour la formation des fonctionnaires a été créé: l'Institut d'administration publique et d'administration européenne, dont les fonctions principales peuvent être décrites comme suit:

- étudier les besoins de formation en accord avec les tendances de la réforme administrative et l'intégration européenne;
- développer des programmes et des matériels de formation pour des cours de formation de courte durée et de longue durée;
- organiser un programme d'études supérieures pour les fonctionnaires en Bulgarie et à l'étranger;
- organiser des appels d'offre pour la formation de base des fonctionnaires par des institutions indépendantes et des universités;
- former les formateurs pour tous les programmes;
- organiser la formation des instructeurs sur le terrain; et
- offrir des cours et séminaires à des fonctionnaires de haut niveau sur les thèmes actuels de la réforme administrative et de l'intégration européenne.

Certaines responsabilités en matière de formation continueront d'être exercées par les ministères concernés. Une information plus détaillée sur la formation des fonctionnaires en pratique est contenue dans l'étude consacrée à la Bulgarie, Document SIGMA No. 12.

D'autres lois récentes contiennent également des idées innovatrices: les Règlements sur la fonction publique de 1993 d'Antigua et Barbuda obligent les officiels à former les nouveaux jeunes fonctionnaires autant que possible; la Loi de 1994 en Lettonie alloue 20 jours de congé d'étude avec salaire pour préparer et se présenter à des examens de doctorat et prévoit le remboursement des écolages; la Loi de 1998 en Pologne requiert un Plan annuel de formation en coopération avec l'Ecole d'administration publique et des plans individuels de développement professionnel et prévoit un budget pour couvrir les coûts de ces programmes de formation; en Zambie, les textes de 1990 prévoient un congé spécial avec salaire pour se présenter à des examens dès lors qu'ils sont directement liés à la carrière du fonctionnaire.

2. Procédures disciplinaires

Comme en matière de recrutement, la plupart des législations examinées contiennent des dispositions détaillées dans le domaine des mesures disciplinaires prises à la suite d'une infraction. Cela n'a rien de surprenant pour les pays qui ont maintenu le statut juridique classique des fonctionnaires, en particulier en ce qui concerne la stabilité de l'emploi – dans de tels cas, des procédures complexes pour l'audition et le jugement des plaintes assurent une justice administrative là où les autres moyens de résolution des conflits (comme le droit de faire partie d'un syndicat pour assurer la protection des droits liés à l'emploi ou le droit d'intenter une action de protestation) sont déniés. Il est cependant intéressant de trouver ces mêmes détails dans les législations qui ont aligné le statut des fonctionnaires sur celui des employés du secteur privé. La tendance générale est un système d'audition des plaintes par étapes (examen initial par le supérieur direct ou par le directeur de l'organisme autonome, renvoi devant un comité spécialisé ou une commission neutres – quelquefois mixtes). La garantie de l'impartialité de la procédure (procédure écrite, notification aux parties, délais, représentation légale ou syndicale, examen en appel des erreurs de droit) varie selon les juridictions. Les sanctions vont de l'avertissement au licenciement.

Un certain nombre de législations récentes (la Dominique, Australie) prévoient que les disputes soient auditionnées par un organisme permanent. La loi sur la fonction publique à la Dominique créé, dans son article 31, une Commission d'arbitrage de la fonction publique, composée d'un nombre égal de représentants du personnel et de la direction, qui se constituera en un tribunal d'arbitrage pour toute dispute qui lui est soumise. L'organisation des débats est laissée à la discrétion du président, après consultation avec tous les membres du tribunal, et les tribunaux ne sont pas obligés de suivre formellement un système quelconque, ils doivent seulement agir avec équité. L'article 34(4) prévoit que les parties à un conflit peuvent se présenter devant un tribunal d'arbitrage en personne ou être représentées par un tiers. L'article 35 prévoit qu'un tribunal d'arbitrage doit examiner tout litige qui lui est présenté dans des délais raisonnables et rendre une décision par écrit le plus rapidement possible, décision qui est définitive et qui s'impose aux parties, et qui peut faire l'objet d'un appel uniquement sur des questions de droit. L'article 37(1) stipule que lorsque l'une des parties a omis de se soumettre à une décision du tribunal, toute partie qui en est affectée peut demander à la Cour l'adjudication d'un décret d'exécution de la décision du tribunal. Les règlements d'application de la Loi dominicaine sont plus détaillés. Le Règlement 24 sur la Fonction publique définit ce qui peut constituer une mauvaise conduite comme suit: manquement au devoir d'exécuter correctement les tâches de sa fonction; contravention à toute disposition réglementaire; contravention à toute loi écrite concernant le service particulier dont le fonctionnaire concerné fait partie; ou toute conduite préjudiciable au bon fonctionnement de son service ou qui pourrait porter atteinte à la réputation dudit service. Selon le Règlement 34, les sanctions suivantes peuvent être prises suite aux délibérations du tribunal: licenciement, rétrogradation; réduction de salaire; suspension de l'augmentation de salaire; annulation d'une augmentation de salaire; amende n'excédant pas 7 jours de paie; réprimande; et licenciement sommaire pour absence sans permission. L'article 35 des Règlements prévoit en outre que, en dehors des sanctions ci-dessus, la Commission de la fonction publique peut, si elle est de l'opinion que ce fonctionnaire ne mérite pas d'être licencié mais que les débats révèlent des arguments dans ce sens, exiger que ce fonctionnaire prenne sa retraite.

Au Sri Lanka, Le Code de la fonction publique, Chapitre XXVIII, contient des dispositions détaillées sur la représentation des organismes publiques. Il stipule que tout officiel a le droit de présenter un appel devant toute autorité dûment constituée sur tout sujet affectant directement ses intérêts personnels. Son supérieur hiérarchique a le devoir de faire suivre cet appel, par l'intermédiaire du Chef du département auquel appartient le requérant, à la Commission de la fonction publique. Certaines conditions de recevabilité s'appliquent. Ainsi la requête doit être présentée par écrit, ne doit pas être présentée plus de six mois après le décret qui fait l'objet de l'appel, ne doit pas reprendre une requête antérieurement rejetée par la même autorité ou une autorité supérieure, ou, dans le cas où la compensation demandée découle d'un jugement de droit civil pris par une juridiction de droit civil dans un cas où le gouvernement ou le fonctionnaire n'était pas partie ou quand l'affaire n'est pas encore jugée. La procédure est la suivante: enquête préliminaire par le fonctionnaire requérant, établissement des chefs d'accusation, droit de réponse, enquête formelle ou délibérations sommaires, décision rendue y compris une sanction susceptible d'appel comme prévu dans l'article 126 de la Constitution.

L'ordonnance de 1977 au Mali consacre également un chapitre entier aux mesures disciplinaires. L'article 73 en établit les principes généraux: tout manquement par un fonctionnaire à ses devoirs, dans le cadre ou hors exercice de ses fonctions, le rend passible d'une sanction disciplinaire, sans préjudice d'une sanction dont il pourrait être passible en vertu du droit criminel. L'article 74 énumère une liste des sanctions: avertissement, blâme, rétrogradation, exclusion temporaire, résiliation sans perte du droit à la retraite et résiliation avec perte du droit à la retraite. L'article 77 stipule que toute autorité ayant la responsabilité de conduire les délibérations en matière disciplinaire a l'obligation d'initier ces délibérations immédiatement après qu'elle ait été notifiée de l'infraction présumée. Les délibérations en matière disciplinaire doivent être conclues dans un délai de cinq ans; ce délai peut être augmenté jusqu'à dix ans dans le cas d'infractions qui constituent un crime en droit pénal. L'article 80 stipule que les sanctions d'avertissement et de blâme ne peuvent être infligées que si le fonctionnaire a été avisé qu'il a le droit de présenter ses explications dans un certain délai et que seulement à l'expiration de ce délai les auditions peuvent prendre place. Les sanctions disciplinaires les plus graves qualifiées de sanctions "au second degré" ne peuvent être infligées qu'après une audition devant une commission disciplinaire. Certains décrets subsidiaires, par exemple les décrets No. 182/PG-RM du 3 juillet 1978 et No. 4/PG-RM du 3 janvier 1979 contiennent des détails complémentaires sur les procédures disciplinaires. Au Mali, il est possible de faire appel des décisions en mettant en question *l'ultra vires* des actions administratives devant la section administrative de la Cour Suprême. Le fonctionnaire a le droit de recevoir une copie écrite des chefs d'accusation et de se défendre lui/elle-même, en particulier d'être représenté devant la commission disciplinaire. Bien que le Mali ait adopté une loi de portée élargie sur la création de postes de médiateurs pour mettre l'accent sur la responsabilité des services de l'Etat et de l'administration vis à vis du public (Loi No. 97-022 du 14 mars 1997), les fonctionnaires ont l'interdiction de présenter leurs requêtes à ce médiateur indépendant (article 10).

La loi No. 13/98/AN de 1998 du Burkina Faso démontre la manière dont les différents statuts juridiques des personnes employées par l'Etat sont associés à des droits sensiblement différents:

Régime disciplinaire	
Pour les fonctionnaires article 138	Pour les agents contractuels de la fonction publique article 226
<ul style="list-style-type: none"> ▪ L'avertissement ▪ Le blâme ▪ L'exclusion temporaire des fonctions de 15 jours maximum ▪ La mise à pied de 16 jours au minimum et de 30 jours au maximum ▪ L'abaissement d'échelon ▪ La mise à la retraite d'office ▪ La révocation sans suppression du droit à pension 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ L'avertissement ▪ Le blâme ▪ La mise à pied de 15 jours au maximum ▪ Le licenciement

En Jordanie, les articles 43 et 44 des Règlements sur la fonction publique de 1994 décrivent les procédures concernant les mesures disciplinaires et les articles 132-140 décrivent les sanctions, qui sont similaires à celles décrites ci-dessus. Le fonctionnaire doit être entendu par un conseil de discipline. Les mises en question et examens de l'application des lois doivent être examinés par un Bureau de contrôle administratif et d'inspection établi en 1994.

Dans les juridictions d'Amérique Latine, un système similaire d'avertissement et de suivi des sanctions administratives, de suspension temporaire avec ou sans droits et finalement de licenciement s'applique (Equateur, Costa Rica). L'article 62 de la Loi de 1975 sur la fonction publique et la carrière administrative de l'Equateur, établit les procédures, avec appel devant un tribunal. Les articles 214 et suivants de la Loi générale de 1978 sur l'administration publique du Costa Rica, décrivent les procédures mises en place.

La Loi sur la fonction publique de Bulgarie, articles 89-100, décrit les procédures disciplinaires en détails. L'article 89 stipule que tout fonctionnaire qui est coupable d'avoir enfreint ses obligations de service sera sanctionné selon les procédures prévues dans la loi et l'alinéa 2 énumère les conduites susceptibles de faire l'objet de mesures disciplinaires comme suit: non accomplissement des devoirs de service, délai dans l'accomplissement des devoirs de service, non-respect des pouvoirs attribués dans le cadre du service, manquement aux obligations à l'égard des citoyens tels qu'énumérés dans L'article 20 de la loi, et une attitude grossière, mal élevée et non respectueuse à l'égard des citoyens. L'article 90 énumère les sanctions disciplinaires. Réprimande, blâme, délai d'une année de promotion à un rang plus élevé, rétrogradation pour une période de six mois jusqu'à l'expiration d'une année, licenciement. Elle précise qu'une seule sanction disciplinaire peut être infligée pour la même infraction. L'article 92 stipule que les sanctions disciplinaires seront infligées par l'organisme autonome employeur et que les sanctions les moins graves comme les réprimandes et les blâmes peuvent être infligées directement par le supérieur hiérarchique du fonctionnaire concerné. Les auditions sont décrites dans l'article 93: avant d'infliger une sanction disciplinaire, l'organisme chargé de sanctionner a l'obligation d'entendre le fonctionnaire, de lui donner le temps de fournir des explications par écrit et le temps de rassembler et d'avoir accès aux preuves.

Au Botswana, le pouvoir de prendre des mesures disciplinaires à l'égard des fonctionnaires de haut rang ne peut être exercé que le Secrétaire permanent du Président alors qu'à l'encontre des autres fonctionnaires ce pouvoir est exercé, selon l'article 6 de la Loi de 1998 sur la fonction publique, par le Directeur de la Direction de la fonction publique (nommé par le Président). Le pouvoir de prendre des mesures disciplinaires à l'encontre de fonctionnaires qui ont certaines hautes fonctions (ambassadeurs, hauts commissaires, secrétaire de cabinet, procureur général, secrétaires permanents et commissaires de police) est exercé par le Président. Les Décrets Généraux prescrivent que chaque fonctionnaire à l'encontre duquel des procédures disciplinaires sont intentées sera informé par écrit et avec suffisamment de détails des faits qui lui sont reprochés. Il sera accordé au fonctionnaire un délai raisonnable pour présenter sa défense. Dans le même esprit l'article 11 des Règlements sur la fonction publique stipule que, si un Secrétaire permanent est informé d'accusations de mauvaise conduite à l'encontre d'un fonctionnaire, cette personne doit, s'il pense qu'une procédure disciplinaire est nécessaire, donner des instructions à un fonctionnaire de rang élevé autre que l'accusé, de procéder à une enquête préliminaire sur ces accusations. Dans le cas où, sur la base de cette enquête préliminaire,

le Secrétaire permanent pense qu'il existe un cas contre le fonctionnaire, une liste des chefs d'accusation sera établie et adressée au fonctionnaire concerné dans un délai de 14 jours afin que le fonctionnaire puisse répondre aux charges à son encontre. S'il est reconnu coupable, le fonctionnaire peut recevoir des sanctions qui vont d'une réprimande au licenciement. A un niveau inférieur, en réponse à des accusations d'inefficacité, le Règlement sur la fonction publique prévoit que si le Secrétaire permanent est convaincu qu'un fonctionnaire est incapable d'accomplir son service de façon efficace, il soumettra un rapport au "fonctionnaire responsable" qui, s'il est convaincu de la légitimité de l'accusation d'inefficacité, remettra au fonctionnaire concerné un compte rendu écrit des fondements de l'accusation d'inefficacité. Le fonctionnaire responsable peut en référer à une commission d'enquête indépendante qui examinera les accusations et informera le fonctionnaire responsable de son opinion sur l'existence des preuves de ces accusations. Si la commission d'enquête considère ces accusations comme fondées, le fonctionnaire peut être licencié. D'autres sanctions incluent mise à la retraite anticipée, rétrogradation, réduction de salaire, avertissement et réprimande. La possibilité de faire appel devant la Commission de la fonction publique est prévue dans le Règlement 25(3). Selon l'article 111(2) de la Constitution du Botswana, la décision de la Commission de la fonction publique est définitive.

En Australie, les valeurs de la fonction publique énoncées dans l'article 10 de la Loi de 1999 sur la fonction publique et dans le Code de conduite décrit dans l'article 13 de cette Loi, constituent une série de principes gouvernant les conditions d'emploi dans la fonction publique. Un manquement à ce Code de conduite est punissable et fait l'objet de sanctions disciplinaires prises par le directeur de l'organisme concerné en vertu de l'article 15(1) de la Loi; les sanctions disciplinaires peuvent aller d'une réprimande à la résiliation du contrat. En général, aucune action ne peut être prise sans la constatation qu'un fonctionnaire a commis une infraction au Code de conduite et une telle constatation ne peut qu'être le résultat d'une procédure mise en place par chaque organisme autonome (un directeur peut établir des procédures différentes selon les catégories d'employés en vertu de l'article 15(3)(c) de la loi). Selon l'article 28 de la Loi et les règlements d'application, un directeur d'organisme autonome peut également suspendre un fonctionnaire s'il a des raisons de croire que cet employé a enfreint le Code de conduite et que la suspension serait dans l'intérêt général (Règlement 3.10(1)). Un aspect intéressant de la nouvelle loi australienne est la protection des droits fondamentaux des "dénonciateurs" (whistle blowers). Afin de renforcer la responsabilité dans le cadre des "valeurs" de la fonction publique et du Code de conduite, la loi, qui attire l'attention sur des infractions supposées, prévoit une protection spéciale de ces personnes dans son article 33. Ces "dénonciateurs" sont protégés contre toutes représailles et discrimination dans le cadre d'une accusation d'infraction au Code de conduite rapportée au Commissaire à la fonction publique, la Commission de la protection du mérite ou à un chef de service. Bien que l'article 33(1) permette à un fonctionnaire de faire appel contre toute action de son service concernant son emploi, un certain nombre de ces décisions ne peuvent pas faire l'objet d'un appel: ainsi, les décisions de mettre fin à l'emploi comme les décisions d'embaucher un employé peuvent ne pas faire l'objet d'un appel. De même, en vertu du Règlement 5.23(2), si l'employé a demandé la résolution du conflit à un tribunal ou une cour ayant juridiction pour traiter de ce problème, la décision ne peut pas être révisée. En vertu du Règlement 5.2(4), un fonctionnaire devrait généralement faire appel en premier lieu devant le directeur de l'organisme autonome concerné, puis au Commissaire de la protection du mérite qui peut recevoir la demande directement ou devant un comité de trois personnes (Règlement 5.28(2)), après quoi le Commissaire envoie son rapport au directeur de l'organisme autonome avec ses recommandations. L'employé peut demander un deuxième examen de sa requête par le Commissaire de la protection du mérite (Règlement 5.29). Il faut noter que les recommandations faites par le Commissaire de la protection du mérite, qu'il s'agisse d'un premier examen ou d'un examen en appel, ne lient pas le directeur de l'organisme autonome qui reste libre de confirmer ou de changer la sanction initiale ou de lui substituer une autre mesure (règlement 5.32(2)).

L'exemple australien met en lumière une autre tendance: l'utilisation de codes de conduite. Ceci est en accord avec la Conclusion No. 13 de la Réunion mixte de 1998 sur le développement des ressources humaines dans la fonction publique dans le contexte des programmes d'ajustement structurel et de la transition. L'Allemagne a adopté un Code de discipline fédéral depuis un certain temps; Le Royaume Uni n'a pas de loi explicite sur les mesures disciplinaires mais un code détaillé couvrant l'éthique et les "dénonciateurs" (whistle blowing). En réponse à l'Initiative irlandaise sur la gestion stratégique chargée de promouvoir un meilleur gouvernement, le Bureau de la fonction publique et les Commissaires aux nominations locales ont publié une déclaration sur les normes éthiques et professionnelles et ont réclamé un code de bonne pratique en ce qui concerne le recrutement et la sélection des fonctionnaires.

12. Licenciement⁶⁶

Les lois examinées révèlent deux approches distinctes en ce qui concerne le licenciement: une approche qui autorise le licenciement à tout moment dès lors qu'un préavis est notifié par écrit (Australie, Sri Lanka); une autre approche qui met l'accent sur un processus fondé sur une notification des accusations, des enquêtes, des appels possibles et une décision définitive par un organisme indépendant.

En Australie, en vertu de la Loi sur la fonction publique de 1999, article 29, le licenciement peut prendre place à n'importe quel moment par écrit (alinéa 1) ou, pour un employé titularisé, sur la base de motifs déterminés (alinéa 3) sans appel sauf dans les cas prévus par les dispositions de la Loi sur les relations professionnelles. En ce qui concerne les licenciements collectifs, l'article 15(3) de la Loi et du Règlement 3.11 les autorise dans le contexte des accords homologués ou d'accords individuels. Le processus est le suivant: pour les licenciements collectifs de moins de 15 employés, l'employeur doit notifier l'Agence de l'emploi du Commonwealth; la Commission des relations professionnelles a le pouvoir de prendre des décrets dans certaines circonstances en ce qui concerne le paiement d'indemnités pour rupture de contrat et les exigences de consultation. Les paramètres adoptés en avril 2000 en vertu de la Loi générale sont parfaitement clairs. Qu'il s'agisse d'accords collectifs ou d'accords individuels, ils doivent:

... prévoir l'accès aux mesures obligatoires de redéploiement, réduction et suppression d'emplois et assurer que:

- toute révision des dispositions sur le licenciement pour raisons économiques, y compris dans un accord sur un lieu de travail australien, ne peut pas accroître les obligations existantes sur le licenciement prévues dans ledit organisme autonome; et
- tous encouragements financiers particuliers offerts pour résoudre les difficultés provenant des changements organisationnels importants, doivent ne rien coûter à l'agence dans le contexte de ce changement et doivent être approuvés par le ministre responsable en consultation avec le Ministre de la fonction publique.

Au Botswana, ce sont les Décrets Généraux (Nos. 52.1.11 de 1996) qui autorisent le licenciement si le fonctionnaire est considéré comme coupable d'une infraction. Selon la Loi sur la fonction publique de 1998, article 14, s'il apparaît au Secrétaire Permanent que doit être mis fin à l'emploi d'un fonctionnaire sous contrat (autrement que par renvoi) en accord avec les dispositions du contrat, le Secrétaire permanent avisera le fonctionnaire par écrit que le licenciement est à l'examen et l'informerá de son droit à présenter ses arguments dans un délai de 21 jours. Selon l'alinéa 2 de cette disposition, le Secrétaire permanent fera suivre les arguments du fonctionnaire, s'il les a présentés, ainsi que ses propres recommandations, au "fonctionnaire responsable" qui déciderá si le contrat doit être résilié ou non. En ce qui concerne les licenciements pour restructuration, l'article 15(7) stipule que "si un service public est aboli, le fonctionnaire titulaire du poste correspondant, sauf s'il est muté par l'autorité concernée dans un autre service, sera considéré comme ayant pris sa retraite".

Dans les juridictions d'Amérique latine, ce sont normalement les dispositions constitutionnelles qui gouvernent le licenciement. Au Brésil la Constitution est particulièrement détaillée dans ce domaine: les articles 41(1) et 169(4) respectivement énumère les motifs de renvoi d'un fonctionnaire titularisé ou non titularisé:

- Article 41(1). En vertu d'une décision judiciaire définitive et non susceptible d'appel; par une procédure administrative dans laquelle la défense du fonctionnaire a été

⁶⁶ Le BIT a entrepris des recherches détaillées sur le sujet de la résiliation des contrats dans le secteur privé. Voir *Termination of Employment Digest*, Genève 2000, page 2: "Dans la majorité des systèmes de droit commun ou de droit civil, la position légale des fonctionnaires en ce qui concerne la sécurité de l'emploi et la résiliation a été réglementée de façon différente que pour les employés du secteur privé. Bien que la tendance aujourd'hui dans de nombreux pays soit un rapprochement entre les employés des secteurs public et privés, les aspects de la loi administrative sur le licenciement des fonctionnaires dépassent la portée de ce document, et les fonctionnaires ne sont donc pas inclus".

- pleinement assurée; ou par une procédure d'évaluation périodique de la performance, sous la forme d'une loi complémentaire et l'assurance d'une défense adéquate.
- Article 169(4). Si les mesures adoptées sur la base du paragraphe précédent (crédits budgétaires de l'Etat) sont insuffisantes pour assurer le respect des licenciements selon la loi complémentaire sous référence dans cet article, les fonctionnaires non titularisés peuvent perdre leur emploi dès lors que le décret motivant le licenciement pour chacune des branches spécifie les activités de l'administration concernée ou du département ou unité qui fait l'objet d'une réduction de personnel.
 - (5). Tout fonctionnaire qui perd son emploi en accord avec le paragraphe précédent a droit à une compensation équitable correspondant à un mois de salaire par année de service.
 - (6). Les emplois qui sont éliminés en accord avec les paragraphes précédents seront considérés comme abolis. La création de postes ayant les mêmes pouvoirs ou des pouvoirs similaires est interdite pour une période de quatre ans.

La position légale des fonctionnaires titularisés au Brésil est si forte que lorsque le poste disparaît, ils ne peuvent pas être licenciés. En vertu de l'article 41(3), "si un poste est aboli ou déclaré superflu le fonctionnaire titularisé sera mis en congé avec une rémunération proportionnelle à son temps de service jusqu'à ce qu'il soit muté à un autre poste".

En Bulgarie, la Loi sur la fonction publique de 1999, dans son chapitre VI, couvre la résiliation des contrats légaux. L'article 103(1) énumère les motifs généraux de résiliation comme suit:

- consentement mutuel écrit des deux parties;
- si la résiliation de la relation contractuelle est considérée comme illégale ou si le fonctionnaire est réintégré par un organisme d'emploi ou par un tribunal et que le fonctionnaire ne reprend pas son poste;
- si le fonctionnaire est incapable de remplir ses fonctions en raison d'une maladie qui lui a laissé un handicap ou des problèmes de santé permanents selon les conclusions d'une expertise médicale conduite par une commission professionnelle;
- en raison d'une incompatibilité avec certaines conditions fondamentales de l'emploi décrites dans d'autres articles de la Loi (article 7: nationalité, âge légal, casier judiciaire, etc.);
- si le fonctionnaire est condamné à une peine de prison ferme; et
- dans le cas du décès du fonctionnaire.

L'article 106 décrit en détails les circonstances dans lesquelles l'organisme employeur peut mettre fin à un contrat de travail. Il prévoit un préavis d'un mois dans les cas où l'organisme ou le département dans lequel le fonctionnaire est employé va disparaître, si le poste lui-même est aboli, dans le cas où le fonctionnaire est manifestement incapable de remplir ses prestations de service, lorsqu'un poste occupé par le fonctionnaire doit être libéré dans le but de réintégrer un fonctionnaire licencié illégalement et lorsqu'un fonctionnaire a le droit à une retraite complète en raison de ses années de service ou de son âge. L'alinéa 2 stipule que lorsque le licenciement est lié à la fermeture d'un service ou à l'abolition d'un poste, le fonctionnaire aura droit à une indemnité compensatoire pour une période d'au maximum deux mois; des indemnités peuvent être accordées pour des périodes plus longues par décret du Conseil des Ministres. L'article 107 de la loi stipule que l'employeur a le droit de résilier un contrat sans préavis si le fonctionnaire fait l'objet d'un licenciement

disciplinaire ou refuse d'accomplir certaines obligations de ses fonctions. L'article 108 de la loi prévoit que l'employeur peut résilier le contrat par décret administratif, par écrit et avec énoncé des motifs de la résiliation, de l'indemnité compensatoire due et du grade du fonctionnaire licencié.

A Costa Rica, l'article 192 de la Constitution prévoit que le licenciement ne peut avoir lieu que dans l'intérêt d'une meilleure organisation de l'administration publique et l'article 104 du Décret général sur la fonction publique et l'article 47 de la Loi sur la fonction publique (*Estatuto de Servicio Civil*) confirment cet énoncé.

A la Dominique, c'est également la Constitution (article 85(1)) qui affirme que le pouvoir de résilier une relation contractuelle de travail appartient à la Commission de la fonction publique. L'article 12 de la Loi sur la fonction publique de 1991 énumère les raisons pour lesquelles un fonctionnaire peut quitter le service public: licenciement ou destitution suite à une procédure disciplinaire; mise à la retraite obligatoire; mise à la retraite volontaire; mise à la retraite pour raisons médicales; démission dans les délais prescrits; expiration ou résiliation d'un contrat à durée déterminée; abolition du poste; pour les fonctionnaires en période probatoire, à l'expiration de la nomination; pour les fonctionnaires occupant des postes ne donnant pas droit à une retraite, à l'expiration de la période d'emploi; ou mise à la retraite dans l'intérêt public. Le Règlement No. 36 sur la fonction publique décrit les détails des procédures à suivre pour des licenciements fondés sur une mauvaise conduite: les chefs d'accusation doivent être fournis: le fonctionnaire accusé a un droit de réponse par écrit; les commentaires du Secrétaire permanent sont envoyés au Secrétaire de la Commission de la fonction publique; la Commission de la fonction publique peut désigner un comité pour procéder à une enquête; le fonctionnaire peut assurer sa propre défense ou peut se faire représenter par une autre fonctionnaire, un avocat ou une association du personnel ou toute autre personne de son choix. Le rapport du comité sera envoyé au secrétariat de la Commission de la fonction publique qui prendra une décision. En ce qui concerne la procédure de licenciement dans le cas où des postes sont abolis en raison de changements structurels ou opérationnels, l'article 9 de la loi stipule que, avant qu'un décret d'abolition de poste ne soit pris, le Département du personnel et de la formation consultera le fonctionnaire en poste afin de discuter avec lui ou son représentant et de se mettre d'accord sur un poste alternatif qui lui convienne et auquel il pourrait être nommé ou, en vertu des pouvoirs de licenciement attribués à la Commission de la fonction publique, de prévoir le paiement d'une indemnité compensatoire au fonctionnaire licencié.

En Equateur, les licenciements ne peuvent avoir lieu que pour des motifs justes et après avoir observé une procédure administrative. En vertu de la Loi sur la modernisation de l'Etat, des indemnités peuvent être versées pour des départs volontaires durant le processus de modernisation. Tout licenciement doit être précédé d'un préavis et les membres du personnel peuvent faire appel à un organisme administratif appelé le Conseil des réclamations (*Junta de Reclamaciones*) dans chaque organisme administratif, dont la décision peut faire l'objet d'un appel à la cour d'appel administrative puis devant la Cour Suprême.

En Jordanie, les fonctionnaires peuvent être licenciés dans les cas suivants: acceptation de leur démission, forfaiture, incapacité physique, mise en disponibilité, arrivée à l'âge de la retraite, perte de la nationalité, abolition du poste et résiliation

suite à une décision de la commission disciplinaire. Le fonctionnaire a le droit de faire appel à la Cour Suprême qui a le pouvoir exclusif de déterminer le bien fondé de l'appel et de prendre une décision définitive; cette cour représente le tribunal administratif.

Au Mali, la Loi générale sur la fonction publique énumère dans son article 112, les motifs de licenciement comme suit: arrivée à l'âge de la retraite, démission, destitution, révocation ou décès du fonctionnaire. Un chapitre entier est consacré à la destitution dans tous ses détails. L'article 120 spécifie que dans le cas de l'abolition de postes de service, les fonctionnaires peuvent être licenciés uniquement par un décret du Conseil des Ministres avec préavis et indemnité pour les fonctionnaires concernés. L'article 122 énumère les cas de licenciement sans préavis: si le fonctionnaire a perdu sa nationalité ou ses droits civiques; si le fonctionnaire n'a pas demandé la prolongation de son statut contractuel suite à un placement sur une liste en surnombre; si le fonctionnaire a été reconnu coupable d'une infraction criminelle ou de toute autre infraction lui interdisant l'exercice de fonctions publiques; et si le fonctionnaire abandonne son poste: L'article 121 décrit les circonstances dans lesquelles un fonctionnaire peut être destitué sur preuve de son incompétence professionnelle, dans le respect des procédures disciplinaires et à condition que la déclaration d'incompétence professionnelle soit accompagnée d'une indemnisation accordée par un décret du Conseil des Ministres.

Au Sri Lanka, le pouvoir de nommer et de destituer les fonctionnaires de haut niveau appartient au Président alors que pour les postes inférieurs, ces pouvoirs sont décrits dans le Code du Personnel de 1985 en accord avec les procédures s'appliquant à la prise de sanctions disciplinaires. Il faut remarquer que dans le cas du Sri Lanka, un certain nombre de lois nouvelles ont été introduites dans le contexte de la reconstruction ou de la conversion, comme dans le secteur des télécommunications (Loi No. 25/1991) qui couvre également le sujet du licenciement.

8. Dispositions concernant l'anti-discrimination et l'égalité des sexes

En accord avec un certain nombre de conférences des Nations Unies appelant à l'égalité des sexes et les changements ayant pris place dans les législations sur le secteur privé et qui incluent désormais des mesures assurant la protection contre la discrimination sur le lieu de travail (et le harcèlement sexuel ainsi que des dispositions proactives pour promouvoir l'égalité des femmes dans les entreprises) on peut s'attendre à ce que les lois sur l'emploi dans le secteur public soient modernisées dans le même sens. Cependant, les rapports commandés pour cette étude montrent qu'en fait peu de lois couvrent spécifiquement l'égalité des femmes, la non-discrimination étant couverte plus généralement par des dispositions constitutionnelles qui affirment que "tous les citoyens du pays (ou personnes) sont égaux".

Toutes les constitutions étudiées interdisent la discrimination sur la base d'un certain nombre de motifs, se référant soit à toute personne soit à tous les citoyens. Quelques constitutions comprennent également des dispositions qui interdisent la discrimination en se référant expressément aux travailleurs. La Constitution du Costa Rica prohibe la discrimination en relation aux salaires, en établissant le principe du salaire égal pour

travail identique dans des conditions identiques d'efficacité. En outre, elle interdit expressément toute discrimination entre travailleurs nationaux et étrangers. La Constitution brésilienne interdit toute différence dans les salaires comme dans les critères d'emploi sur la base du sexe, de l'âge, de la couleur ou de l'état civil, alors qu'en vertu de la Constitution de l'Equateur, toute discrimination professionnelle à l'égard des femmes est interdite. La Constitution de l'Equateur est également l'unique constitution parmi celles qui font l'objet de cette étude, qui inclut une disposition interdisant toute discrimination à l'égard des fonctionnaires sur la base de leur affiliation politique. Ainsi qu'il a été noté plus haut dans la section sur le recrutement, la plupart des lois examinées contiennent des exigences sur la nationalité, ce qui est commun à de nombreux pays.

En ce qui concerne spécifiquement la discrimination entre les sexes, toutes les constitutions étudiées sauf les constitutions de l'Australie, de la Jordanie et du Botswana⁷⁷ contiennent des dispositions interdisant toute discrimination à cet égard. En outre, la Constitution du Sri Lanka autorise que soient prises des dispositions spécifiques pour l'avancement des femmes. Quelques constitutions font également référence spécifiquement au problème de l'inégalité des sexes dans le monde du travail. Les constitutions de l'Equateur et du Brésil disposent que des mesures et des politiques positives soient adoptées légalement. Dans le cas de l'Equateur, ces mesures sont adressées à toutes les femmes qui travaillent, y compris les femmes travaillant dans le secteur informel. En outre, l'article 36 de la Constitution équatorienne consacre le principe "à travail égal salaire égal" pour homme et femmes. Selon la Constitution du Brésil, l'adoption de mesures d'encouragements spécifiques en vue d'assurer la protection du marché du travail pour les femmes est définie comme un droit des travailleurs, dans le secteur public comme dans le secteur privé. De même, dans la Constitution de l'Equateur, l'adoption et l'application d'une cible "genre" dans les plans et programmes est obligatoire dans le secteur public. Une approche différente est par contre reflétée dans les constitutions du Costa Rica et de Jordanie qui prévoient que peuvent être adoptées des lois qui assurent une protection spéciale ou qui prévoient des conditions particulières pour l'emploi des femmes.

Bien qu'elle ne fasse pas l'objet d'une étude spécifique consacrée à ce pays, la Constitution de l'Afrique du Sud contient une disposition qui vaut la peine d'être mentionnée sur l'égalité dans la composition de l'administration publique: L'article 195(1)(i) de la Constitution de l'Afrique du Sud exige que l'administration publique "reflète une représentation large de la population de l'Afrique du Sud, avec des pratiques d'emploi et de gestion du personnel fondées sur les capacités, l'objectivité, l'équité et le besoin de redresser les déséquilibres du passé". Selon la Loi sur la fonction publique No. 103 de 1994, la Commission de la fonction publique a la responsabilité d'encourager cet objectif et ses mesures d'action positive ont été contestées.⁸⁸

Etant donné les dispositions constitutionnelles décrites ci-dessus, il est donc surprenant de constater que la tendance des lois sur la fonction publique étudiées –

⁷ Au Botswana, cependant, la Haute Cour de Justice a déclaré inconstitutionnelle la Loi de 1984 sur la citoyenneté en interprétant la Constitution comme interdisant toute discrimination entre les sexes [Unity Dow v. Attorney-General, Case No. Misc. A 124/90 (High Court, 1991)].

⁸ Voir Hodges-Aeberhard, J.: "L'action positive dans l'emploi: la jurisprudence récente face à une notion complexe" dans *Revue Internationale du Travail*, Genève, BIT, 1999, Vol. 138, No. 3.

même les lois adoptées tout récemment – ne contiennent pas systématiquement de dispositions sur la non-discrimination et l'égalité des sexes dans la fonction publique.

Il existe une ou deux exceptions. La Loi sur la fonction publique révisée du Botswana No. 14 de 2000 contient un nouvel article 31A classifiant le harcèlement sexuel d'un fonctionnaire par un collègue ou par un supérieur hiérarchique comme une inconduite. Cet article contient une excellente définition du harcèlement sexuel: "Toute avance verbale ou sexuelle non voulue, non sollicitée ou répétée, toute parole dérogatoire ou toute remarque reflétant une discrimination sexuelle adressée par un fonctionnaire à un autre fonctionnaire ou par une personne ayant une certaine autorité à une autre dans la fonction publique, que cette remarque soit adressée sur les lieux du travail ou hors du lieu du travail, et qui est considérée par celui ou celle à qui elle est adressée comme offensante ou inacceptable, qui cause à celui ou celle à qui elle est adressée un malaise ou une humiliation ou qu'il ou elle considère comme un obstacle à la sécurité de son emploi ou à l'avenir de son emploi ou qui crée un environnement de travail menaçant ou intimidant". Au Brésil, La Loi fédérale sur la fonction publique No. 8112 du 11 décembre 1990 interdit toute discrimination à l'encontre des personnes handicapées. Elle affirme que ces personnes ont le droit de passer les concours pour des postes dans l'administration fédérale du moment que ces fonctions sont compatibles avec leur handicap et elle réserve 20 pour cent des postes vacants pour des concours qui leurs sont ouverts. Les Règlements jordaniens de 1994 qui autorisent l'octroi d'un congé non rémunéré spécial pour les fonctionnaires mâles et femelles afin de leur permettre de s'occuper de leur conjoint ou de leur famille malade (article 94A).

Ce sont cependant les pays développés qui ont des lois sur la fonction publique élaborées dans ce domaine. Jusqu'à un certain point, en Europe, cela remonte aux Directives sur l'égalité adoptées par l'Union Européenne et une jurisprudence importante de la Cour Européenne de Justice qui s'applique généralement à la fonction publique.⁹ Dans les Etats Membres de la Communauté européenne, les lois sur la fonction publique contiennent, depuis un certain temps, des dispositions sur l'égalité. Le Règlement espagnol sur la fonction publique (7 février 1964, révisé en 1989) dans son article 63, stipule que "tous les travailleurs auront droit au respect de leur vie privée et de leur dignité", ce qui inclut la protection contre "toute infraction orale ou physique de nature sexuelle". En France, les Règlements généraux sur la fonction publique (Loi No. 83-634 du 13 juillet 1983 révisée en 1992), article 6, prévoient la protection contre le harcèlement sexuel en ces termes:

Aucune mesure ne peut être prise en relation avec le recrutement, la nomination, la formation, les rapports périodiques, la promotion, le placement ou la mutation d'un fonctionnaire sur la base:

1. du fait que la personne concernée a été l'objet ou a refusé d'être l'objet d'actes de harcèlement de la part d'un supérieur ou de toute personne qui, abusant de l'autorité qui lui est conférée par ses fonctions, a donné des ordres, a exprimé des menaces, imposé de contraintes ou exercé des pressions de quelque nature que ce soit sur ce fonctionnaire dans le but d'obtenir des faveurs sexuelles pour lui(elle)-même ou pour un tiers.
2. ou du fait que ce fonctionnaire ait été témoin ou ait rapporté de tels actes.

⁹ Voir Heide, I. "Supranational action against sex discrimination: equal pay and equal treatment in the European Union", in *International Labour Review*, Geneva, ILO, 1999, Vol. 138, No. 4.

Tout fonctionnaire ayant été l'auteur des actes décrits ci-dessus est passible de sanctions disciplinaires.

En Allemagne, la deuxième Loi sur l'égalité du 24 avril 1994 contient un chapitre intitulé "Loi sur la protection des employés contre le harcèlement sexuel sur les lieux du travail", dont l'article 59 stipule qu'une formation spéciale sur le harcèlement sexuel doit être organisée pour les employés de la fonction publique.

Le Décret Royal Belge du 27 février 1990 concernant les mesures pour la promotion de l'égalité des chances pour les hommes et les femmes dans la fonction publique prévoit dans son article 2:

Des programmes d'action positive seront mis en place dans les domaines décrits dans le premier paragraphe de l'article 116 de la Loi du 4 août 1978 sur la réorientation économique, et leur but est de remédier aux inégalités existantes affectant les chances pour les femmes. Ces programmes seront mis en application au moyen de plans assurant l'égalité des chances qui comprendront des mesures pour corriger les effets des préjugés à l'encontre des femmes et qui sont le résultat de situations sociales et de conduites traditionnelles, tout comme des mesures pour promouvoir la présence et la participation des femmes à tous les niveaux de l'emploi.

Et dans son article 3: "Un plan pour assurer l'égalité des chances sera mis en place dans chaque secteur de la fonction publique."

Pour les pays qui ont ratifié la Convention No. 111 (qui concerne l'emploi dans la fonction publique et dans le secteur privé), l'enquête spéciale du BIT de 1996 conduite par le Comité d'experts sur l'application des Conventions et Recommandations note des lacunes dans les lois sur la fonction publique et, dans les cas où les gouvernements répliquent que l'égalité dans la pratique supprime le besoin de réviser les lois, exige des preuves statistiques. Par exemple, le Comité a noté dans la République Dominicaine, l'absence de toute disposition spécifique pour garantir la non-discrimination dans l'admission dans la fonction publique dans la Loi sur la fonction publique et les carrières administratives No. 14/91, et a fait un examen approfondi des données présentées par le Bureau national de l'administration et du personnel prouvant que les femmes ont le même accès aux postes, à la promotion et aux termes et conditions de l'emploi dans la fonction publique. En Guinée, le Comité a remarqué que le Décret du 5 mars 1987 sur les principes généraux de la fonction publique interdit la discrimination uniquement fondée sur des vues philosophiques ou religieuses et le sexe (article 20).

Certains pays ont adopté des nouvelles législations applicables au secteurs privé et public: la Loi de lutte contre la discrimination No. 26 de 1997 en Guyane (qui couvre également le harcèlement sexuel dans son article 8); La Loi générale sur la fonction publique de 1977 au Mali, dans son article 18, stipule que dans l'application de la loi, aucune distinction ne doit être faite entre les sexes, étant entendu que sera pris en considération dans certaines dispositions, les exigences spécifiques pour l'accomplissement de certaines fonctions – faut-il considérer cette disposition comme une disposition de protection des femmes ou comme favorisant une action positive? La Loi australienne récente contient un certain nombre de dispositions favorables à la famille et anti-discriminatoires. Au nom des valeurs de la fonction publique en Australie, décrite dans l'article 10(1) de la Loi, il est spécifique que "la fonction

publique australienne offre un lieu de travail libre de toute discrimination et reconnaît et utilise la diversité de la communauté australienne qu'elle sert". Les Directives du Commissaire à la fonction publique (Directive 2.1(11)(a)) énoncent que les chefs d'organismes autonomes doivent mettre en place des mesures pour promouvoir et maintenir cette philosophie y compris en assurant que toutes les lois anti-discrimination du Commonwealth – discrimination sexuelle, discrimination raciale et discrimination à l'encontre des handicapés – seront respectés. Les chefs d'organismes autonomes doivent prendre des mesures pour assurer que les décisions quant à l'emploi sont prises d'une manière transparente, équitable et selon une procédure juste, y compris par l'élimination de tout désavantage lié à l'emploi qui pourrait découler du fait d'être Aborigène ou natif de l'île Torres-Strait. Les mêmes recommandations sont valables en ce qui concerne sexe, race, ethnicité et handicap physique ou mental. Outre l'interdiction de toute discrimination procédurale ou de fond, la loi australienne et les décrets d'application exigent des chefs d'organismes autonomes qu'ils adoptent une attitude proactive sur les lieux du travail. Les Directives (chapitre III) spécifient que doivent être mis en place une diversité de programmes de travail pour assurer que la fonction publique soit vraiment libre de toute discrimination. Plus spécifiquement, la Directive 2.4 stipule que la fonction publique doit offrir un lieu de travail qui permette aux fonctionnaires d'atteindre un bon équilibre entre leur travail, leur famille et autres responsabilités à leur charge.

Un certain nombre d'autres lois récentes contiennent des dispositions en faveur de la famille pour les fonctionnaires des deux sexes: la Loi lettonienne (article 54) et la Loi polonaise (article 50(3)) interdisent les mutations sans leur consentement des fonctionnaires enceintes ou des parents d'enfants en bas âge (Pologne: "les parents célibataires" tout comme la reconnaissance du principe de non mutation pour raisons de famille). Le Décret français révisant les dispositions générales applicables aux employés non titularisés (No. 2000-1129 du 20 novembre 2000) étend à ces personnes les dispositions favorables à la famille de la loi de 1984 sur la fonction publique; un nouvel article 19ter leur permet d'exiger dans certaines circonstances un congé non payé d'une durée allant jusqu'à trois mois, pour prendre soin de personnes en fin de vie.

9. Relations professionnelles et procédures de négociation

Neal, Ozakia et Treu ont fait une analyse des tendances dans ce domaine depuis les deux dernières décennies. Leurs conclusions selon lesquelles, en pratique, le droit de s'organiser et de négocier des conventions collectives sont respectés dans un nombre de plus en plus grand de pays, sont confirmées par cette étude consacrée aux développements législatifs.

Une revue des informations disponibles dans le contexte des rapports prévus par l'article 22 de la Constitution de l'OIT, concernant la Convention sur les relations de travail dans la fonction publique de 1978 (No. 151) et la Convention sur la négociation collective de 1981 (No. 154) montre une tendance positive vers un dialogue social, discernée dans un certain nombre de constitutions récentes. Non seulement les cadres juridiques se sont élargis pour permettre aux fonctionnaires de former et de joindre les organisations de leur choix, mais ils permettent à ces organisations de défendre les intérêts économiques et sociaux de leurs membres. La

question de savoir si cela s'étend au droit spécifique de se mettre en grève pour défendre ces intérêts économiques et sociaux doit faire l'objet de développements plus avancés, mais dans un premier temps, on peut trouver une tendance récente dans les lois sur la fonction publique vers une ouverture du droit de négocier.

Ainsi qu'il a été noté dans l'introduction à cette étude, il existe des normes internationales dans le domaine des relations professionnelles. L'article 7 de la Convention No. 151 stipule:

Les mesures prises par les autorités publiques pour encourager et promouvoir le développement de la négociation collective feront l'objet de consultations préalables et, chaque fois qu'il est possible, d'accords entre les pouvoirs publics et les organisations d'employeurs et de travailleurs.

Et l'article 1 de la Convention No. 154 stipule:

1. La présente convention s'applique à toutes les personnes employées par les autorités publiques, dans la mesure où les dispositions plus favorables d'autres conventions internationales du travail ne leur sont pas applicables.
2. La mesure dans laquelle les garanties prévues par la présente convention s'appliqueront aux agents de niveau élevé dont les fonctions sont normalement considérées comme ayant trait à la formulation des politiques à suivre ou à des tâches de direction ou aux agents dont les responsabilités ont un caractère hautement confidentiel sera déterminée par la législation nationale.
3. La mesure dans laquelle les garanties prévues par la présente convention s'appliqueront aux forces armées et à la police sera déterminée par la législation nationale.

La Convention sur le droit d'organisation et de négociation collective de 1949 (No. 98) exclut spécifiquement les fonctionnaires engagés dans l'administration de l'Etat (fonctionnaires publics), mais les organes de surveillance du BIT ont adopté une interprétation restrictive de cette exception, pour éviter que cette Convention No. 98 ne perde une grande partie de sa portée (voir l'Etude générale de 1994, paragraphe 200).

Toutes les constitutions étudiées reconnaissent aux travailleurs le droit de former et d'appartenir à des organisations syndicales. Quelques unes ajoutent que ce droit ne peut être exercé dans les limites de la loi (Jordanie et Mali) ou qu'il est soumis à des restrictions dans l'intérêt public (Sri Lanka). En ce qui concerne les fonctionnaires, par contre, des dispositions spéciales sont incluses dans la plupart des constitutions. La Constitution de l'Equateur n'autorise qu'une seule organisation syndicale dans le secteur public tandis que les constitutions du Botswana et de la Dominique autorisent l'adoption de lois limitant le droit des fonctionnaires à former et à appartenir à des syndicats. A Costa Rica, l'article 60 de la Constitution est renforcé par les articles 332-370 du Code du Travail dont des dispositions particulières font référence au droit d'association des fonctionnaires (alinéa 393(ff)). Finalement, la Constitution de Bulgarie s'appuie sur la loi pour réglementer les conditions dans lesquelles les fonctionnaires publics peuvent appartenir à des organisations syndicales.

Le droit de grève selon les termes définis dans la loi est garanti par les constitutions du Brésil, de la Bulgarie, du Costa Rica, de l'Equateur et du Mali (comme c'est également le cas pour certains pays non couverts par cette étude: Argentine, République Tchèque, Namibie, Afrique du Sud et Suède). En ce qui concerne les

fonctionnaires publics, la Constitution bulgare fait appel à la loi pour définir les conditions dans lesquelles ils peuvent exercer leur droit de grève, alors que la Constitution du Costa Rica exclut totalement un tel droit.

En ce qui concerne les négociations collectives, seules deux constitutions parmi celles des pays étudiés contiennent des dispositions spécifiques. La Constitution du Costa Rica établit que les conventions collectives ont force de loi, tandis que la Constitution du Brésil non seulement stipule que les syndicats doivent participer aux négociations collectives mais établit des organes collégiaux dans les organismes autonomes dans lesquels les travailleurs et les employeurs discuteront et délibéreront sur les questions liées à leurs intérêts professionnels ou de sécurité sociale.

Au Brésil, l'article 37(vii) de la Constitution limite le droit de grève des fonctionnaires aux stipulations d'une loi spécifique et les révisions constitutionnelles No. 19 du 4 juin 1998 prévoient une loi spécifique sur la grève. Les organes de surveillance du BIT, lors de l'évaluation de la façon dont le Brésil respecte la Convention No. 98 qu'il a ratifiée, ont remarqué depuis un certain temps que la négociation collective pour les fonctionnaires publics est interdite par la loi brésilienne. Les dernières informations indiquent qu'il semble que des révisions de la loi sont prévues qui aboliront ces restrictions.

Du point de vue du dialogue social, les lois sur la fonction publique entrent dans deux catégories: celles qui tentent d'aligner les droits et procédures de négociations dans la fonction publique à ceux existant dans le secteur privé; et celles qui maintiennent un droit spécifique, limité, à des consultations dans l'esprit de l'article 7 de la Convention No. 151 et qui adoptent des dispositions qui pourraient être qualifiées de "modalités particulières" dans l'esprit de l'article 1 de la Convention No. 154.

L'exemple australien est un reflet clair de la première catégorie. La Loi sur la fonction publique énonce en effet que les procédures s'appliquant aux relations professionnelles sont sujettes aux dispositions de la Loi sur les relations sur les lieux du travail. Au delà des questions de négociations, la position légale est que les disputes doivent être résolues en accord avec les dispositions sur lesquelles les parties sont mis d'accord (dans des accords homologués ou des accords individuels ou, dans certaines circonstances, par la Commission des relations professionnelles. La Loi bulgare suit cette tendance également. L'article 43 stipule que les fonctionnaires ont le droit de s'associer dans des organisations professionnelles et des associations à but non lucratif. L'article 44 stipule que les fonctionnaires ont le droit de former librement des organisations syndicales, de rejoindre de telles organisations et de cesser d'en être membres, en suivant uniquement les règles du syndicat. L'article 45 accorde à de tels syndicats la personnalité juridique et l'article 47 accorde le droit de grève dans les cas où des demandes liées aux relations de travail ne sont pas respectées. L'alinéa 2, cependant, limite le droit de grève en pratique à "porter et placer des panneaux et symboles appropriés, des affiches de protestation, et autres bannières sans cesser d'accomplir les devoirs de la fonction ". De même, au Mali, la Loi générale sur la fonction publique (révisée par la loi No. 87-46 AN-RM du 4 juillet 1987, dans son article 19, reconnaît la liberté d'association pour les fonctionnaires. La Loi No. 87-47 (même date) prend les dispositions concernant le droit de grève dans la fonction publique: notification préalable de la dispute, utilisation des commissions de conciliation, non occupation des lieux de travail,

assurance d'un service minimum pour les services d'utilité publique (à déterminer par un décret du Conseil des ministres) et punition pour violation des dispositions de la loi. La Loi sur la fonction publique de la Dominique autorise la négociation collective (articles 23-30) et l'appelle "discussion avec les organismes représentatifs".

D'autres lois récentes mettent l'accent sur la négociation dans un grand nombre de questions. Par exemple la nouvelle Loi grecque No. 2738 du 9 septembre 1999 qualifie de négociation collective dans l'administration publique la stabilisation des employés sous contrats et sous contrat à durée indéterminée. L'article 2 stipule que les syndicats représentant ces employés et certaines autres organisations ont le droit et l'obligation de négocier les conditions de l'emploi des fonctionnaires en conformité avec les dispositions de la loi. L'article 3 de la loi stipule que les accords collectifs doivent inclure les questions ayant trait au placement, mutation, détachement, formation, sécurité du travail risques professionnels et santé, sécurité sociale à l'exclusion des retraites, droits des syndicats et facilitées pour assurer la représentation des syndicats et l'information, les congés, les horaires de travail et les dispositions concernant l'interprétation de ces accords collectifs. De même, il stipule que de tels accords peuvent, mais sans obligation, contenir une clause de réconciliation interdisant la grève.

L'exemple du Botswana illustre la seconde situation. Les restrictions constitutionnelles ne laissent aux associations de fonctionnaires que la possibilité de consultations. L'article 38(f) de la Loi sur la fonction publique prévoit la constitution d'organes de consultation. Le tableau 5 décrit l'usage qui a été fait de ce pouvoir.

Les pays ayant des lois séparées sur les relations professionnelles dans la fonction publique (comme le Canada – juridiction fédérale) ont des lois détaillées sur les négociations par l'intermédiaire de conseils de négociations ou de comités nationaux mixtes qui permettent à l'état employeur et aux représentants des employés de parvenir à des accords.

Tableau 5 Mécanismes de dialogue social et organisations dans la fonction publique au Botswana

-
- (a) Comité consultatif ministériel
 - (b) Conseil consultatif ministériel mixte
 - (c) Syndicat des travailleurs manuels des entreprises semi privées et des employés du gouvernement central et municipal
 - (d) Association des fonctionnaires du Botswana
 - (e) Syndicat des enseignants du Botswana
 - (f) Association des enseignants des institutions tertiaires
 - (g) Syndicat des enseignants des écoles primaires du Botswana
 - (h) Syndicat des enseignants des écoles secondaires du Botswana
 - (i) Syndicat des travailleurs des télécommunications du Botswana
 - (j) Syndicat des travailleurs des centrales électriques du Botswana
 - (k) Syndicat des travailleurs des chemins de fer du Botswana
 - (l) Association de l'administration gouvernementale locale
 - (m) Mécanisme consultatif mixte des personnels gouvernementaux
 - (n) Comité sur la localisation et la formation
-

Certains pays qui avaient des restrictions à la liberté d'association ont changé radicalement dans le sens d'une participation collective directe des employés de la fonction publique par l'intermédiaire de leur syndicat. En Nouvelle Zélande, a été signé le 1^{er} mai 2000 un accord entre le Ministre de l'administration d'état et l'Association de la fonction publique qui aura pour fonction:

De permettre aux employés de participer collectivement à la gestion de leur lieu de travail dans la mesure du possible tout en reconnaissant, dans le service public, la responsabilité fondamentale de gestion du Directeur général, en vertu de la loi sur le secteur d'Etat, dans le cas du CRIs et des organes de la Couronne, la Loi sur les finances publiques ou toute autre loi d'application [atteignant ce but par un processus] de négociation et d'activité au niveau de l'entreprise.

En résumé, on peut dire que cette dernière décennie a vu un mouvement qui s'éloigne du concept du gouvernement considéré comme un employeur souverain chargé de déterminer les salaires et autres conditions d'emploi, vers une approche plus consensuelle, reflétée dans la reconnaissance dans la loi des droits à la négociation se substituant aux droits antérieurs limités à la consultation. La reconnaissance institutionnelle de ces approches plus larges peut être constatée dans la diversité des arrangements dans le cadre du dialogue social.

D'autres pays cependant n'ont pas suivi ce mouvement. En Equateur, la négociation collective est dans une impasse car la Loi sur la fonction publique et les carrières administratives, article 60, interdit les syndicats de fonctionnaires.

De nombreux pays admettent que les fonctionnaires n'ont pas le droit de s'organiser ou de participer à des négociations collectives (par exemple la Gambie, les Emirats Arabes Unis) ou que les fonctionnaires ne sont pas traités sur un pied d'égalité avec les travailleurs dans l'industrie (par exemple l'Inde). Le gouvernement du Kenya recherche des modalités permettant de redonner vie au syndicat des fonctionnaires qui est interdit par la loi. Au Zimbabwe, les fonctionnaires n'ont pas le droit de s'engager dans des négociations collectives, mais un changement de législation est envisagé. Les associations professionnelles de fonctionnaires ne sont pas considérées comme des syndicats dans la République de Corée et ne peuvent engager des négociations collectives, mais le gouvernement a indiqué qu'il s'efforcera d'assurer une administration efficace et la mise en place d'associations professionnelles le plus rapidement possible. En Jordanie et en Malaisie, des restrictions sont imposées à certaines catégories d'employés de la fonction publique.

En ce qui concerne le droit de grève, les organes de contrôle de l'OIT ont adopté des principes sur son exercice par les fonctionnaires: pour être admissible, l'interdiction ou les limitations du droit de grève ne peuvent s'appliquer qu'aux "fonctionnaires exerçant des fonctions d'autorité au nom de l'Etat" (Etude Générale de 1994 sur la liberté d'association et les négociations collectives, paragraphe 158).

Les résumés ci-dessous des situations restrictives (dont la plupart sont énumérées dans le Rapport III (Partie I A) du comité d'experts à la 89^{ème} Session de la Conférence internationale du travail, 2001, sous la Convention No. 87) démontrent le peu de progrès accompli dans les réformes législatives dans ce domaine:

- **Autriche, Allemagne, Japon, Corée et Luxembourg** interdisent la grève des fonctionnaires.
- La **Bolivie** (article 7 de la Loi de 1999 sur le statut des fonctionnaires) interdit la liberté d'association aux fonctionnaires et par conséquent le droit de grève.
- En **Bulgarie**, la Loi sur la fonction publique de 1999 limite le droit de grève au droit de porter et placer des panneaux acceptables et des brassards.
- Au **Burundi**, la Loi sur la fonction publique autorise les fonctionnaires à s'organiser mais reste silencieuse sur le droit de grève.
- Au **Canada** (Colombie britannique et Manitoba) ont des lois interdisant le droit de grève aux enseignants.
- Au **Tchad**, le Décret No. 96/PR/MFPT/94 interdit la grève dans la fonction publique.
- Au **Salvador**, les syndicats et les grèves sont généralement interdits dans le secteur public.
- En **Ethiopie**, la Proclamation de 1993 sur le travail interdit aux enseignants le droit de s'organiser et par conséquent le droit de grève bien que le gouvernement considère l'adoption de changements dans la loi.
- A **Haïti**, il existe un droit constitutionnel à s'organiser mais aucune législation spécifique concernant les fonctionnaires.
- Au **Libéria**, la Loi sur les pratiques professionnelles, article 4506, interdit aux fonctionnaires de s'organiser et donc d'exercer un droit de grève.
- Au **Mexique**, la Loi fédérale sur les employés de la fonction publique, article 99(II) place des restrictions excessives sur l'appel à la grève.
- Le **Nicaragua** risque de voir son excellente Loi sur la fonction publique et les carrières administratives de 1990 tomber en désuétude faute de règlements d'application.
- Au **Pakistan**, l'Ordonnance sur les relations professionnelles interdit aux fonctionnaires du grade 16 ou supérieur de s'organiser et donc d'exercer un droit de grève.
- Au **Rwanda**, le Décret de 1974 sur les conditions générales de service des employés d'état interdit la grève des fonctionnaires et des employés publics, bien que le gouvernement affirme qu'un nouveau projet de loi va changer cette situation.

III. Principaux défis contemporains de la fonction publique

Les rapports commandés à l'occasion de cette étude démontrent une similitude remarquable dans la description des principaux défis auxquels fait face la fonction publique et les lois qui la gouvernent. La liste inclut les facteurs de nature générale (qui peuvent affecter le contenu et la mise en application du droit du travail dans le secteur privé):

1. *Transition vers un système démocratique et une économie de marché* (Bulgarie)
2. *Décentralisation* (la Dominique)
3. *Manque de politique de l'emploi formelle et planifiée* (Equateur)
4. *Corruption* (Bulgarie, Sri Lanka)
5. *Changements fréquents de personnel* (Bulgarie)

Il y a ensuite des facteurs plus spécifiquement liés à l'emploi dans la fonction publique:

6. *Incertitude quant aux changements constitutionnels et législatifs récents* (Brésil, la Dominique)
7. *Déficiences structurelles* (Brésil, Equateur, Jordanie (taille énorme du service), Mali, Sri Lanka (trop centralisé))
8. *Problèmes de liberté d'association* (Botswana, Brésil, Jordanie)
9. *Problèmes de contrat, en particulier en ce qui concerne le renouvellement des contrats à durée déterminée* (Brésil)
10. *Le régime juridique lui-même* (Brésil, Sri Lanka)
11. *Multiplicité des sources légales* (Costa Rica, Equateur)
12. *Problèmes de salaires et de retraites* (Brésil, Bulgarie, Costa Rica, Equateur, Jordanie, Mali, Sri Lanka)
13. *Lenteur des transformations de la fonction publique; restructuration* (Bulgarie, la Dominique)
14. *Haut niveau de polarisation politique* (Bulgarie, Sri Lanka)
15. *Manque d'opportunités de promotion pour le personnel de niveau moyen; sélection des fonctionnaires de haut niveau* (Bulgarie, Jordanie)
16. *Mise en place d'une culture de productivité et de résultats; modèle de la participation du secteur privé et de la culture de l'employeur* (Australie, Costa Rica, Mali)
17. *Système fondé sur le mérite* (Costa Rica, la Dominique)
18. *Nouveau système de classification* (Equateur)
19. *Mise à jour des qualifications* (la Dominique, Jordanie, Mali)
20. *Manque de manuels professionnels* (Jordanie)

Enfin il existe un certain nombre de questions de gestion identifiées comme nécessitant une attention pressante pour que les textes de loi sur la fonction publique puissent être appliqués de façon efficace:

21. *Manque d'orientation dans la gestion* (Sri Lanka)
22. *Systèmes de travail démodés* (Sri Lanka)
23. *Comment arriver à un équilibre entre les conditions d'emploi dans chaque organisme autonome et la nécessité de maintenir une "fonction publique" cohérente et ayant son identité* (Australie)
24. *Mauvaise coordination entre les organismes responsables* (Equateur, Jordanie) *ou le risque d'une mauvaise coordination entre les organismes responsables de la politique générale et les organismes autonomes individuels* (Australie)

L'initiative irlandaise en matière de gestion stratégique a conduit le Commissaire à la fonction publique à identifier un certain nombre de défis spécifiques auxquels la loi doit répondre face à un engagement politique ferme d'arriver à un meilleur gouvernement. Son exposé de stratégie déclare:

2. Défis

La nature des services de recrutement est devenue infiniment plus complexe si on la compare à la situation en vigueur à l'époque où la législation gouvernant le recrutement et la sélection a été adoptée. Parmi les questions et développements qui ont conduit à des changements figurent:

- la décentralisation géographique des différents services gouvernementaux;
- les questions d'égalité des chances y compris sexe, handicap et âge;
- développements dans la science du recrutement et de la sélection dans la fonction publique;
- l'étendue de l'engagement de la Commission dans le processus de sélection pour les promotions dans la fonction publique;
- développements de la législation au niveau national et européen dans le domaine des principes élémentaires de justice naturelle;
- développements dans le domaine de la législation administrative, i.e. médiateur, liberté d'information, protection des données;
- complexité croissante des services rendus par les autorités locales et les organes de santé;
- l'obligation de recruter une plus grande diversité d'experts professionnels et techniques et d'adapter le recrutement aux besoins très spécifiques de l'autorité employeur;
- système des Comités Oireachtas;
- accent mis sur l'ouverture et la transparence de la politique du gouvernement.

Dans ce contexte, il est raisonnable de suggérer que la législation gouvernant le recrutement au niveau de l'administration civile, des autorités locales et des services de santé n'est plus adéquate pour faire face aux défis d'aujourd'hui.

La dévolution, en vertu du SMI, de la responsabilité de l'autorité centrale vers les départements ou organismes autonomes et à l'intérieur des organisations vers les directeurs individuels aura certainement une influence importante sur la façon dont le rôle et le fonctionnement d'un service centralisé et indépendant de recrutement sera perçu à l'avenir. En outre, les développements dans les structures du personnel de la fonction publique et les nouvelles législations sur l'égalité et la liberté d'information sur le point d'être adoptées mettront en évidence encore davantage les limites des législations existantes en tant que cadre dans lequel parvenir à un service efficace de recrutement et de sélection pour la satisfaction de la Commission et celle des usagers.

Du point de vue des relations professionnelles, Neal pense que le défi majeur est celui de maintenir une flexibilité qui est exigée par la nature unique de l'employeur public. Il écrit:

En ce qui concerne la loi, en tant qu'instrument de réglementation du secteur public, on a vu qu'un contrôle direct est exercé par l'Etat au moyen d'un processus législatif et sous la forme de décrets spéciaux, de règlements ou d'interdictions qui ne se retrouvent pas (ou à tout le moins ne se trouvent pas dans la même mesure) dans le domaine (arena) de la "libre négociation collective" du secteur privé. Le double rôle de l'Etat – en tant qu'employeur public et en tant que législateur – rend ce sujet particulièrement important, tout spécialement lorsque l'on observe la panoplie des interventions de l'Etat à la disposition de l'employeur sur la scène des relations professionnelles. Lorsque la négociation collective est autorisée et permet d'aboutir à des accord collectifs dans le secteur public, les résultats de cette négociation nécessitent souvent des ratifications formelles ou un processus d'enregistrement, alors qu'une proportion du contenu classique des négociations collectives du secteur privé n'est tout simplement pas retenue dans la sphère d'influence des parties dans le secteur public.

IV. Activité future du BIT

Une réunion technique d'experts sur la législation en matière de dialogue social et la pratique du dialogue social dans la fonction publique est programmée par GLLAD pour 2001. Il est prévu que les participants profiteront de cette occasion pour offrir des directives au Bureau dans les domaines dans lesquels les services de conseils techniques, la promotion et la recherche ont besoin d'une orientation pour l'avenir.

Bibliographie

African Regional Labour Administration Centre (ARLAC): *Collective Bargaining in the Public Sector* (Harare, ARLAC, 1999).

Bach S., Bordogna L., Della Rocca G. & Winchester D.: *Public Service Employment Relations in Europe - Transformation, modernization or inertia?* (Routledge Studies in Employment Relations, London, 1999).

Canada: *Identifying the Issues*, Advisory Committee on Labour Management Relations in the Federal Public Service, First Report (Ottawa, May 2000).

Chew, D.: *Civil service pay in South Asia* (Geneva, ILO, 1992).

De Merode, L.: *Civil service pay & employment reform in Africa: Selected implementation experiences* (Africa Technical Department, World Bank, 1991).

Deutsche Stiftung für internationale Entwicklung (DSE): *Public service reforms and their impact on health sector personnel*, ILO, DSE, WHO Round Table, Berlin, 13 - 15 October 1999 (Berlin, Oktoberdruck GmbH, 2000).

European Public Services Committee (EPSC) and Friedrich Ebert Stiftung (FES): *Industrial Relations Systems in the Public Sector in Europe*, (Norway, FAFO-report 1995).

Germany: *The public service in Germany*, Federal Ministry of the Interior (Bonn, March 1999).

Ghellab, Y.; Laniel, N.: *Systems of public sector remuneration in six OECD countries (Canada, France, Germany, Great Britain, Italy, United States)*, Programme of the Labour Law and Labour Relations Branch (Geneva, ILO, 1998).

Hammouya, M.: *Statistics on public sector employment: Methodology, structures and trends*, Bureau of Statistics, Sectoral Activities Programme, (Geneva, ILO, 1999).

Hodges Aeberhard, J. and Odera de Dios, A.: *Principles of the committee on freedom of association concerning strikes*, International Labour Review, vol. 126, No. 5 (Geneva, 1987).

ILO Joint Committee on the Public Service

General Report: General Review of Conditions of Employment of Public Servants (Report I), Joint Committee on the Public Service, First Session, Geneva, 1970 (Geneva, 1974).

Freedom of Association and Procedures for Staff Participation in Determining Conditions of Employment in the Public Service (Report II), Joint Committee on the Public Service, First Session, Geneva, 1970 (Geneva, 1970).

Career Problems in the Public Service (Report III), Joint Committee on the Public Service, First Session, Geneva, 1970 (Geneva, 1974).

Report, Joint Committee on the Public Service, First Session, Geneva, March-April 1971 (Geneva).

General Report: Recent Events and Developments Affecting the Public Service (Report I), Joint Committee on the Public Service, Second Session, Geneva, 1975 (Geneva, 1975).

Conditions of work and employment of public service personnel of local, regional or provincial authorities (Report II), Joint Committee on the Public Service, Second Session, Geneva, 1975 (Geneva, 1975).

Disciplinary Codes and Procedures in the Public Service (Report III), Joint Committee on the Public Service, Second Session, Geneva, 1975 (Geneva, 1975).

Report of the Joint Committee on the Public Service, Second Session, Geneva, 6-13 April 1976 (Geneva, 1976).

General Report (Report I), Joint Committee on the Public Service, Third Session, Geneva, 1983 (Geneva, 1983).

Recruitment, Training and Career Development in the Public Service (Report II), Joint Committee on the Public Service, Third Session, Geneva, 1983 (Geneva, 1983).

Report of the Joint Committee on the Public Service, Third Session, Geneva, 3-11 May 1983 (Geneva, 1983).

General Report (Report I), Joint Committee on the Public Service, Fourth Session, Geneva, 1988 (Geneva, 1988).

Joint consultation, negotiating and collective bargaining rights with regard to determining pay and conditions of employment in the public service (Report II), Joint Committee on the Public Service, Fourth Session, Geneva, 1988 (Geneva, 1988).

Social security, including social protection of public employees in respect of invalidity, retirement and survivors' benefits (Report III), Joint Committee on the Public Service, Fourth Session, Geneva, 1988 (Geneva, 1988).

Report, Joint Committee on the Public Service, Fourth Session, Geneva, 23 November - 1 December 1988 (Geneva, 1989).

General Report (Report I), Joint Committee on the Public Service, Fifth Session, Geneva, 1994 (Geneva, 1993).

Terms and conditions of employment of part-time and temporary workers in the public service (Report II), Joint Committee on the Public Service, Fifth Session, Geneva, 1994 (Geneva, 1993).

Note on the proceedings, Joint Committee on the Public Service, Fifth Session, Geneva, 26 January - 3 February 1994 (Geneva, 1994).

Impact of structural adjustment in the public services (efficiency, quality improvement and working conditions), Joint Meeting on the Impact of Structural Adjustment in the Public Services (Efficiency, Quality Improvement and Working Conditions), Sectoral Activities Programme, ILO (Geneva, JMPS, 1995).

Final Report, Joint Meeting on the Impact of Structural Adjustment in the Public Services (Efficiency, Quality Improvement and Working Conditions), Geneva, 24-30 May 1995, Sectoral Activities Programme, ILO, (JMPS/1995/10).

Human resource development in the public service in the context of structural adjustment and transition, Report for discussion at the Joint Meeting on Human Resource Development in the Public Service in the Context of Structural Adjustment and Transition (Geneva, 1998).

Note on the proceedings, Joint Meeting on Human Resource Development in the Public Service in the Context of Structural Adjustment and Transition, Geneva, 14-18 December 1998, (Geneva, 1999).

ILO: *As Relações coletivas de trabalho na américa latina* (São Paulo, Editora LTDA, 1985).

ILO: *Employment and labour incomes - Government and its employees, Statistical appendix*, World Labour Report 1989, Vol. 4, Geneva.

ILO: *Equality in employment and occupation*, Special Survey of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, International Labour Conference, Report III (Part 4B), 83rd Session, 1996, Geneva.

ILO: *Freedom of association and collective bargaining*, General Survey of the Committee of Experts on the Application of Conventions and

- Recommendations, International Labour Conference, Report III (Part 4B), 81st Session, 1994, Geneva.
- ILO: *Methods of determining employment conditions and settling labour disputes in the public service*, Meeting on the Settlement of Labour Disputes in the Public Service, 6-10 October 1986.
- Japan: *An overview of the Japanese national civil service*, National Personnel Authority (Tokyo, March 1996).
- Määttä, D.; *Equal pay policies: International review of selected developing and developed countries* (Geneva, ILO, 1998).
- Morris, G.S.: *Employment in public services: the case for special treatment*, Oxford Journal of Legal Studies, Vol. 20, Issue 2 pp. 167-183 (Oxford University Press, 2000).
- Neal, A.C.: "Industrial relations, including collective disputes, in the public sector", in *General Reports of the XVI World Congress of Labour Law and Social Security*, Jerusalem, 3-7 Sept. 2000.
- Nola, S.; Rueda, M.: *Privatization, labour law and labour relations: A comparative report* (Geneva, ILO, 1998).
- National Productivity Corporation (NPC); Asian Productivity Organization (APO): *APO study meeting on productivity improvement in civil service*, 5-8 August 1997, NPC Complex, Petaling Jaya, Malaysia.
- OECD-Puma: *Trends in human resource management in the public sector* (Paris, 1999).
- OECD: *Recent trends in performance appraisal and performance-related pay schemes in the public service*, Public Management Studies No. 4 (Paris, 1988).
- OECD-SIGMA: *Civil service legislation contents checklist*, SIGMA Papers No. 5 (Paris, 1996).
- OECD-SIGMA: *Country profiles of civil service training systems*, SIGMA Papers No. 12 (Paris, 1997).
- OECD-SIGMA: *Assessing the impacts of proposed laws and regulations*, SIGMA Papers No. 13 (Paris, 1997).
- OECD-SIGMA: *Civil Service Legislation: Checklist on secondary legislation (and other regulatory instruments)*, SIGMA Papers No. 14 (Paris, 1996).
- OECD-SIGMA: *Checklist on law drafting and regulatory management in central and eastern Europe*, SIGMA Papers No. 15 (Paris, undated).

- OECD-SIGMA: *Public service training systems in OECD countries*, SIGMA Papers No. 16 (Paris, undated).
- OECD-SIGMA: *European Principles for Public Administration*, SIGMA Papers No. 27 (Paris, 1999).
- Ozaki, M. et al.: *Labour relations in the public service, Developing countries* (Geneva, ILO, 1988).
- Public Services International: *Public Service Practice Handbook* (Ferney-Voltaire, PSI, 1994).
- Robinson, D.: *Civil service pay in Africa* (Geneva, ILO, 1990).
- Routledge studies in employment relations: *Public service employment relations in Europe - Transformation, modernization or inertia?* (London, Routledge, 1999).
- Schiavo-Campo, S.: *Government employment and pay: the global and regional evidence*, Public Administration and Development, No. 18, pp. 457-478 (New York, 1998).
- Silvestre, J.J.; Eyraud, F.: *Pay determination in the public sector: An international comparison between France, Great Britain and Italy* (Geneva, ILO, 1995).
- Treu, T. et al.: *Public Service Labour Relations, Recent Trends and Future Prospects* (Geneva, ILO, 1987).
- Von Ginneken, W. (ed.): *Government and its employees: case studies of developing countries* (Geneva, ILO, 1996).
- Wescott, C.: *Guiding principles on civil service reform in Africa: an empirical review*, International Journal of Public Sector Management, Vol. 12, No. 2, pp. 145-170, (New York, MCB University Press, 1999).
- World Bank: *World Development Report 1997: The State in a changing world* (New York, Oxford University Press, 1997).