

L'avenir du syndicalisme dans la fonction publique internationale

Alain Plantey

Volume 4, 1987

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1101335ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1101335ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Société québécoise de droit international

ISSN

0828-9999 (print)

2561-6994 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Plantey, A. (1987). L'avenir du syndicalisme dans la fonction publique internationale. *Revue québécoise de droit international / Quebec Journal of International Law / Revista quebequense de derecho internacional*, 4, 97–119. <https://doi.org/10.7202/1101335ar>

L'avenir du syndicalisme dans la fonction publique internationale

ALAIN PLANTEY *

L'édifice disparate et complexe des organisations internationales subit actuellement une crise. Celle-ci ne tient pas seulement à la volonté d'économie des gouvernements. La croissance du système a été si rapide qu'un besoin d'ordre et de réflexion apparaît partout. Beaucoup de fonctionnaires sont conscients de ces problèmes. Leurs organisations professionnelles aussi, malgré leur extrême variété. Leur rôle sera important dans la détermination de l'avenir des institutions.

Pourtant, il est difficile d'établir une réponse systématique et globale à l'ensemble des questions que pose la représentation du personnel dans les organisations internationales, non seulement parce que chaque organisation constitue un monde en soi, en fonction de sa mission, de ses conseils et de sa localisation, mais aussi parce que les personnels sont d'origines très diverses aux points de vue des nationalités, des catégories sociales, des aptitudes techniques : leurs cadres de pensée ne sont pas les mêmes en fonction de leurs origines, de leurs objectifs de carrière et des types d'engagement qui leur sont offerts.

Un autre facteur de diversité tient au caractère des lieux, c'est-à-dire aux possibilités ouvertes par les législations nationales : dans beaucoup

* Membre de l'Institut.

de pays, le syndicalisme est interdit aux fonctionnaires. Par conséquent, l'apparition d'un syndicalisme dans l'organisation internationale ne va pas sans poser de problèmes à certains gouvernements. Il peut se produire un déphasage entre l'évolution des administrations nationales et celle des super-structures internationales, dont le droit paraît souvent en avance ou en discordance à l'égard de la législation de certains pays.

Joue également un facteur circonstanciel : l'événement favorise le syndicalisme par l'obligation de réagir à certaines décisions, de défendre des intérêts, de militer et de lutter. Il est évident que les problèmes de sécurité dans l'emploi, les discussions de salaires, les inquiétudes des pensionnés, l'incertitude qui plane sur les objectifs ou sur la survie des organisations, sont facteurs de cohésion professionnelle soit totale, soit partielle suivant les personnels qui sont concernés et les échéances auxquelles il faut répondre. Lorsqu'apparaissent des maladies dues aux conditions de gestion de certaines organisations, aux initiatives de quelques gouvernements ou bien à la conjoncture économique générale, les comportements syndicaux sont amenés à se préciser et à prendre de l'importance.

Chaque institution internationale constitue une entité administrative complète dont le statut règle à la fois les tâches, la structure, le fonctionnement, le budget.

Dans le cadre et en application de ce statut, est souvent établi un régime applicable à la représentation et à la consultation du personnel au sein des organes de l'institution. C'est en vertu de ce principe d'autonomie juridique que se sont développés associations et syndicats chez les fonctionnaires internationaux parfois même sans texte, de façon coutumière. Ce phénomène social et administratif pose deux séries de questions. Les unes sont relatives à la structure, dans le cadre même des différentes organisations internationales. Les secondes résultent des affiliations professionnelles extérieures aux organisations elles-mêmes¹.

Le regroupement des fonctionnaires internationaux est un phénomène professionnel déjà ancien puisqu'il date de la Société des Nations. Sur le plan de la politique générale, il est dominé par le concepts d'indépendance et de spécialité qui régissent l'organisation internationale et donc son personnel. En effet, en l'absence de toute législation internationale de l'association, ce sont les statuts qui éventuellement, règlent la question

1. Voir A. PLANTEY, *Droit et pratique de la fonction publique internationale* (1977), pp. 140 et ss.

au sein des institutions de façon spécifique à chacune d'elles. Par application de ce principe, dans presque toutes les organisations intergouvernementales, en fonction de la structure propre de celles-ci, centralisée ou déconcentrée, une association publiquement reconnue participe à la gestion du personnel.

L'évolution pousse clairement en direction de la multiplication d'initiatives indépendantes des structures administratives, initiatives qui procèdent non seulement de la volonté des dirigeants professionnels, mais souvent de la simple transformation de la gestion des organisations internationales elles-mêmes. Ainsi se développe un mouvement qui va de la création d'une association officielle et unique dont l'existence est octroyée et le statut imposé par les gouvernements membres à travers le conseil ou l'assemblée qui légifère pour l'organisation, en direction de la liberté de constitution de syndicats, c'est-à-dire de groupements où l'adhésion est volontaire et qui se distinguent de certaines associations par leur esprit de pugnacité professionnelle, voire de revendication et parfois d'opposition à la hiérarchie.

Au régime unitaire et statutaire de l'organisation professionnelle des fonctionnaires succède donc un pluralisme croissant, qui résulte d'ailleurs de l'exercice normal des initiatives individuelles ou collectives et de la concurrence habituelle entre les syndicats selon leurs préoccupations sectorielles, catégorielles ou idéologiques. Dès lors s'explique le glissement de la mission de ces organisations professionnelles initialement cantonnée en vertu des règlements aux problèmes de gestion : leur compétition les porte à l'exercice d'activités diverses au sein des services et parfois à des influences de groupes de pression.

Toutes les structures syndicales cherchent à se soustraire à la structure du commandement monopolisée dans l'organisation par des autorités désignées, de façon directe ou indirecte, par les États. Cette remise en cause des concepts classiques de l'institution internationale s'exerce non seulement à l'égard des autorités administratives mais aussi à l'intérieur même du système syndical, à travers la diversification des clientèles et des programmes des organisations professionnelles. Naturellement, à tous ces niveaux différents, la situation n'est pas harmonisée dans l'ensemble des organisations internationales, chacune ayant atteint un degré d'évolution structurelle et sociale plus ou moins avancé. Certaines abritent même des processus syndicaux discordants ou mal adaptés, en raison de la dispersion de leur gestion dans un certain nombre de centres ou d'organes administratifs éloignés du siège central.

Le mouvement d'organisation professionnelle déborde, peu à peu, les cadres juridiques classiques, qu'il s'agisse des entreprises ou des sociétés, comme des frontières étatiques. Il en est de même dans les institutions internationales. Régie en fonction d'un statut qui résulte d'une négociation spécifique, chacune d'entre elles comporte ses missions, ses organes et son propre personnel. Mais le processus syndical ne s'arrête pas à ces délimitations. Il est dans sa vocation habituelle de s'intéresser à des attaches extérieures par secteurs d'activités, types de préoccupations, lieux d'emplois, catégories professionnelles, tendances socio-politiques. Il est dès lors compréhensible que le mouvement syndical dans la fonction publique internationale se préoccupe d'affiliations soit au sein d'une même organisation comme dans les Communautés européennes, soit d'une institution internationale à l'autre, soit en direction des structures syndicales existant au niveau national ou international (C.I.S.L. ou C.I.S.C. par exemple).

D'autre part, à travers tout l'ensemble des organisations internationales se développe une concertation entre les gouvernements dans tous les domaines de la gestion des personnels. Cette concertation est motivée par des préoccupations budgétaires. Comme c'est prévisible, elle s'opère suivant des grands principes de la diplomatie, celui de l'alignement sur la délégation qui est la plus restrictive, l'acceptation du plus petit dénominateur commun. Elle traduit souvent la prédominance des préoccupations de restriction financière au détriment des grandes missions imparties au système international. Face au développement de cette pression, les chefs d'organisations et leurs collaborateurs chargés d'administrer le personnel ont mis en place des mécanismes permettant la coordination de leurs positions : dans le système des Nations Unies, les comités consultatifs des chefs du personnel et, à un niveau supérieur, des chefs d'organisation ; dans les organisations coordonnées, un comité de coordination et la réunion des secrétaires généraux.

La création de la Commission de la fonction publique internationale a accentué cette tendance à la centralisation du système commun des Nations Unies. Il est compréhensible que les organisations professionnelles se soient, elles aussi, orientées vers une harmonisation de leurs revendications et de leurs différentes prises de position sur les questions faisant l'objet de décisions administratives ou budgétaires communes à plusieurs institutions, par exemple en matière de salaires, d'indemnités, de conditions de service, de pensions où existent souvent des arrangements où des caisses communs à plusieurs institutions.

Tel a été l'objet de la création de la Fédération, des associations de fonctionnaires internationaux (F.A.F.I. — F.I.C.S.A.) en 1957 et de celle du Comité permanent des Associations de personnel des organisations coordonnées (C.P.A.P.O.C.).

Malgré la spécificité de la situation des fonctionnaires internationaux et les problèmes qu'elle pose, le souci de rechercher des affiliations extérieures porte les syndicats et autres organisations professionnelles à établir des liaisons avec de grandes centrales nationales, voire internationales. Au niveau national, l'alignement d'une partie du régime juridique applicable au personnel d'une organisation internationale sur celui qui régit l'emploi au lieu du siège de l'institution ou de l'exercice des fonctions résulte particulièrement de l'abondance du personnel recruté sur place, désireux des mêmes avantages que les salariés du pays. Mais ce processus résulte aussi d'une tendance à appliquer dans le système international les meilleures conditions de travail et de qualité de la vie progressivement établies au sein des grandes démocraties. Cette influence est accrue encore par le maintien de l'affiliation personnelle de certains fonctionnaires internationaux à des syndicats nationaux, attaches qui restent souvent latentes ou discrètes mais que renforcera inévitablement le recours croissant à des engagements de caractère temporaire pour lesquels les agents internationaux ne renonceront pas à leurs liens avec leurs employeurs privés ou publics et leurs syndicats nationaux.

On a également pensé que des organisations de fonctionnaires internationaux pourraient recevoir l'appui direct ou indirect de groupements de fonctionnaires nationaux sur le plan financier comme sur le plan idéologique. Il est certain que l'esprit international et l'indépendance des fonctionnaires internationaux peuvent être contrariés par de telles pratiques. Le canal politique n'est pas le seul par lequel peuvent s'exercer des pressions ou des influences contraires à la déontologie des fonctionnaires internationaux et particulièrement au principe fondamental suivant lequel ils ne doivent rendre de comptes qu'à l'organisation qu'ils servent. Ce danger est particulièrement sensible lorsque les dirigeants des syndicats internationaux sont en contact fréquent avec ceux de certaines organisations professionnelles nationales puissantes et idéologiquement actives. Aussi les règlements rappellent-ils souvent aux agents d'interdiction de toute prise de position politique au niveau national.

Quels que soient les problèmes qu'il peut poser, le mouvement d'affiliation syndicale est devenu une donnée du système international actuel dont la complexité et la coagulation créent des interférences très nombreuses et des réseaux d'influence imbriqués et actifs. De la prise de

conscience du salariat, animé d'une volonté de contestation et de lutte, le syndicalisme tend à la remise en cause des situations et des structures acquises. Cet effet se produit aussi dans la fonction publique internationale, pourtant constituée de salariés à l'abri du besoin. Ces conséquences déstructurantes ont des répercussions sur l'exercice des responsabilités hiérarchiques car elles portent à la confrontation directe entre les gouvernements et les groupements de salariés et par conséquent au débordement des capacités et des prérogatives des chefs des différentes institutions et des associations et comités du personnel prévus aux statuts.

Les organisations professionnelles seront probablement portées à revenir en arrière dans leur mouvement d'affiliation au syndicalisme national et international. Certaines d'entre elles s'érigent aujourd'hui plus en défenseurs des services publics qu'en critiques de leur fonctionnement. Elles agissent ainsi parfois à l'appui de l'action des chefs d'organisations plutôt qu'à l'encontre de leurs objectifs. Elles sont alors portées à marquer nettement leur différence des syndicats nationaux ou des confédérations internationales de syndicats nationaux, qui sont d'ailleurs mieux organisés, plus riches et plus influents et peuvent représenter une menace pour l'indépendance et la spécificité des fonctions internationales. La politisation des organisations internationales et la pression des États sur les conditions de leur gestion révèlent chaque jour davantage aux fonctionnaires internationaux qu'ils ne sont pas des salariés comme les autres. Le sentiment de leur isolement social et psychologique les éloigne des grandes solidarités professionnelles qui animent les mouvements syndicaux dans les administrations nationales, lorsqu'ils y sont autorisés.

La logique du mouvement syndical implique qu'il trouve un interlocuteur. La première question qui se pose est celle de la capacité de réponse à l'autorité qui gouverne l'organisation, alors que l'intervention des gouvernements affaiblit sans cesse son rôle au bénéfice de négociations ou de concertations de plus en plus caractérisées au sein des conseils ou des assemblées délibérantes auxquels les États sont représentés. On comprend par conséquent que, pour les organisations syndicales, la recherche de l'interlocuteur valable devienne obsédante. Rien ne leur sert de discuter avec des organes administratifs qui n'ont plus pouvoir de décision parce que les affaires financières et administratives sont évoquées non seulement dans le cadre des discussions entre gouvernements au sein de l'organisation, mais même lors de tractations entre les gouvernements en dehors des organisations intéressées. Finalement, les décisions de gestion les plus importantes ne sont parfois plus prises dans le cadre du conseil compétent d'une organisation, mais résultent de négociations qui

lui sont extérieures parce que menées dans des comités de coordination qui ne sont responsables que vis-à-vis des gouvernements, c'est-à-dire principalement des ministères des finances et où des experts s'occupent de défendre strictement les considérations budgétaires globales, sans prendre en considération les missions prioritaires et la spécificité politique de chaque organisation.

La perte progressive de la capacité de réponse au sein des administrateurs oblige les organisations professionnelles, syndicats ou associations à rechercher ailleurs des interlocuteurs valables, éventuellement et principalement au niveau des conseils. Elles sont amenées à entrer en relation, sinon en conflit, soit avec les gouvernements — voire directement avec certaines délégations —, soit au niveau inter-organisations, avec les membres de l'organisme chargé de la coordination budgétaire. Les organisations professionnelles demandent alors à être représentées auprès des experts budgétaires inter-organisations, aux comités de coordination, à y déposer des mémoires et à participer aux discussions. Ce transfert d'interlocuteurs est de nature à fausser la réalité profonde du système international selon lequel chaque organisation doit remplir ses missions spécifiques avec ses moyens propres et, par conséquent, traiter elle-même ses problèmes particuliers.

Sans possibilité d'expression, le dialogue professionnel est impossible. Cette liberté doit exister du côté des organisations comme de l'administration. Il faut laisser et déléguer aux responsables hiérarchiques une marge d'initiative, de discussion et de décision pour traiter les problèmes qui leur sont exposés par le personnel. Celui-ci ne pardonne pas la mauvaise foi qui dénature complètement les processus de concertation, mais dont l'impression résulte des choix discrétionnaires, changeants et non motivés des gouvernements, de la difficulté du dialogue avec leurs représentants.

Depuis quelques années, à cet égard, la difficulté du dialogue ne fait que s'accroître dans les institutions internationales parce que les procédures y deviennent de plus en plus lourdes, complexes et lentes au fur et à mesure que s'accumulent les instances de consultation et de coordination. Ce sont la qualité humaine des chefs d'organisation et de leurs collaborateurs, d'une part, et la capacité des représentants des organisations professionnelles, d'autre part, qui peuvent seules sauver le dialogue et la concertation entre professionnels et administrateurs, éviter la dilution des responsabilités à laquelle on assiste et prévenir la désaffection de la base à l'égard des concertations professionnelles.

L'excès de consultations et de discussions, la multiplication des comités, dans toutes les organisations, affaiblissent le pouvoir de décision et la responsabilité. En outre, la consultation évolue en direction de la négociation, dont les conséquences sont différentes sur le plan administratif et financier. L'engagement de tractation n'est pas un engagement de résultat mais un engagement de procédure qui produit des effets reconnus par le juge. Dans certains cas, l'administration peut même passer avec quelques syndicats des accords qui valent en quelque sorte promesse de discuter et peuvent opérer une discrimination entre les organisations. La valorisation de l'interlocuteur débouche sur un problème d'équilibre et d'équité dans la vocation des représentants professionnels à participer au dialogue, problème dont l'importance croît avec l'octroi par l'administration aux associations ou syndicats d'un certain nombre de facilités. On constate parfois, en réaction, une réticence des organisations : cette prise de distance qui est grandement la conséquence des alourdissements de procédure.

En vérité, jusqu'à présent, la réponse des autorités au mouvement professionnel a été positive pour ce qui est de la participation à la gestion du personnel, aux discussions salariales, ou à la détermination des conditions d'emploi. Il reste à savoir ce qu'elle deviendra lorsque se développera progressivement le désir d'une participation à la délibération des objectifs du service.

L'efficacité du mouvement syndical dépend naturellement de l'attitude que les agents adoptent vis-à-vis de lui. À cet égard, la situation dans les institutions internationales est d'une très grande diversité, non seulement en raison des caractères propres de chaque organisation mais aussi en raison du lieu d'affectation, de la nature des fonctions, de la place hiérarchique des différentes catégories professionnelles. Chaque fonctionnaire, comme tout être humain, exprime à l'égard des autres un acquis culturel. Les concepts professionnels sont souvent très disparates. Dans certains cas, le développement du syndicalisme est tel que l'on voit apparaître un véritable corporatisme qui tend progressivement à remplacer l'allégeance du fonctionnaire à l'égard de l'organisation à laquelle il appartient. Les statuts prévoient donc souvent une vérification de la représentativité des syndicats.

Les problèmes de l'État où l'organisation ou ses services décentralisés ont leurs sièges rejaillissent également sur l'attitude syndicale des agents qui témoignent, suivant les catégories, d'une plus ou moins grande solidarité à l'égard des grands mots d'ordre des organisations professionnelles. Ainsi, il faut comprendre que la tendance des institutions

internationales à se décentraliser aboutit à compliquer la situation sur le plan professionnel. C'est à la lumière de l'hétérogénéité du personnel qu'il faut examiner la question de la représentativité professionnelle. En effet, il est difficile d'apprécier la réalité du taux de syndicalisme car leur participation financière, souvent automatique, ne traduit pas l'intérêt réel des agents pour les syndicats. Ce sont les élections qui peuvent offrir le meilleur critère : elles permettent souvent de découvrir que la représentativité des organisations peut varier suivant les catégories de fonctionnaires et les pays d'où ils proviennent : certains États n'autorisent pas le syndicalisme dans la fonction publique, d'autres l'officialisent.

Des groupes de fonctionnaires se définissent en raison de la particularité de leurs tâches, par exemple celui des traducteurs-interprètes, bien défini et solide, ou celui dit des services généraux dans lequel se dégage un particularisme tout à fait conscient. Une autre catégorie se définit très clairement, celle des personnels hors siège, qui sont très nombreux. Ils commencent à prendre conscience que leur situation est sensiblement différente des fonctionnaires des sièges et à poser les problèmes qui leur sont spécifiques. Le syndicalisme lui-même devra s'adapter à ce pluralisme soit au sein de ses structures, soit en admettant la concurrence entre organisations professionnelles. Par leur masse et leur solidarité, certains de ces groupes d'agents pèsent très lourd au sein du mouvement syndical et en arrivent même à exclure d'autres catégories de fonctionnaires des organismes représentatifs : aussi a-t-on pensé à diviser le personnel en collèges de façon à assurer à chacune des catégories d'agents, une capacité suffisante de discussion avec les autorités hiérarchiques.

Ce problème de représentativité se pose à un second degré lorsqu'il s'agit du regroupement des organisations syndicales au niveau inter-institutionnel. Ces fédérations ou comités inter-organisations doivent à leur tour veiller à accueillir comme membres des associations et syndicats représentatifs sous peine d'être en situation de porte-à-faux par rapport à l'ensemble des agents qu'elles entendent regrouper. On a signalé la situation particulière des interprètes de conférence qui ont constitué une organisation professionnelle qui traite à égalité avec les grandes administrations parce qu'elle est très puissante et très active.

À cet égard, la distinction de l'association et du syndicat n'est pas décisive. Selon le comportement de leurs dirigeants, certaines associations agissent et bataillent comme de véritables syndicats, d'autres au contraire adoptent une attitude extrêmement prudente. La distinction réside dans le fait que certaines organisations intergouvernementales appliquent le monopole de la représentation, généralement confiée à l'association,

alors que d'autres acceptent la liberté syndicale, c'est-à-dire la possibilité pour le personnel de se grouper en des organisations professionnelles concurrentes dont les dirigeants sont différents et dont les mots d'ordre peuvent être divergents.

Les statuts des syndicats doivent alors être étudiés en fonction de la détermination des objectifs de chaque organisation. Dans ce domaine, l'attitude de l'autorité hiérarchique n'est pas neutre : c'est souvent elle qui accorde ou renforce la représentativité d'une organisation en acceptant de discuter avec elle des conditions de travail ou de salaire, par exemple. Quoique l'administration ne connaisse souvent que les institutions prévues aux statuts, elle finit tout de même par négocier avec les syndicats dans la mesure où ceux-ci sont représentés dans ces comités ou ces organismes. Il lui incombe alors de veiller à éviter qu'une ou deux catégories de personnel monopolisent complètement le dispositif administratif, et la consultation qui en résulte. Sinon l'organisation encourt le risque de fausser le fonctionnement démocratique des consultations qui ont été prévues dans les statuts.

Il ne suffit pas d'ailleurs d'aborder le problème de la représentativité sous l'aspect de l'élection, il faut encore comprendre qu'il est subordonné à l'existence d'un nombre suffisant de responsables de qualité. On a remarqué que les organisations syndicales sont parfois dirigées par des amateurs ou par des agents dont la formation est insuffisante, dont la maturité laisse à désirer. Il est certain que les tâches qui résultent des missions syndicales sont souvent excessives par rapport au temps dont disposent les fonctionnaires et que se consacrent à la représentation syndicale des agents qui n'y sont pas préparés. Aussi, la recherche et l'amélioration de la capacité des représentants du personnel amènent-elles parfois les organisations à contribuer à la formation de leurs cadres dans le domaine syndical.

En outre, le pouvoir de négociation des syndicats dépend naturellement de la capacité de mobilisation du personnel. Certains de ces objectifs sont collectifs ; il s'agit par exemple de la discussion des conditions d'emplois, de conditions de salaire. Il y a aussi des réclamations contre la gestion des sièges, par comparaison aux problèmes des fonctionnaires sur le terrain, ou bien même une contestation générale des systèmes communs de gestion dans la mesure où ils pèsent sur l'autonomie de décision de chaque organisation. Mais la capacité de négociation des syndicats s'étend aussi à la défense d'intérêts individuels : beaucoup de syndicats épaulent des fonctionnaires dans leurs difficultés avec l'administration et

vont jusqu'à leur apporter leur appui au niveau des juridictions, sur le plan du conseil juridique et parfois de l'aide financière.

Du côté des organisations, on a pu constater que la qualité du travail des syndicats dépendait beaucoup de la mise à leur disposition de moyens de travail et de documentation. Aussi assiste-t-on à l'extension progressive, au bénéfice des syndicats de fonctionnaires internationaux, d'un certain nombre d'usages et de règles qui ont été élaborées au niveau national : octroi de facilités de service, d'autorisations d'absences, de locaux, mise à disposition de secrétaires ou de matériels de reproduction ; quelquefois même une certaine aide financière est accordée aux syndicats ou aux associations. Le concours le plus effectif qu'une institution peut apporter à un syndicat est naturellement la mise à sa disposition d'un agent à temps complet pour remplir les fonctions de président ou de secrétaire général.

Mais d'autres pratiques se sont étendues du système national vers le système international par une sorte d'osmose, qui résulte souvent d'ailleurs de la législation du pays siège de l'organisation. À l'imitation de ce qui est fait pour les syndicats nationaux, les institutions internationales sont amenées à garantir aux dirigeants des organisations professionnelles un certain nombre de protections qui leur confèrent une situation particulière destinée à éviter qu'ils ne soient l'objet de poursuites ou de brimades, en raison de leur mission représentative.

L'attitude des agents internationaux vis-à-vis du syndicalisme n'est pas un phénomène indépendant du contexte social, au niveau national comme au sein des grandes organisations. À cet égard, il n'est pas douteux que la situation de chaque association ou syndicat dépend du climat local, qui varie suivant les conditions de l'emploi d'un pays à l'autre. Le syndicalisme adopte des méthodes et des mots d'ordre très différents. Le paternalisme en vigueur dans certaines institutions s'oppose aux contentieux qui apparaissent et se renouvellent dans d'autres et vont parfois jusqu'à la grève.

Il serait normal que les mouvements professionnels tendent progressivement à exploiter l'originalité de chaque organisation internationale ; d'abord vis-à-vis de la fonction publique nationale dont la déontologie est sensiblement différente ; mais aussi d'une organisation à une autre, de façon à établir un dialogue profitable entre les autorités hiérarchiques et leurs états-majors d'une part et les représentants des syndicats de l'autre. La vocation normale du syndicalisme sera donc de renforcer l'identité de chaque organisation plutôt que de soutenir sans arrêt la surenchère d'une

institution à l'égard de l'autre ou d'un syndicat vers l'autre. Plus les organisations internationales rencontreront des difficultés et les gouvernements feront peser sur elles leurs politiques de restriction, plus le syndicalisme devra recruter du personnel actif et définir des mots d'ordre propres à lutter contre la dégradation du service international. Ainsi donc, la mise en œuvre du mouvement syndical, vue du côté de ceux qui constituent sa base, est fonction d'un contexte économique et social dont les agents ne sont pas maîtres et qui dépend des États davantage que des volontés des chefs d'organisations.

La participation effective du personnel aux syndicats est très variable, parfois même réduite. Il n'en reste pas moins que, dans les cas où apparaissent de graves difficultés et où les agents ont le sentiment que leurs droits acquis sont atteints, c'est aux organisations professionnelles, associations et syndicats, qu'ils demandent la protection de leurs intérêts et la lutte contre la dégradation des services internationaux. La vocation du syndicalisme, vue du côté du personnel, devrait donc être de renforcer l'organisation plutôt que de l'affaiblir : certains chefs de service l'ont compris et ne refusent aux organisations professionnelles ni l'information et la concertation qu'elles souhaitent, ni même l'exercice d'une influence auprès des délégations nationales. À ce comportement ne répond pas toujours une attitude comparable des dirigeants syndicaux qui persistent dans des contentieux mineurs alors qu'ils sousestiment la gravité de certaines questions de principe.

Le domaine des relations du travail est l'un de ceux où le rôle des hommes est décisif, qu'il s'agisse de l'interlocuteur dans l'organisation elle-même, à commencer par son chef qui, étant le seul élu par les États, est détenteur de l'autorité exécutive intergouvernementale ; c'est également le cas pour le directeur du personnel quoique le contact ne soit pas forcément la qualité première de tous les administrateurs. Le rôle des personnalités est aussi très important en ce qui concerne les représentants des organisations du personnel : leur qualification, leur aptitude au dialogue, leur formation, qui est de plus en plus technique, doivent les amener à être capables de discuter avec sincérité et efficacité des affaires difficiles tout en restant des représentants actifs et valables du personnel. Il leur en faut le goût et l'aptitude si l'on considère la multiplication des procédures consultatives en matière de recrutement, de sélection, de promotion, de mutation, de discipline, de modifications statutaires ainsi que la fréquence des grèves, dont la licéité a maintenant été reconnue, sous réserve du respect de certaines disciplines et du non-paiement du traitement.

En définitive, sur le plan des institutions, il est difficile d'échapper au débat : association unique ou syndicats multiples. Évidemment l'association apparaît comme une solution de facilité : elle favorise la circulation de l'information comme les études et les travaux préparatoires ; elle est élément de structure et s'insère à l'intérieur des statuts et des rouages de l'administration ; elle permet de développer la cogestion paritaire au sein des comités divers et nombreux placés auprès des autorités décisionnaires ; elle est en quelque sorte facile à définir et même parfois à contrôler puisqu'elle est insérée dans la vie quotidienne de l'institution. Celle-ci la soutient, non seulement en prélevant souvent les cotisations sur les salaires, mais en lui fournissant des collaborateurs, des lieux de réunion, des facilités diverses. L'Organisation de Coopération et de Développement économique a organisé de façon rigoureuse et efficace les relations entre son Secrétaire général et une association du personnel qui est très active et dont le caractère représentatif est reconnu (instructions prises en application de l'article 23 du statut du personnel² dans sa rédaction de 1982, ratifiant des négociations entre le Secrétaire général et les organisations syndicales et professionnelles). C'est par le canal de cette association que les trois syndicats du personnel participent aux consultations et concertations internes à l'organisation.

Au contraire, le phénomène syndical se caractérise par le pluralisme, par la liberté de créer des groupements qui, n'étant pas insérés dans les structures de l'administration, ne seront pas considérés par les fonctionnaires comme des rouages du service. Parfois l'initiative s'exerce dans la concurrence ; parfois au contraire l'unité syndicale suffit aux intéressés. Ce qui compte c'est que la liberté syndicale s'exerce sans sujétion à l'égard de l'administration, même si elle opère au sein de la consultation interne officiellement organisée par les statuts : dans ces conditions, le pluralisme syndical, même dissimulé, latent ou explosif, s'insère dans les structures réglementaires pour agir au niveau de la discussion, de la concertation, de la négociation avec les autorités exécutives de chaque institution internationale.

Dans certaines organisations, souvent avec l'accord de l'autorité administrative, les associations du personnel se sont divisées, voire disloquées, donnant ainsi naissance à une véritable compétition professionnelle, caractéristique du syndicalisme. À la suite d'une modification des statuts, à l'UNESCO est même apparue une nouvelle association du

2. Voir l'annexe I ci-dessous.

personnel qui présente l'originalité d'offrir une existence officielle à des groupes dits géo-culturels, événement qui ne laisse d'être préoccupant pour la cohésion et l'indépendance de la fonction publique internationale.

Les Communautés européennes ont tenté d'apporter une réponse originale à ces diverses questions. Conclu en 1974 entre le membre compétent de la Commission et six organisations professionnelles, un accord³ organise, outre l'exercice des droits syndicaux, la reconnaissance de ces organismes à condition qu'ils se consacrent à la défense des intérêts du personnel, qu'ils soient indépendants et représentatifs et qu'ils communiquent leurs statuts et les noms de leurs responsables élus. De cette reconnaissance procèdent des procédures de concertation et d'accord, suivant un inventaire périodique des questions. La répartition des compétences entre le comité du personnel prévu au statut et les organisations syndicales librement constituées permet de préserver les consultations réglementaires dans les domaines de la gestion du personnel et des actions sociales, tout en ouvrant aux syndicats le vaste champ de la politique du personnel, des conditions d'emploi et des rémunérations. Ce régime y a été complété par une procédure de concertation au sein d'une commission tripartite où sont représentés des États-membres : en décidant cette initiative en juin 1981, le Conseil des ministres a entendu se maintenir informé du dialogue professionnel et y introduire son point de vue.

* * *

Dans l'intensification des relations internationales au sein d'une société civile mondiale de plus en plus complexe, difficile est la tâche des organisations, de leurs chefs, de leurs agents. Le sens de leur devoir doit les porter à accroître l'efficacité des services, dans le respect de leur indépendance à l'égard des puissances, de toutes les puissances. Cette attitude doit aussi être celle des organisations professionnelles, associations et syndicats de fonctionnaires internationaux, représentatives parce que libres et responsables. Il appartient aux gouvernements de comprendre que leur intérêt, et celui de l'ensemble solidaire qu'ils constituent, est de respecter la dignité et l'impartialité des fonctionnaires qui servent bien la Communauté des nations.

3. Voir l'annexe II.

Annexe I**ORGANISATION DE COOPÉRATION
ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE****RELATIONS AVEC LE PERSONNEL*****Statut du personnel*****Article 23**

L'Association du personnel représente toutes les catégories du personnel auprès du Secrétaire général ; le Secrétaire général prend toute mesure nécessaire pour assurer une liaison constante avec les représentants de l'Association du personnel.

INSTRUCTIONS***Association du personnel***

123/1 L'Association du personnel représente les différentes catégories du personnel (agents, consultants, personnel auxiliaire, employés de l'Organisation) auprès du Secrétaire général.

Objet

123/1.1 *L'Association du personnel doit satisfaire aux conditions suivantes :*

a) Ses objectifs principaux sont :

- i) le développement de la collaboration entre l'Organisation et l'ensemble du personnel ;*
- ii) la défense des intérêts professionnels du personnel ;*
- iii) l'amélioration des conditions matérielles de vie du personnel et le resserrement des liens entre les membres du personnel des différentes nationalités ;*

b) Pour répondre à son objet, elle effectue les tâches définies dans l'Instruction 123/2 ;

c) Dans la poursuite de ses objectifs, elle s'abstient de toute activité de caractère politique ou purement national ;

d) Elle comprend tous les membres du personnel engagés pour plus d'un mois, à l'exception de ceux qui ont exprimé par écrit qu'ils ne désirent pas en faire partie ou qu'ils désirent s'en retirer ;

e) Elle est considérée par le Secrétaire général comme représentative de l'ensemble et des diverses catégories du personnel, compte tenu, notamment, des dispositions des alinéas d) et f) de la présente Instruction ;

f) Les organes de l'Association sont constitués conformément à ses statuts et de manière à assurer leur caractère représentatif.

Tâches de l'Association du personnel

123/2 En vue d'atteindre les principaux objectifs définis dans l'Instruction 123/1.1, l'Association du personnel ou, pour son compte, ses organes dûment constitués :

a) sont appelés obligatoirement à formuler un avis sur les projets de Statuts, de Règlements ou d'Instructions. Ils peuvent porter à la connaissance du Secrétaire général, et le Secrétaire général devrait également référer à l'Association, toute question de caractère général affectant les intérêts financiers du personnel ou soulevée par l'application des Statuts, Règlements ou Instructions, même lorsqu'une telle question n'est posée qu'à propos de leur application à un cas particulier. Dans tous les cas visés au présent paragraphe, l'Association du personnel doit donner son avis sur la question soulevée dans les trente jours qui suivent la notification, à moins que, d'un commun accord, il soit décidé d'un délai plus court ou plus long, dans des cas exceptionnels ;

b) désignent les représentants du personnel à tout organe où les Règlements ou Instructions prévoient cette représentation ;

c) participent, conformément aux décisions du Secrétaire général, à la gestion et au contrôle des services créés dans l'intérêt du personnel. Ils peuvent créer et organiser, avec l'accord du Secrétaire général, tout service répondant aux objectifs de l'Association du Personnel ;

d) coopèrent avec le Secrétaire général à l'amélioration des conditions collectives de travail et de vie du personnel et lui soumettent les propositions qu'ils jugent utiles à cet effet.

Comité consultatif mixte sur les relations avec le personnel

123/3 Pour favoriser la collaboration entre l'Organisation et son personnel et pour fournir un cadre normal aux consultations entre le Secrétaire général et l'Association du personnel, il est créé un Comité consultatif mixte.

123/3.1 Le Comité consultatif mixte est composé comme suit :

Président : le Secrétaire général ou un Secrétaire général adjoint

Membres : 4 agents désignés par le Secrétaire général
4 membres du personnel désignés par l'Association du personnel

Secrétaire : un agent désigné par le Comité.

Les membres du Comité consultatif mixte désignés par l'Association du personnel appartiennent, selon les questions qui doivent être examinées, à l'une ou l'autre catégorie du personnel (agents, consultants, personnel auxiliaire, employés de l'Organisation). Lorsqu'une question intéresse plusieurs catégories du personnel, dont les agents, l'Association désigne au moins deux membres qui sont des agents.

123/3.2 Le Comité consultatif mixte se réunit à intervalles réguliers pour examiner toutes les questions qui relèvent de la compétence de l'Association du Personnel, aux termes de l'Instruction 123/2 a), c) et d), et pour donner son avis au Secrétaire général sur ces questions. Les communications intervenant entre le Secrétaire général et l'Association du personnel en vertu de l'Instruction 123/2 a), c) et d), doivent, si possible, être faites dans des délais permettant de discuter la question en cause au sein du Comité consultatif mixte. Cependant, le Secrétaire général et l'Association du personnel peuvent convenir, d'un commun accord, que l'avis du Comité consultatif ne sera pas recueilli sur une question déterminée.

123/3.3 Les conclusions du Comité consultatif mixte indiquent toutes divergences de vues entre ses Membres.

123/3.4 Lorsque le Comité consultatif mixte n'est pas d'un avis unanime, le Secrétaire général peut consulter un ou plusieurs experts choisis en dehors de l'Organisation en raison de leur compétence, de leur impartialité et de leur expérience.

123/3.5 Le Secrétaire général tient compte des conclusions du Comité consultatif mixte et des consultations des experts désignés conformément à l'Instruction 123/3.4. À la demande de l'Association du personnel, il soumet ces conclusions et consultations au Conseil, en y joignant ses propres commentaires.

Cotisations à l'Association du personnel

123/4 À la demande de l'Association du personnel, le Secrétaire général peut décider que les cotisations des membres de l'Association seront perçues par l'Organisation par prélèvements sur les émoluments des intéressés.

Facilités accordées aux organisations syndicales et professionnelles

123/5 Le Secrétaire général met à la disposition des Organisations syndicales et professionnelles représentatives des moyens matériels leur permettant d'exercer leur activité dans le cadre de l'Association du personnel.

123/5.1 Le Secrétaire général détermine, après consultation de l'Association du personnel, les conditions d'attribution à ces organisations de bureaux et salles de réunion, d'usage de locaux administratifs, de moyens de reproduction, d'affichage et de distribution.

123/5.2 Le Secrétaire général détermine de la même manière les conditions d'attribution d'autorisations spéciales d'absence, de dispenses de service, de congés spéciaux de formation syndicale dont peuvent bénéficier les membres des organisations syndicales et professionnelles ainsi que d'ordre de missions n'entraînant pas de frais pour l'Organisation.

123/5.3 Le Directeur de l'Administration générale et du personnel accorde les autorisations d'absence, dispenses de service, congés spéciaux et établit les ordres de missions dans le cadre des dispositions fixées par le Secrétaire général. Il prend les mesures nécessaires pour l'application des dispositions de l'Instruction 123/5.1.

123/6 L'appartenance à une organisation syndicale ou professionnelle, la participation à une activité syndicale ou l'exercice d'un mandat syndical ne peut porter préjudice à la situation professionnelle ou au déroulement de la carrière des intéressés.

123/7 Les garanties de fonctionnement accordées aux organisations syndicales et professionnelles comportent des limites qui sont commandées par l'intérêt général de l'Organisation et que les organisations syndicales et professionnelles s'engagent à respecter. Les organisations syndicales et professionnelles ne peuvent entreprendre aucune action qui serait contraire aux principes de la représentation du personnel, telle qu'elle est prévue dans les Statut, Règlement et Instructions du Personnel.

Annexe II

ACCORD CONCERNANT LES RELATIONS ENTRE LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES ET LES ORGANISATIONS SYNDICALES ET PROFESSIONNELLES

ENTRE :

**la Commission des Communautés européennes, représentée par [...],
chargé des questions de personnel et d'administration,**

ET :

les Organisations syndicales et professionnelles indiquées ci-dessous :

- Fédération de la Fonction Publique Européenne (F.F.P.E.) [...]
- Syndicat des Fonctionnaires Internationaux et Européens (S.F.I.E.) [...]

- Union Syndicale — Service Public Européen — Bruxelles [...]
- Union Syndicale Euratom Ispra (U.S.E.I.) [...]
- Union Syndicale Euratom Karlsruhe (U.S.E.K.) [...]
- Union Syndicale Euratom Petten (U.S.E.P.) [...]

IL ÉTÉ CONVENU CE QUI SUIT :

CHAPITRE I^{er}

Reconnaissance des organisations syndicales et professionnelles

1. La Commission confirme le principe d'une reconnaissance officielle d'organisations syndicales ou professionnelles du personnel de la Commission.

2. Les organisations signataires déclarent :

a) avoir comme objectif statutaire la défense des intérêts de tous les membres du personnel, sans distinction notamment de catégorie ou de nationalité ;

b) être des organisations régulièrement constituées, exerçant leur activité sur base de statuts et d'orientations fixés par Assemblée générale et par le moyen d'organes exécutifs élus.

La Commission reconnaît comme représentatives les organisations signataires ; elles pourront à ce titre conclure des accords avec la Commission par le moyen de la concertation, compte tenu du cadre défini au chapitre IV du présent accord.

3. Les organisations signataires exercent leur activité en toute indépendance.

Les organisations signataires déclarent qu'en règle générale, elles agissent dans le cadre du Comité de liaison des organisations syndicales et professionnelles.

4. Les organisations signataires communiqueront à la Commission leur statut ainsi que la liste de leurs responsables élus.

5. Les organisations syndicales ou professionnelles peuvent être regroupées en fédérations et/ou être affiliées directement ou indirectement à des organisations syndicales internationales.

CHAPITRE II

Procédure de concertation

6. La procédure de concertation comporte un niveau technique et un niveau politique.

7. La procédure de concertation entre la Commission et les organisations syndicales ou professionnelles du Personnel, signataires du présent accord, regroupées dans le cadre du Comité de liaison, est engagée à la demande de l'une des deux parties sur toute question d'intérêt général relative au Personnel.

S'il s'agit d'un problème spécifique, la concertation peut aussi s'engager à la demande d'une intersyndicale regroupant les organisations d'un même lieu d'affectation, ou même d'une organisation syndicale ou professionnelle.

8. Dans un souci de rationalisation, et afin de dégager des orientations sur les travaux à accomplir, il est établi de commun accord, périodiquement, un inventaire non exhaustif des questions devant faire l'objet de la concertation. Cet inventaire permet d'établir et/ou de réviser un programme de concertation dont les priorités seront fixées compte tenu de l'urgence ou de l'actualité de ces questions. Ce programme fait périodiquement l'objet d'une évaluation des résultats obtenus.

9. La concertation porte sur l'ensemble des éléments du problème.

Toute documentation nécessaire à l'appréciation du dossier faisant l'objet de la concertation dont dispose l'une des parties est mise à la disposition de l'autre par celle-ci.

L'étude de certains problèmes techniques peut être complétée, à la demande de l'une ou l'autre des parties, de l'avis d'experts extérieurs à l'Institution.

10. La concertation au niveau technique a lieu avec le Directeur général du Personnel et de l'Administration, assisté, le cas échéant, d'autres Directeurs généraux intéressés.

11. La concertation au niveau politique a lieu avec le ou les Membres de la Commission mandaté(s) à cet effet.

12. La concertation aboutit à un projet d'accord ou à un procès-verbal faisant état des différents points de vue, sur lesquels la Commission se prononce.

CHAPITRE III

Exercice des droits syndicaux

13. Tout membre du Personnel est libre d'adhérer à une organisation syndicale ou professionnelle, conformément à l'article 24bis du Statut des fonctionnaires.

L'appartenance à une organisation syndicale ou professionnelle, la participation à une activité syndicale ou l'exercice d'un mandat syndical ne peut, sous quelque forme ou à quelque titre que ce soit, porter préjudice à la situation professionnelle ou au déroulement de la carrière des intéressés.

14. Des dispenses de service peuvent être accordées aux délégués dûment mandatés afin de leur permettre de se consacrer dans la mesure voulue à l'activité syndicale.

Les modalités de ces dispenses et leur nombre sont arrêtés chaque année sur la base du programme de concertation envisagé.

15. Les fonctions assumées par les responsables syndicaux dans le cadre de la concertation sont considérées comme partie des services qu'ils sont tenus d'assurer dans leur Institution.

La participation aux réunions de concertation et aux réunions préparatoires est officialisée par les délégués dûment mandatés. Les supérieurs hiérarchiques en sont informés.

Le remboursement des frais de mission peut être accordé aux délégués dûment mandatés des organisations représentatives pour leur permettre de participer aux réunions de concertation, ainsi qu'aux réunions préparatoires.

Le nombre des personnes, avec mention de l'appartenance syndicale, devant participer à une même mission, est communiqué, en même temps que l'ordre de mission, à l'autorité habilitée à l'accorder.

16. Certaines facilités peuvent être consenties aux organisations syndicales ou professionnelles représentatives :

a) un congé syndical, n'excédant en principe 4 jours par an, peut être accordé aux délégués dûment mandatés des organisations représentatives pour leur permettre de participer à l'extérieur de l'Institution à des assemblées ou à des congrès syndicaux ;

b) des congés spéciaux d'éducation et/ou de formation peuvent être accordés pour la formation syndicale au même titre que pour la formation professionnelle.

Les demandes correspondantes doivent être attestées par l'organisation syndicale d'appartenance.

17. Des assemblées générales du personnel peuvent être convoquées par les organisations syndicales ou professionnelles à charge pour elles d'en prévenir en temps utile l'autorité compétente.

CHAPITRE IV

Répartition des compétences entre le comité du personnel et ses sections locales et les organisations syndicales ou professionnelles

18. Dans le cadre des dispositions statutaires et réglementaires, il est constaté que les compétences du Comité du personnel s'exercent au sein d'un certain nombre d'organismes de composition paritaire ou mixte, ayant un rôle consultatif ou de gestion prévus dans les domaines des affaires sociales et de la gestion du personnel proprement dit.

À titre d'exemple, le Comité du personnel exerce son action dans le domaine social, en participant aux organes suivants :

- le Conseil d'administration des services sociaux (CASS);
- le Comité des prêts à la construction;
- le Comité de gestion Assurance Maladie;
- le Comité paritaire des actions sociales (COPAS)

et à d'autres organes similaires selon les lieux d'affectation.

À titre d'exemple, il exerce son action dans le domaine de la gestion du personnel en participant aux organes suivants :

- Commission paritaire;
- Comités de promotion;
- Comité des notations;
- Jurys de concours;
- Conseil de discipline.

Le Comité du personnel, outre les tâches prévues au Statut :

- désigne ses représentants aux divers comités;
- coordonne l'activité de ses représentants;
- maintient le contact au jour le jour avec l'Administration pour les cas particuliers, ou les problèmes particuliers ne ressortissant pas de la compétence d'un organe ad hoc;
- informe le personnel sur les problèmes de son ressort.

19. Sans préjudice des dispositions et procédures statutaires, l'action des organisations syndicales et professionnelles s'exerce dans la définition, la mise en œuvre et l'évaluation de la politique du personnel ainsi que dans tous les domaines intéressant les conditions d'emploi du personnel. Elle vise en particulier les cas suivants :

- la modification des organes de participation à la gestion indiqués au paragraphe 18, la demande de création de nouveaux organismes ou la refonte des organismes existants ou de leurs compétences;
- la recherche de solution en cas de carence des organismes de participation à la gestion, ou en cas de désaccords graves se produisant en leur sein;
- la modification de la réglementation générale des conditions d'emploi dans tous les cas où il y a décision du Conseil sur proposition de la Commission et concernant le personnel de toutes les Institutions (modification du Statut, adaptation des rémunérations);
- la formulation de revendications portant sur des domaines non couverts par les organes de participation.

CHAPITRE V**Moyens mis à la disposition du Comité du personnel
et du Comité de liaison des organisations syndicales
et professionnelles**

20. Un secrétariat commun et des bureaux sont mis à la disposition du Comité du personnel et du Comité de liaison des organisations syndicales ou professionnelles à Bruxelles, Luxembourg et Ispra.

21. Conformément aux règles en vigueur, le Comité du personnel et le Comité de liaison peuvent utiliser les moyens de traduction, de reproduction et de communication (télex, téléphone) de la Commission pour toutes les activités de gestion et de concertation, ainsi que pour les informations au personnel en relation avec ces activités.

22. Les organisations syndicales et professionnelles peuvent tenir leurs réunions en dehors des heures de travail, dans des locaux de l'Institution.

DISPOSITION FINALE

Le présent accord peut, après un délai d'un an à compter de sa conclusion, faire l'objet d'une révision.

Fait à Bruxelles, le 20 septembre 1974.