

**Avis sur les problèmes liés au
recrutement d'un Conseiller juridique
du Syndicat du personnel du BIT**

1. Cet avis est rédigé à la demande du Comité du Syndicat du personnel du BIT. Il s'agit d'examiner les problèmes posés par le recrutement d'un Conseiller juridique du Syndicat eu égard aux principes de la liberté syndicale développés notamment dans les normes pertinentes de l'OIT et les décisions adoptées en la matière par les organes de contrôle de l'Organisation.

Les normes pertinentes

2. Aucune norme spécifique ne s'applique aux fonctionnaires internationaux, à leur droit syndical et aux droits conférés à leurs organisations en vue de promouvoir et de défendre les intérêts de leurs mandants. Néanmoins, compte tenu de leurs contenus et de leurs champs d'application, la convention n° 87 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, la convention n° 151 sur les relations de travail dans la fonction publique et la recommandation n° 159 qui complète cette dernière constituent les normes qui doivent nous guider dans notre analyse. En effet, la convention n° 87, convention de base en matière de liberté syndicale, s'applique à tous les travailleurs sans distinction d'aucune sorte et la convention n°151 ainsi que la recommandation n° 159, qui traitent de la détermination des conditions d'emploi dans la fonction publique, couvrent les personnes employées par les autorités publiques.

3. Les dispositions pertinentes dans le cas qui nous intéresse ont trait plus précisément :

- au droit des organisations d'organiser librement leur gestion et leurs activités (article 3 de la convention n° 87),
- à la jouissance d'une complète indépendance des organisations d'agents publics et à la nécessité d'une protection adéquate contre les ingérences des employeurs d'agents publics dans leur fonctionnement et leur administration (article 5 de la convention n° 151),
- à l'attribution de facilités aux représentants des organisations d'agents publics de manière à leur permettre de remplir rapidement et efficacement leurs fonctions (article 6 de la convention n° 151).

Problèmes spécifiques posés par les organisations de fonctionnaires internationaux

4. Dans le cadre national, les législations de la plupart des pays exigent qu'un certain nombre de formalités soient accomplies pour la constitution des organisations professionnelles, par exemple le dépôt des statuts ou l'enregistrement de l'organisation. Ces procédures, de natures diverses, permettent aux organisations d'acquérir la personnalité juridique nécessaire à la signature des contrats, au recrutement de leur personnel, à la possibilité d'ester en justice etc. Il s'agit aussi d'assurer une publicité à la création de l'organisation vis-à-vis des tiers et d'inscrire celle-ci dans le cadre de la législation nationale relative aux relations collectives de travail. Comme l'a relevé le Tribunal administratif de l'OIT dans son jugement n° 2672, ce type de

dispositions ne peut s'appliquer à des organisations qui ne regroupent que des fonctionnaires internationaux.

5. Contrairement aux propositions qui ont pu être avancées par l'Administration du BIT dans le cas qui nous intéresse, l'enregistrement du Syndicat du personnel du BIT auprès d'autorités nationales, fussent-elles celles du pays hôte, pose des problèmes majeurs car il soumet le syndicat à un contrôle des autorités publiques nationales, dans le cadre de l'application d'une législation nationale, alors que les travailleurs qu'il regroupe - outre qu'ils sont employés dans un grand nombre de pays - ne relèvent pas, dans le cadre de leurs relations de travail, d'une législation nationale et ne sont pas justiciables de tribunaux nationaux. Une telle inscription auprès des autorités nationales du pays hôte soumettrait donc le Syndicat du personnel du BIT au contrôle des institutions suisses compétentes et mettrait ainsi en cause son immunité vis-à-vis d'un Etat Membre, immunité nécessaire à son bon fonctionnement.

6. Cette caractéristique essentielle d'une organisation de fonctionnaires internationaux entraîne un problème spécifique majeur : du fait de la nécessaire absence d'enregistrement auprès des autorités nationales et de l'inexistence de dispositions propres à la reconnaissance d'une personnalité juridique dans le cadre du droit international public aux organisations de fonctionnaires internationaux du système des Nations Unies, les organisations ne peuvent conclure des contrats de travail par

elles-mêmes. Elles doivent donc pour ce faire, agir par l'intermédiaire de l'institution internationale qui les reconnaît. Elles ne pourraient autrement engager le personnel nécessaire et disposer des moyens indispensables à leur bon fonctionnement. De cette particularité, découle une importance particulière des facilités qui doivent être accordées par les institutions employeurs.

Les facilités accordées dans le cadre du BIT

7. Répondant à cette exigence, le BIT a déjà largement accordé des facilités au Syndicat du personnel pour mener efficacement à bien ses activités (détachement de fonctionnaires pour exercer les fonctions de dirigeants syndicaux, heures disponibles pour les activités syndicales, locaux et matériel mis à disposition, possibilités de réunions sur les heures de travail, détachement d'une secrétaire à plein temps rémunérée par le Bureau, recrutement sous des contrats BIT de secrétaires financées par les cotisations des membres du Syndicat etc.).

8. Les facilités ainsi accordées par le Bureau au Syndicat sont déjà suffisamment importantes et abondantes financièrement. On ne saurait donc exiger, sur la base de la Convention n° 151 et de la Recommandation n° 159, comme une obligation du Bureau, l'octroi de moyens matériels ou financiers supplémentaires pour le fonctionnement du syndicat. En particulier, le recrutement de personnel supplémentaire financé par le BIT pour une mise à

disposition du Syndicat ne saurait être considéré comme une obligation qui s'imposerait à l'Administration.

Le cas du Conseiller juridique du Syndicat

9. En conséquence, il ne peut être exigé que le BIT finance un poste de Conseiller juridique du Syndicat. Toutefois, il ne fait pas de doute que, dans l'intérêt bien compris du personnel et donc dans une perspective de relations de travail harmonieuses au BIT, la présence d'un juriste au sein du Syndicat en vue de conseiller les fonctionnaires du Bureau dans leurs litiges avec l'Administration s'avère d'une particulière importance, compte tenu de la complexité croissante des relations individuelles de travail dans les institutions des Nations Unies (multiplicité des types de contrat, développement constant de la jurisprudence des tribunaux administratifs etc.).

10. La spécificité des sources de droit régissant les relations de travail dans les institutions internationales rend nécessaire l'emploi, à plein temps et pour une période suffisamment longue, de professionnels hautement spécialisés qu'il est en pratique impossible de trouver parmi les juristes compétents en matière de droits du travail nationaux. Le recours à des collaborateurs extérieurs ou à des cabinets d'avocats ne répond donc pas aux besoins spécifiques d'une organisation de fonctionnaires internationaux.

11. Or, comme il a été observé plus haut, en l'état actuel du droit international, les organisations de fonctionnaires internationaux, dont singulièrement le Syndicat du personnel du BIT, ne jouissent pas de la personnalité juridique nécessaire au recrutement direct de salariés à leur service puisqu'elles n'ont pas la possibilité de contracter.

12. Le seul moyen pour le Syndicat de bénéficier des services d'un juriste attaché de façon permanente à son fonctionnement est donc que cette personne soit recrutée en vertu d'un contrat BIT, sans que ceci n'entraîne évidemment d'obligations quant au financement de la rémunération et des frais y afférents. Si le BIT persistait dans son refus d'agir ainsi, il empêcherait le Syndicat de disposer des services d'un juriste, essentiels pour la défense des intérêts du personnel, et entraverait donc son fonctionnement efficace, portant ainsi atteinte à son droit d'organiser librement ses activités (article 3 de la Convention n° 87).

13. Il importe, par ailleurs, du point de vue des principes de la liberté syndicale, que le Syndicat décide lui-même de la manière dont il souhaite assurer les conseils juridiques qui doivent être apportés à ses membres. En lui refusant de contracter un juriste, le BIT lui dénie la possibilité de mettre en œuvre son choix de rendre ce service par une personne employée à temps plein et recrutée spécialement à cet effet. Le BIT commet ainsi, au moins indirectement, une ingérence dans le fonctionnement interne de l'organisation syndicale contraire à l'article 5, al. 2 de la Convention n° 151.

14. Cette constatation est à rapprocher du principe cité dans le Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT selon lequel « une législation qui serait appliquée de telle sorte que les organisations syndicales soient dans l'impossibilité d'utiliser les services d'experts – par exemple d'experts en questions industrielles, d'avocats ou de mandataires qui puissent les représenter dans les questions de formalités juridiques ou administratives - qui ne soient pas les dirigeants élus mettrait gravement en question la compatibilité de ces dispositions avec l'article 3 de la Convention n° 87, qui dispose que les organisations syndicales ont notamment le droit d'organiser leur gestion et leur activité. (Voir La liberté syndicale, cinquième édition révisée, 2006). Il est certain par ailleurs que la remise en cause d'un système de facilités utilisé de longue date (à savoir le recrutement de personnes financées par le Syndicat mais employées sous des contrats BIT) entraînerait des difficultés qui risqueraient d'entraver le bon fonctionnement du Syndicat. C'est dans cet esprit que le Comité de la liberté syndicale a toujours examiné de tels agissements de la part d'un employeur.

15. En outre, pour l'ensemble des parties (Syndicat, membres du personnel, BIT lui-même), il serait également important que le Conseiller juridique du Syndicat soit au bénéfice d'un statut de fonctionnaire international avec les droits et immunités mais aussi les obligations que cela comporte, définis notamment dans

les normes de conduite de la fonction publique internationale et le Statut du personnel du BIT.

16. Il est incontestable cependant que le recrutement par le BIT d'un juriste attaché au service du Syndicat et financé par celui-ci pose des problèmes particuliers, notamment du fait de la nature de ses fonctions qui comprennent en particulier des conseils donnés au personnel, notamment dans le cadre de procédures engagées contre le Bureau. Du fait de cette particularité, il est nécessaire d'une part, de préserver l'indépendance de la personne employée vis-à-vis du BIT et d'autre part, de dégager le BIT des responsabilités du fait d'agissements du juriste du syndicat dans l'exercice de ses fonctions.

17. Des modalités spécifiques devraient donc être définies pour déterminer le statut du Conseiller juridique du Syndicat. Il serait hautement souhaitable de ce point de vue qu'un protocole d'accord soit négocié à cet effet entre l'Administration et le Syndicat. Diverses modalités pourraient être ainsi fixées comme par exemple :

- le recrutement du Conseiller juridique du Syndicat en vertu d'un contrat BIT,
- le financement par le Syndicat des rémunérations et autres charges afférentes à la fonction de conseiller juridique,
- l'engagement de l'Administration à respecter l'indépendance du Conseiller juridique,

- des dérogations au droit commun du recrutement pour permettre aux organes responsables du Syndicat de procéder à la sélection des candidatures,
- l'absence d'accès du Conseiller juridique du Syndicat aux procédures internes de pourvoi des postes,
- l'absence de responsabilité du BIT du fait des agissements du Conseiller juridique du Syndicat.

18. La négociation d'un tel protocole d'accord nécessite évidemment un climat de confiance entre l'Administration et le Syndicat. Pour que ce climat soit instauré dans le cadre des problèmes posés par le recrutement du Conseiller juridique, il conviendrait que les deux parties se rencontrent et conviennent d'ouvrir sans tarder des négociations de bonne foi.

19. Cet avis doit être évidemment considéré dans son ensemble.

Paris, le 16 janvier 2009

Bernard Gernigon,
Ancien Chef du Service de
la liberté syndicale du BIT