

LA GRÈVE DES FONCTIONNAIRES INTERNATIONAUX

par

Alain PELLET

Maître de conférences agrégé
à la Faculté de Droit de Constantine

SOMMAIRE

SECTION I. — LA GRÈVE DES FONCTIONNAIRES INTERNATIONAUX, PHÉNOMÈNE SOCIAL.

§ 1. — *Analyse du phénomène : une orientation nouvelle.*

- A) Deux générations de grèves.**
- B) Une syndicalisation croissante.**

§ 2. — *Explication du phénomène : un malaise profond.*

- A) Diversité des objectifs.**
- B) Uniformité des causes.**

SECTION II. — LE DROIT DE GRÈVE DANS LES SERVICES PUBLICS INTERNATIONAUX. ESSAI D'APPROCHE JURIDIQUE.

§ 1. — *Le droit à la grève.*

§ 2. — *Le droit de la grève.*

- A) Les mesures d'encadrement occasionnelles.**
 - B) Un essai de réglementation systématique.**
-

1. — Le temps n'est plus où M. Bedjaoui pouvait écrire à propos du syndicalisme international :

« Les moyens d'action ne se réfèrent pas, on le sait, à ceux qu'on rencontre traditionnellement dans le syndicalisme ouvrier. La classe ouvrière aspire et travaille à l'édification d'une cité et d'une civilisation où elle ne se sente plus frustrée. Elle prépare la « Révolution » et utilise la *grève* sous différentes formes.

« Les fonctionnaires internationaux, quant à eux, savent certes qu'ils sont les pionniers d'une communauté de paix et de bien-être à l'échelle de la planète. Mais pour servir ces objectifs, ce n'est pas la violence mais la persuasion et la négociation qu'ils emploient. Il n'est donc pas question de *grève* pour eux. » (1).

On pourrait même, à vrai dire, inverser totalement la seconde proposition car aujourd'hui il semble bien que, doutant d'être les pionniers d'un monde meilleur et sceptiques sur les vertus de la persuasion, ils soient conduits dans des cas de plus en plus nombreux à recourir à la *grève* pour faire triompher leurs revendications.

Depuis une dizaine d'années en effet les grèves des fonctionnaires internationaux se sont multipliées, affectant parfois gravement le fonctionnement des organisations dont ils dépendent. Cependant, malgré l'ampleur du phénomène et son importance croissante, ni les juristes ni les sociologues ne paraissent s'y être intéressés jusqu'à présent. Il semble que seul le professeur Ruzié, dans un article portant sur « Les relations entre l'administration et le personnel des Organisations internationales » (2) ait consacré quelques pages à son étude.

2. — Etant donné l'absence à peu près totale de littérature portant sur ce problème, une question préalable se pose : comment définir la *grève* des fonctionnaires internationaux ? La réponse est d'autant plus difficile qu'il n'existe guère de définitions législatives de la *grève* au sein des Etats. Pour délimiter la notion de *grève* on ne peut donc avoir recours qu'à la jurisprudence et aux efforts de systématisation de la doctrine.

(1) Mohammed Bedjaoui, *Fonction publique internationale et influences nationales*, Stevens and Sons Ltd, Londres, 1958, p. 384.

(2) *Annuaire international de la fonction publique*, 1871-1972, pp. 309-320 (sur la *grève*, pp. 326 ss.). Il existe quelques monographies consacrées à l'étude des *grèves* dans les Communautés européennes, v. *infra*.

Selon MM. Rivero et Savatier, la grève serait « le refus collectif et concerté de travail manifestant l'intention des salariés de se placer provisoirement hors contrat, afin d'assurer le succès de leurs revendications » (3). Sur un point, cette présentation paraît difficilement utilisable s'agissant des fonctionnaires internes qui se trouvent dans une position statutaire et réglementaire, et non contractuelle, par rapport à l'Administration dont ils dépendent. De même, si l'on a admis longtemps que les fonctionnaires internationaux étaient liés à leur organisation par contrat, cette opinion est, fort opportunément remise en cause ou, au moins nuancée, par la majorité des auteurs (4).

En revanche, les autres éléments de la définition doivent être conservés. Toute grève suppose d'abord un arrêt de travail, ce qui exclut par exemple les « grèves du zèle » ou les « grèves administratives » qui ne sont pas à proprement parler des grèves et ne semblent pas être utilisées au sein des Organisations internationales. Cet arrêt de travail doit être concerté. En effet, ainsi que l'écrit excellemment Mme Sinay, pour qu'il y ait grève un *animus* est nécessaire (5), il faut que les salariés se mettent d'accord pour recourir à cet ultime moyen de pression ; tel est en effet le dernier caractère de la grève qui apparaît comme une pression destinée à faire céder l'employeur et implique donc qu'existe un désaccord entre celui-ci et les salariés.

En définitive, on peut dire qu'une grève est la cessation concertée du travail décidée par les salariés (en l'occurrence les fonctionnaires d'une Organisation internationale ou d'un groupe d'organisations) et ayant pour but de manifester leur détermination de voir résolu dans le sens qui leur est favorable un conflit les opposant à l'employeur (en l'occurrence l'organisation ou les organisations, compte tenu cependant du fait que la détermination du véritable employeur est délicate — v. *infra*, n° 17).

3. — Cette définition semble refléter assez bien la pratique de la grève, mais il convient de souligner qu'elle est purement empi-

(3) *Droit du travail*, P.U.F., coll. Thémis, 1966, p. 180. V. les nombreuses définitions citées par Hélène Sinay, *La grève*, Traité de droit du travail, sous la direction de C. Camerlynk, t. 6, Dalloz, 1966, p. 133.

(4) V. par exemple Georges Langrod, *La fonction publique internationale*, A.W. Sijthoff, Leyde, 1963, pp. 103-104.

(5) *Op. cit.*, p. 140.

rique et ne repose sur aucun texte et aucune décision des juridictions internationales (6). C'est qu'à vrai dire, comme l'économique, le « social » (*stricto sensu*) présente une certaine allergie au droit.

« L'étude du droit de la grève est davantage un ajustement des normes aux réalités sociales qu'un encadrement préalable et systématique. Loin de se présenter en une construction rigoureuse, logique et classique, le droit de grève apparaît plutôt comme une architecture de fortune où le pragmatisme l'emporte bien souvent sur le juridique. Le droit « réagit » au phénomène, il ne le domine pas. » (7).

Cette particularité, soulignée par Mme Sinay à propos du droit interne de la grève, est encore plus nette en ce qui concerne la grève des fonctionnaires internationaux qui est avant tout un phénomène social (section I). Dès lors, toute approche juridique ne peut être que très circonspecte (section II).

SECTION I

La grève des fonctionnaires internationaux, phénomène social

L'étude des grèves est intéressante surtout dans la mesure où elle porte sur un moment « pathologique » de la vie des institutions. Cette situation de crise permet en effet d'analyser mieux et plus facilement qu'en période normale les forces sociales en présence, les oppositions et l'évolution des mentalités. Ainsi, la grève des fonctionnaires internationaux apparaît comme la caisse de résonance du malaise de la fonction publique internationale.

§ 1. — ANALYSE DU PHÉNOMÈNE : UNE ORIENTATION NOUVELLE

A) Deux générations de grèves

« En 1947, trouvant leurs salaires insuffisants par rapport à ceux des interprètes consécutifs, les traducteurs simultanés des Nations Unies

(6) Les très rares décisions des tribunaux administratifs rendues par suite de fait de grève, ne sont d'aucune utilité pour définir la grève.

(7) Hélène Sinay, *op. cit.*, p. 2.

ont un jour *menacé de faire grève* quelques heures avant l'ouverture d'une séance de l'Assemblée générale. Leurs délégués le firent savoir au Secrétaire général et demandèrent à celui-ci d'accorder l'augmentation de salaires réclamée. M. Trygve Lie répondit en donnant l'ordre de recruter sur le champ de nouveaux traducteurs. Les grévistes ne purent rien faire d'autre que de réintégrer leurs cabines dans l'obéissance retrouvée. »

Et M. Bedjaoui qui rapporte ce fait d'ajouter : « C'était la première et la dernière tentative de grève dans le personnel international » (8). Dès l'année 1957 cependant, des fonctionnaires du B.I.T. déposèrent devant les organes du syndicat du personnel de cette Organisation une motion de grève pour obtenir l'amélioration des traitements des services généraux. De nombreuses autres motions furent ensuite proposées recueillant des suffrages de plus en plus nombreux jusqu'à ce que l'Assemblée générale extraordinaire du personnel adopte le 14 février 1962 une résolution décidant d'une « action directe ». Celle-ci se traduisit par une grève d'une demi-journée le 8 mars 1962.

Il s'agissait, semble-t-il, de la première grève des fonctionnaires internationaux.

Le 25 juillet de la même année, une grève affectait l'U.N.E.S.C.O. Les fonctionnaires européens ont suivi la même voie à partir de 1964 : en avril au sein des Communautés, en juin à l'O.C.D.E.

5. — Depuis, il y a peu d'Organisations internationales dans lesquelles les fonctionnaires n'ont pas eu recours à ce moyen de pression. Comme l'O.N.U., la F.A.O. a connu la première grève de son histoire en 1970. Et les fonctionnaires de l'O.T.A.N. eux-mêmes qui ont cependant semblé pendant longtemps répugner à recourir à ce moyen de pression ont décidé de se mettre en grève en janvier 1975.

On peut dire qu'aujourd'hui toutes les Organisations de la famille des Nations Unies (9) et toutes les grandes institutions européennes à l'exception du Conseil de l'Europe ont connu des grèves avec des intensités diverses et des fréquences variables.

(8) Mohammed Bedjaoui, « Le syndicalisme des fonctionnaires internationaux », *A.F.D.I.*, 1957, p. 440.

(9) Sauf, semble-t-il, les organisations à vocation financière et monétaire.

Ainsi, en l'espace d'une décennie, les recours à la grève se sont multipliés dans les Organisations internationales (10). Ce délai qui peut sembler bref doit cependant être comparé avec celui qui a été nécessaire à la généralisation de la grève dans les secteurs publics nationaux où elle est d'apparition récente. En France, par exemple, ce n'est qu'en 1953 qu'eut lieu la première grande manifestation de masse ; depuis lors, les grèves dans la fonction publique sont devenues choses courantes et habituelles. Selon toute vraisemblance, il en sera de même dans les Organisations internationales.

6. — Déjà, dans ce bref laps de temps, les grèves des fonctionnaires internationaux ont changé de caractères. De très limitées dans le temps qu'elles étaient dans les années 1960, les grèves sont devenues plus longues et plus dures. D'abord, elles ont duré quelques heures (11), une demi-journée (12), au maximum un jour (13). Il s'agissait exclusivement de grèves d'avertissement (14) qui intervenaient comme des éléments de pression au cours de négociations souvent très longues, démontrant l'importance accordée par le personnel aux points en litige.

Ceci est très évident par exemple pour la première grève du B.I.T. de mars 1962 qui est intervenue après cinq ans de discussions entrecoupées de menaces, jamais mises en application, de recourir à l'« action directe ». Celle-ci ne fut du reste qu'une étape dans les négociations ultérieures qui se poursuivirent ensuite durant plusieurs mois, d'autres formes de pression étant ensuite utilisées (notamment une pétition et l'appui de la F.A.F.I. (15)). Les premières grèves menées au sein des Communautés européennes de 1964 à 1966 présentaient les mêmes traits.

(10) Etant donné la difficulté de l'accès à la documentation sur ce sujet, cet article se borne à essayer de décrire la situation dans les principales organisations ayant leur siège en Europe occidentale. Faute de renseignements, ni les organisations ayant leur siège en Afrique, en Asie ou en Europe de l'est, ni les organisations régionales américaines ne sont prises en considération ici.

(11) Deux heures par exemple pour des grèves à l'U.N.E.S.C.O. en juillet 1965, à la C.E.E. et à la C.E.C.A. en avril 1964.

(12) Ce fut le cas pour les grèves de 1962 au B.I.T. et à l'U.N.E.S.C.O., de 1964 et 1965 à l'O.C.D.E., de 1964 à Euratom, de 1966 aux Communautés...

(13) Par exemple en février 1965 à la C.E.C.A.

(14) C'est ainsi que furent expressément présentées la grève à l'U.N.E.S.C.O. en juillet 1962 ou celle de l'O.C.D.E. en juin 1964.

(15) Fédération des Associations de Fonctionnaires Internationaux, plus connue sous son sigle anglais F.I.C.S.A.

7. — Après ce qui paraît être une accalmie dans les conflits opposant les fonctionnaires internationaux aux organisations dont ils dépendent, entre 1966 et 1969, une nouvelle série de grèves agite la fonction publique internationale. Celles-ci sont parfois, comme dans le passé, de simples avertissements ponctuant des négociations délicates (16) ; parfois, la grève naît d'une réaction d'irritation spontanée d'une catégorie de fonctionnaires contre les conditions de travail difficiles qui leur sont imposées dans une circonstance donnée (17) ; mais dans d'autres cas, il s'agit de grèves d'un style très nouveau et de beaucoup plus grande ampleur, soit parce qu'elles se répètent fréquemment (18), soit parce qu'elles mobilisent en même temps le personnel de plusieurs organisations (v. *infra*, n° 12), soit par leur durée et leur dureté, autant de signes de la détermination accrue des grévistes.

Le long conflit qui oppose depuis 1972 les fonctionnaires des Communautés, largement soutenus par la Commission, au Conseil est très caractéristique à cet égard (19) : en mars 1972, après de laborieuses discussions, le Conseil des ministres avait adopté les modalités d'adaptation des traitements à l'évolution du coût de la vie, des produits nationaux bruts des Etats membres et du pouvoir d'achat des fonctionnaires nationaux ; ces dispositions qui avaient reçu l'accord des organisations professionnelles ont été remises en question par la France et l'Allemagne qui ont refusé de les appliquer. En conséquence, après une grève « d'avertissement » d'un jour et demi le 30 novembre et le 1^{er} décembre 1972, le personnel des institutions communautaires s'est à nouveau mis en grève du 11 au 15 décembre suivants. Par la suite, la Cour de Luxembourg, saisie par la Commission, a, par un arrêt du 5 juin 1973 (affaire n° 81/72) donné raison sur le fond aux grévistes, obligeant le Con-

(16) Exemples : à l'O.N.U. en mai 1972, à l'O.C.D.E. en juillet 1973 ou à l'U.N.E.S.C.O. en juin 1974.

(17) Ce fut le cas durant la session du XXV^e anniversaire de l'Assemblée générale des Nations Unies pour les gardes de sécurité et les standardistes, et durant la VI^e session extraordinaire, pour les interprètes surmenés du fait des horaires aberrants et de la mauvaise organisation du travail.

(18) Ces toutes dernières années les Communautés européennes ont été le théâtre de grèves nombreuses et répétées : avril 1969, octobre 1969 (Euratom seulement), novembre et décembre 1970, novembre et décembre 1971, novembre et décembre 1972, mars 1974.

(19) Déjà, en décembre 1970, ils avaient décidé une grève, très suivie, de trois jours et, entre le 29 novembre et le 4 décembre 1971, une nouvelle grève a affecté successivement le personnel de la Commission, du Secrétariat général du Conseil, du Parlement et de la Cour de Justice.

seil à respecter sa décision initiale. De nouvelles difficultés ayant surgi sur l'application de ce texte, un autre arrêt de travail d'avertissement a été observé durant deux heures et demi le 29 mars 1974, un préavis de grève étant à nouveau déposé mais non suivi d'effets en novembre 1974.

Un autre exemple, très remarquable, de grève de la « nouvelle génération » est donné par la grande grève du personnel de la F.A.O. du 15 au 22 mai 1974. Au départ, il ne devait s'agir que d'une grève d'avertissement de trois jours, mais le mouvement, sous l'influence, semble-t-il, de quelques meneurs actifs et décidés, s'est rapidement durci et une prolongation pour une durée illimitée fut votée le 17 mai. Désormais, il s'agissait d'arracher un accord à la direction générale et la grève se poursuivit en effet cinq autres jours jusqu'à ce qu'un protocole d'accord intervienne entre la direction et les représentants du personnel. Ce conflit, intéressant à plus d'un titre, semble avoir acquis aujourd'hui parmi les dirigeants et militants des associations du personnel de diverses Organisations internationales valeur d'un véritable symbole et préfigure sans doute les grèves de demain.

B) *Une syndicalisation croissante*

8. — En effet, sans que l'on puisse généraliser en disant que le syndicalisme international trouve son origine dans les mouvements de grève, comme les syndicats ouvriers sont bien souvent nés de la grève (20), il n'est pas douteux qu'il y a une corrélation entre la syndicalisation croissante de la fonction publique internationale et la multiplication des grèves affectant les Organisations. De même en effet que l'on a pu écrire « l'emprise syndicale sur la grève s'appesantit dans le monde moderne tout à la fois en fait et en droit » (21), de même les grèves des fonctionnaires internationaux sont principalement le fait, au sein de chaque organisation d'un petit groupe d'agents fortement « syndicalisés », noyau actif d'où partent les initiatives et qui se charge de l'encadrement de l'action.

Lors de la grève de la F.A.O. de mai 1974, un « Comité d'Action commune » (J.A.C. selon le sigle anglais) a animé le mouvement

(20) Otto Kahn-Freund et Bob Hepple, *Law Against Strikes*, Fabian Research Series, 305, p. 53.

(21) Hélène Sinay, *op. cit.*, p. 6 ; v. aussi pp. 43 ss.

avec énergie, lancé les mots d'ordre, assumé les contacts avec la presse et surtout a négocié avec la direction qui, après bien des tergiversations, le reconnut comme seul interlocuteur valable et signa avec lui l'accord mettant fin à la grève dont l'article 1^{er} dispose :

« ...Jusqu'à ce que la situation ait été clarifiée en ce qui concerne la représentation du personnel, le Comité d'action commune est reconnu comme seul habilité à négocier pour le personnel durant une période intérimaire d'environ trois mois. »

Plus encore. L'article 2 de ce texte substitue durant la période intérimaire le J.A.C. au Conseil du personnel et cette situation explique sans doute que le Comité s'est depuis lors transformé en un syndicat, réussissant semble-t-il à éclipser les mouvements rivaux, du moins pour le personnel des services généraux.

Si une telle évolution demeure exceptionnelle, il n'est pas abusif en revanche d'affirmer que grève et syndicalisme progressent parallèlement dans les Organisations internationales, sans qu'il soit possible de déterminer où est la cause et où est l'effet.

Les statuts du personnel des Organisations internationales ne mentionnent pas toutes expressément l'existence d'associations du personnel ; certains le font (O.A.C.I., O.I.T., O.M.S., U.I.T., U.N.E.S.C.O., U.N.W.R.A., Communautés européennes...) mais tous prévoient un organe où les fonctionnaires sont représentés, ce qui revient à admettre l'existence d'un ou de plusieurs mouvements ayant vocation à défendre leurs intérêts. Cependant, dans un premier temps, ces associations ont été davantage des rouages des Organisations internationales que des interlocuteurs des administrations.

Cette situation particulière a longtemps confiné l'action revendicative des fonctionnaires internationaux à la négociation feutrée et non violente. « Le passage suivant donne une idée de ce qui (tenait) lieu de « tactique révolutionnaire » au syndicalisme des fonctionnaires internationaux :

« Le Comité a eu de nombreux entretiens officieux notamment avec les chefs des services administratifs et financiers sur des questions intéressant individuellement des membres du personnel appartenant aux catégories les plus diverses. S'il est vrai que de telles démarches n'ont pas été couronnées d'un égal succès, le Comité demeure néanmoins

convaincu qu'aucune autre méthode de travail ne peut donner de résultats plus favorables que celle qui consiste à tirer le meilleur parti de l'esprit de coopération qui préside à ces entretiens. » (22).

Or, depuis le début des années 1960 — c'est-à-dire depuis le début des grèves dans la fonction publique internationale — on constate que, à des degrés divers, toutes les associations du personnel font un effort pour se dégager de l'emprise des administrations. Et cet effort se traduit par une syndicalisation plus ou moins poussée.

Ce n'est sans doute pas un hasard si la première grève véritable qui s'est produite dans une Organisation internationale a éclaté au B.I.T., seule institution de la famille des Nations Unies dont l'association du personnel s'appelait « syndicat » et ce n'est pas non plus fortuitement que, récemment, l'Association du personnel des Nations Unies s'est transformée en syndicat, vocable qui met mieux l'accent sur sa vocation revendicatrice, voire contestataire. De même, dans un document préparé pour la 26^e session du Conseil de la F.A.F.I. en juin 1973, le Syndicat du personnel du B.I.T., après avoir dénoncé les pressions exercées par certaines administrations sur les associations d'agents, demandait que soit réaffirmé « le caractère professionnel et syndical des associations et syndicats du personnel dans les Organisations de la famille des Nations Unies et ceci non seulement dans des déclarations officielles, mais par des mesures concrètes appliquées tant par les associations et syndicats que par la Fédération elle-même » (23). En termes plus prudents, la F.A.F.I. a fait sienne cette position (24). Il est remarquable enfin que les grèves les plus nombreuses et les plus « dures » se produisent dans les Organisations où de véritables syndicats existent à côté des associations du personnel et en premier lieu

(22) Rapport annuel du Comité du personnel de l'O.N.U. à l'Assemblée du personnel de 1954, G.S.G./6/AP/1, 12 février 1954, p. 12 (d), cité par Mohammed Bedjaoui, « Le syndicalisme des fonctionnaires internationaux », préc., p. 440.

(23) FICSA/C/XXVI/11.

(24) FICSA/C/XXVI/20, p. 10. La question avait déjà été posée devant diverses instances auparavant et notamment au cours de la « Table Ronde » organisée par le Secrétariat de l'U.N.E.S.C.O. V. son *Rapport de synthèse*, avril 1970, p. 14 : « A titre d'hypothèse de travail, la Table ronde propose qu'on examine s'il n'y aurait pas intérêt pour toutes les parties en cause à disposer d'une Association du personnel au rôle syndical clair et vigoureusement joué, cependant que le rôle d'auxiliaire de l'Administration serait tenu par des représentants du personnel élus... ».

au sein des Communautés européennes (25) où, ainsi que l'a noté M. Vandersanden, l'évolution des mouvements de grève est parallèle à la mise en place d'une organisation syndicale depuis 1964 (26).

9. — Cette syndicalisation des fonctionnaires internationaux et parallèlement de la grève dans les Organisations internationales connaît cependant des limites tenant à trois causes principales : d'une part ce mouvement est ralenti par la passivité et même la résistance d'une large partie du personnel ; d'autre part il touche inégalement les différentes catégories d'agents ; enfin il varie selon les Organisations considérées.

En premier lieu, la tendance au durcissement n'est en réalité le fait, dans l'ensemble des Organisations, que d'une minorité agissante le plus souvent composée des dirigeants des associations ou syndicats du personnel qu'ils représentent dans les organes de discussion. En règle générale, le schéma de déclenchement des grèves est le suivant : lorsque des négociations entre l'Administration et les représentants du personnel sont dans une impasse ou piétinent, ces derniers menacent de recourir à l'« action directe » et convoquent une « Assemblée générale » du personnel ou de l'association qui vote une résolution mandatant les organes de l'association « pour préparer toute action qui pourrait être rendue nécessaire, y compris une grève » (27). Cette menace, présumée manifester l'union du personnel, suffit parfois à arracher à l'Administration des concessions jugées suffisantes. Lorsque ce n'est pas le cas, les représentants des fonctionnaires décident de déclencher la grève prévue, mais toujours en faisant confirmer cette décision par un référendum préalable ou par une nouvelle assemblée du personnel qui se tient dès le début de l'action.

Mais le processus est parfois interrompu du fait de l'hostilité manifestée par la majorité des agents au mouvement envisagé par

(25) A l'O.C.D.E., il existe des syndicats, de même qu'au Conseil de l'Europe, mais ceux-ci, tolérés mais non reconnus par l'Administration, ont un peu de mal à s'implanter. Sur les syndicats représentés au sein des Communautés, v. David Ruzié, *op. cit.*, pp. 313 ss.

(26) Georges Vandersanden, « Le droit de grève des fonctionnaires communautaires », *Revue du Marché commun*, 1971, p. 469.

(27) Motion adoptée par l'Assemblée générale extraordinaire du personnel de l'U.N.E.S.C.O. le 25 juin 1974. Ce texte n'est qu'un exemple ; ce procédé est largement utilisé. Toutefois il arrive que les organes directeurs des associations fassent l'économie de cette étape préliminaire (exemple : grève des organisations de la famille des Nations Unies à Genève le 29 novembre 1974 mentionnée *supra*, p. 856, dans la *Chronique des faits internationaux*).

leurs représentants. Il arrive que l'association du personnel repousse les motions prévoyant l'éventualité d'une grève (28). Il arrive aussi que, après avoir voté une résolution envisageant de recourir à la grève, la majorité du personnel refuse de passer à l'action. Il en fut ainsi lors de l'« affaire du secrétaire exécutif » de l'association du personnel de l'O.C.D.E. : à la suite du refus par l'Administration d'intégrer le secrétaire exécutif comme agent permanent, suivi par son licenciement, une assemblée générale réunie le 11 octobre 1974 éleva une vive protestation, chargea le Comité provisoire de défense du personnel (29) « de préparer toute nouvelle action (grève comprise) que le personnel pourrait juger nécessaire » et réaffirma sa position le 30 octobre. Cependant, malgré une campagne très vigoureusement menée par l'association du personnel et par l'Union syndicale en faveur de la grève, le référendum organisé sur ce problème fut négatif (30) et la minorité préféra renoncer à l'action directe. Cette affaire constitue un exemple très remarquable de décalage entre les positions d'un élément moteur actif et résolu et celles d'une majorité plus circonspecte, à plus faible « conscience syndicale », et montre bien les limites de la syndicalisation du personnel des Organisations internationales qui hésite toujours à recourir au moyen d'action privilégié des syndicats ouvriers nationaux.

10. — Par ailleurs, un Secrétaire général adjoint des Nations Unies et une dactylo de l'O.U.A. n'ont pas grand-chose en commun, sinon d'être tous deux au service d'Organisations intergouvernementales ; et, au sein d'une même institution, les problèmes posés aux différentes catégories de personnel peuvent différer considérablement. Comme l'écrit le Secrétaire du Comité consultatif de la Fonction publique internationale,

« Il est pour le moins possible que les intérêts des administrateurs diffèrent de ceux des agents des services généraux ». Au contraire, « les fonctionnaires de la catégorie des administrateurs d'une organi-

(28) Cf. les motions en ce sens rejetées par le personnel pendant cinq ans avant la première grève du B.I.T. en 1962. Toujours au B.I.T., une assemblée générale extraordinaire du syndicat a rejeté un projet de résolution prévoyant « si nécessaire des mesures de grève » en mars 1972.

(29) Le Comité exécutif de l'association avait démissionné quelques jours auparavant en signe de protestation contre la position du Secrétariat.

(30) Les résultats furent les suivants : inscrits, 1.678 ; votants, 1.318 (78 % des inscrits) ; suffrages exprimés, 1.283 ; pour la grève, 533 (41,15 % des suffrages exprimés) ; contre, 750 (58,5 %).

sation ont fondamentalement les mêmes intérêts en ce qui concerne les conditions d'emploi que leurs collègues de toutes les autres organisations qui appliquent le système commun » (celui des Nations Unies).

« La situation est quelque peu différente dans le cas des agents des services généraux. Quel que soit le lieu où ils sont en poste, ils ont un intérêt commun en ce qui concerne les principes régissant l'établissement de leurs conditions d'emploi. Toutefois, tant qu'il ne va pas à l'encontre des principes convenus, le processus appliqué pour fixer les salaires reste essentiellement un processus local ne présentant que peu d'intérêt pour les autres lieux d'affectation. » (31).

Cette situation ne facilite évidemment pas le recours à la grève qui suppose l'existence d'un sentiment d'appartenance à un même groupe social. C'est sans doute la raison pour laquelle dans certaines Organisations (notamment aux Nations Unies), seules des grèves catégorielles ont éclaté. C'est pour cela aussi que, d'une manière générale, la « combativité » des fonctionnaires est très variable selon les catégories et que leur attitude diffère à l'égard des mouvements de grève (32). Les agents des services généraux qui sont très souvent les bénéficiaires principaux des actions entreprises (v. *infra*, § 2) se mobilisent plus facilement que les fonctionnaires de niveau élevé, assumant des responsabilités importantes et qui participent directement à l'élaboration de la « politique » de l'Organisation ; les partisans les plus résolus des grèves (et du même coup les dirigeants des associations et syndicats du personnel) se recrutent principalement parmi le personnel de bureau, les administrateurs de niveau moyen et surtout les traducteurs que leur travail frustrant et astreignant incite à chercher des compensations dans l'action syndicale. Il n'est pas douteux par exemple que la relative turbulence des agents des Communautés européennes s'explique en partie par le très grand nombre de personnes employées à des travaux de traduction.

C'est à nouveau la grève de mai 1974 à la F.A.O. qui fournit l'exemple le plus frappant de contraste dans l'attitude des agents des services généraux et dans celle des fonctionnaires de responsabilité. Si, durant ce long arrêt de travail on peut noter des manifestations de solidarité avec les grévistes émanés des hauts fon-

(31) I.C.S.A.B./XVII/R.4, 28 avril 1969.

(32) La situation des interprètes « free lance » et, d'une manière générale, du personnel engagé pour une courte période, est particulièrement difficile en cas de grève car ils sont beaucoup plus vulnérables à d'éventuelles représailles de la part des administrations (cf. la note de M. Zyss, FICSA/C/XIX/13).

tionnaires et même de certains directeurs de division (33), il n'en reste pas moins que les fonctionnaires du cadre organique ont eu une attitude assez réservée à l'égard du mouvement comme en témoigne cette résolution de leur assemblée extraordinaire tenue le 16 mai :

« Le personnel des cadres organiques donne sa sympathie et son appui à la présente grève, mais recommande à l'Assemblée générale du personnel du 17 mai 1974 de suspendre l'ordre de grève en attendant la reprise immédiate, avec le directeur général de l'Organisation, de négociations qui permettent d'arrêter une position commune. »

Compte tenu du climat passionné de cette grève, cette position paraît très en retrait et révèle clairement les réticences d'une partie des agents, moins concernés par le mouvement que la majorité du personnel.

11. — Outre ces différences provenant des fonctionnaires eux-mêmes, une autre variable introduit un élément de diversité dans le phénomène étudié : elle tient aux traditions des organisations et à leur environnement.

Déjà, en 1957, M. Bedjaoui pouvait noter une certaine variété dans l'action syndicale selon les Organisations (34) ; cette diversité semble aujourd'hui s'être accentuée : les fonctionnaires communaux sont plus enclins à se mettre en grève que ceux des autres organisations européennes et, parmi ceux-ci, les agents de l'O.C.D.E. ou de l'E.S.R.O. sont plus actifs que ceux de l'O.T.A.N. ou du Conseil de l'Europe. Il existe également une gradation parmi les personnels des différentes Organisations de la famille des Nations Unies : les fonctionnaires des institutions installées à Genève se montrent plus volontiers frondeurs que ceux de New York ou de Washington, et le syndicat le plus actif est sans aucun doute celui du B.I.T. tandis que, jusqu'en 1970, l'association du personnel de la F.A.O. faisait figure de « syndicat maison ». Cette variété tient pour une part au tempérament et au sens de l'action des représentants du personnel mais s'explique surtout par le « climat syndical » du pays dans lequel l'Organisation a son siège : les pays européens ont une tradition syndicale plus révolutionnaire que les

(33) Notamment une déclaration faite au directeur général par trois directeurs de division. Par ailleurs, le 21 mai, les fonctionnaires non grévistes du cadre organique se sont joints aux grévistes pour un « walk out » unanime.

(34) *Le syndicalisme des fonctionnaires internationaux*, préc., p. 441 ; v. aussi David Ruzié, *op. cit.*, p. 326.

Etats-Unis, au moins en ce qui concerne la fonction publique. De plus, les conditions de travail et les traitements peuvent être plus ou moins favorables selon les Organisations et les administrations peuvent se montrer plus ou moins compréhensives, plus ou moins adroites.

12. — Ces limites à la syndicalisation et à la combativité du personnel au sein de certaines Organisations n'empêchent pas les associations et syndicats du personnel d'exprimer chaque fois qu'un arrêt de travail éclate, leur solidarité aux grévistes. Depuis les tout débuts des grèves, l'habitude s'est prise d'adresser à l'association des fonctionnaires de l'Organisation en grève des télégrammes de sympathie et de soutien que celle-ci reproduit dans son organe d'information (35). De plus, il est d'usage que les tracts ou les bulletins des diverses associations donnent un assez large écho aux grèves se produisant dans d'autres institutions. Avec la création de la F.A.F.I. cette solidarité s'est en quelque sorte institutionnalisée dans le système des Nations Unies (36).

D'abord confinées pour l'essentiel aux Organisations d'une même « famille », les manifestations de soutien et les marques d'intérêt pour les grèves menées dans d'autres institutions internationales sont aujourd'hui généralisées. Le Syndicat du personnel du B.I.T., notamment, décrit dans son bulletin les mouvements revendicatifs des fonctionnaires de nombreuses Organisations internationales, y compris ceux des agents des Communautés européennes (37). Et l'on peut noter parmi les messages de solidarité aux grévistes de la F.A.O. en mai 1974, ceux de l'association du personnel de l'Organisation panaméricaine de la Santé et de certains syndicats de fonctionnaires communautaires.

Si ces marques de sympathie ne semblent pas, dans un avenir proche, susceptibles de se concrétiser en une « grève générale » des

(35) Durant la grève du personnel du B.I.T. de février 1972, le *Bulletin* de l'Association du personnel de cette organisation faisait état de messages de solidarité émanant (par ordre d'arrivée) de la F.A.O., de l'U.N.E.S.C.O., du C.A.F.I.G. (Comité des associations de fonctionnaires internationaux à Genève), de l'A.I.E.A., de l'U.I.T., de l'Office européen des Nations Unies, du C.I.M.E., de l'O.M.M., de l'O.A.C.I., de l'O.N.U. (New York).

(36) Le C.P.A.P.O.C. (Comité permanent des associations du personnel des organisations coordonnées) joue (moins vigoureusement) un rôle comparable pour les organisations coordonnées.

(37) V. par exemple Robert Vautherin, « Les leçons d'un conflit », *Union* (Bulletin du personnel du syndicat du B.I.T.), n° 29, février 1973 (sur la grève de décembre 1972 aux Communautés européennes).

fonctionnaires internationaux, on assiste depuis quelques années à des tentatives d'arrêts de travail conjoints lorsque les intérêts des personnels de plusieurs Organisations internationales se rejoignent. A la fin de 1968, les six associations membres du C.P.A.P.O.C., opposées au Comité de coordination des Organisations coordonnées, élaborèrent une lettre menaçant de recourir à la grève après consultation des personnels, mais seule celle de l'O.C.D.E. obtint un vote favorable et le projet fut abandonné. De même toutes les associations du personnel des Organisations de la famille des Nations Unies à Genève menacèrent en 1967 de déclencher une grève à propos des salaires des services généraux mais y renoncèrent à la suite de la survenance de la guerre des six jours et le problème fut finalement réglé à l'amiable. Ce n'est qu'en novembre 1974 que les fonctionnaires de ces Organisations et de diverses autres institutions spécialisées et organes subsidiaires de l'O.N.U. (38) observèrent effectivement ensemble un arrêt de travail d'une journée.

Ainsi, en dépit du « polycentrisme institutionnel » et de la diversité catégorielle, les fonctionnaires internationaux, à travers la grève, semblent, timidement encore, commencer à prendre conscience de l'unité de la notion de fonction publique internationale (39). Et le malaise général qui les pousse à la grève est celui de cette fonction publique toute entière.

§ 2. — EXPLICATION DU PHÉNOMÈNE : UN MALAISE PROFOND

A) *Diversité des objectifs*

13. — Les grèves « de la première génération » sont, dans la très grande majorité des cas, motivées principalement, souvent exclusivement, par des revendications salariales. Il en est ainsi pour toutes celles qui ont éclaté dans les Communautés de 1964 à 1966,

(38) C.E.A.E.O. (Bangkok), U.P.U. (Berne), O.M.S. (Manille), A.I.E.A. et O.N.U. D.I. (Vienne)

(39) En ce sens Georges Langrod, *op. cit.*, notamment pp. 53 et 307 ss. A notre avis, il existe en même temps un principe d'unité car tous les fonctionnaires internationaux concourent à la réalisation d'un même grand dessein et sont régis par des statuts très comparables, et un principe de diversité. L'existence et les tiraillements de la F.A.F.I. constituent également une preuve de la réalité de l'un et de l'autre.

pour celles déclenchées au B.I.T. et à l'U.N.E.S.C.O. en 1962, à l'O.C.D.E. en 1964 et 1965, à la F.A.O. en 1970, etc... Tantôt, il s'agit d'obtenir une réévaluation de l'ensemble des salaires, tantôt de défendre le niveau de rémunération d'une catégorie donnée d'agents envers lesquels l'ensemble des fonctionnaires manifeste sa solidarité par la grève. Ce fut surtout le cas durant les années 1960 pour les services généraux dont les salaires avaient pris, à Genève surtout, un assez grand retard par rapport à ceux des administrateurs.

Les objectifs salariaux restent au premier plan des revendications des fonctionnaires internationaux en grève, mais ils revêtent souvent aujourd'hui des formes plus sophistiquées ainsi qu'en témoigne la grève du personnel des Organisations de la famille des Nations Unies à Genève le 29 novembre 1974. Il s'agissait d'obtenir une réévaluation des salaires des fonctionnaires et surtout des pensions des retraités vivant à Genève, mais cette revendication quantitative était assez particulière puisqu'elle visait à atténuer les effets de l'inflation et de la dévaluation du dollar. C'est aussi le problème de l'ajustement du montant des salaires et des pensions à l'évolution du coût de la vie qui a suscité les grèves de l'O.C.D.E. de juillet 1973 et février 1974. Le mouvement qui affecte les Communautés européennes depuis 1972 a le même objet.

14. — Il est vrai que la situation matérielle des fonctionnaires internationaux a subi depuis 1945 une dégradation relative considérable. Et il est également exact que le désordre monétaire international accroît l'amertume de certaines catégories. Ainsi, les agents en poste à Genève, dont la rémunération est calculée en dollars, font les frais des fluctuations de cette monnaie et subissent une diminution de leur pouvoir d'achat, la grille des salaires décidée à New York suivant imparfaitement l'évolution du coût de la vie en Suisse.

Par ailleurs, les niveaux de rémunération peuvent varier assez considérablement d'une Organisation à une autre, ou, plus exactement d'une « famille » à une autre. Et il n'est pas rare qu'à l'appui de leurs demandes, les fonctionnaires invoquent l'écart existant entre leurs traitements et ceux versés dans d'autres Organisations. Ainsi, en 1965, les fonctionnaires de l'O.C.D.E. faisaient valoir que le décalage entre leurs salaires et ceux d'autres Organisations (Communautés, A.E.L.E.) étaient systématiquement en leur défaveur et que, en ce qui concerne l'autre grande Organisation sise à Paris, l'U.N.E.S.C.O., l'écart atteignait 55 %.

Mais, dans l'ensemble, la situation matérielle des fonctionnaires internationaux demeure enviable et leurs revendications salariales sont mal comprises par les opinions publiques qui considèrent que ceux-ci bénéficient d'un revenu net indûment élevé. En valeur absolue, cela est difficilement discutable. Il ressort par exemple du rapport pour 1975 du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires que la rémunération nette annuelle pour un fonctionnaire de l'O.N.U. de la classe 7 en poste à New York oscillait au 1^{er} décembre 1974 entre 12.054 et 35.950 dollars alors que le traitement net des fonctionnaires des Etats-Unis d'un rang comparable en poste dans la même ville variait de 8.947 à 24.685 dollars (40). Pour les Communautés européennes, le traitement mensuel de base d'un agent de grade A6 varie depuis le 1^{er} juillet 1974 de 45.134 à 75.771 francs belges selon l'échelon, et celui d'un agent B4 de 27.357 à 37.192 francs belges, sommes considérables au regard de ce que sont payés les fonctionnaires nationaux des pays membres ayant des responsabilités comparables, d'autant plus que s'ajoutent à ces chiffres de nombreuses primes et divers avantages (41).

15. — C'est pourquoi l'on est fondé à penser qu'en matière de grève dans les Organisations internationales plus encore qu'ailleurs, « à elles seules, les considérations économiques n'expliquent rien » (42). En réalité, les grèves des fonctionnaires internationaux ont des motivations plus complexes et les revendications salariales semblent n'être que des prétextes.

Dans bien des cas du reste le motif salarial est délaissé ou se trouve progressivement supplanté par des revendications de portée plus générale.

Parfois, une amélioration du déroulement des carrières est l'objectif principal (ou l'un des objectifs) d'une grève. C'est notamment l'une des revendications essentielles des fonctionnaires communautaires constamment mise en avant conjointement avec des exigences salariales depuis 1964 ; le problème est en effet crucial

(40) C.C.A.Q. A/9919, 5 décembre 1974, annexe, p. 1. Une augmentation de 6 % a été accordée à dater du 1^{er} janvier 1975.

(41) V. l'examen annuel des rémunérations pour 1974, COM(74)1880 final, 14 novembre 1974.

(42) Robert Gubbels, *La grève, phénomène de civilisation*, Etudes d'économie sociale, Université libre, Bruxelles, 1962, p. 291.

au sein des Communautés où la règle des quotas nationaux est appliquée de façon très rigide ; il a été encore aggravé par l'arrivée de fonctionnaires ressortissants des trois nouveaux Etats membres auxquels il a fallu faire place (43). Invoquée également lors des arrêts de travail à l'O.C.D.E. de 1964 et 1965, la question des carrières constitue également, sous un angle particulier, un objectif de grève pour les agents employés dans les Organisations de la famille des Nations Unies : il s'agit d'obtenir la transformation des engagements de durée limitée, qui placent leurs titulaires dans une situation précaire, en contrats de durée indéterminée, beaucoup plus favorables. Ce fut la revendication centrale des fonctionnaires de l'U.N.E.S.C.O. en grève en juin 1974 et l'un des objectifs poursuivis (et atteints) par les grévistes de la F.A.O. en mai 1974. D'autres grèves sont suscitées par les mauvaises conditions de travail dont se plaignent tous les fonctionnaires d'une Organisation (44) ou une catégorie d'agents (45).

Une autre série de revendications concerne enfin le problème des relations personnel-Administration ; que ce soit dans les Communautés (en 1970 et 1971), à l'O.C.D.E. (en 1964), ou surtout à la F.A.O. (en 1974 mais déjà en 1970) les grévistes ont mis l'accent sur la nécessité d'instaurer des procédures de dialogue et de consultation.

B) *Uniformité des causes*

16. — La diversité des objectifs — salariaux, de carrière, portant sur les conditions de travail ou les relations entre le personnel et l'Administration — ne doit pas masquer l'unité des causes qui de New York à Genève et de Paris à Bangkok ou Santiago poussent les fonctionnaires internationaux à cesser le travail pour manifester leur mécontentement. Les grèves sont tout à la fois les catalyseurs et les révélateurs d'un malaise généralisé dont les racines paraissent profondes.

(43) Les grèves répétées à Euratom depuis 1968 tiennent aux incertitudes concernant l'avenir de l'Organisation. De plus, les « scientifiques » de cette organisation se situent en général assez à gauche sur l'échiquier politique.

(44) Ce fut l'une des raisons de la grève des fonctionnaires des Communautés en décembre 1970.

(45) Cf. notamment la grève des interprètes lors de la 6^e session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies.

Ce malaise semble tenir principalement à l'isolement psychologique des fonctionnaires internationaux et à leur difficulté de se faire entendre tant des Administrations dont ils dépendent que des opinions publiques ; comme dans le secteur public national, « la grève est pour eux le substitut de la négociation, l'ersatz du dialogue » (46).

Ici encore, l'évolution de la grève récente à la F.A.O. est exemplaire. Elle a débuté sur des revendications précises telles que les salaires du personnel des services généraux, la sécurité de l'emploi et les horaires de travail ; mais elle a rapidement pris une plus grande ampleur et porté avant tout sur le droit de participation et la représentation du personnel. Dans une intervention à laquelle le J.A.C. a assuré une large diffusion, un fonctionnaire de cette Organisation a bien résumé cette évolution :

« Je fais la grève, non pas pour obtenir quelque chose de plus, mais parce que je désire quelque chose de différent. » (47).

La dégradation du climat de travail dans les Organisations internationales ne se limite pas à la grande institution de Rome, elle est sensible aux Communautés européennes, à l'O.C.D.E., à l'O.T.A.N., à l'U.E.O., à l'O.M.S., à l'O.N.U. etc., et même au B.I.T. où cependant les relations entre le Directeur général et le personnel sont traditionnellement assez bonnes. Les responsables des secrétariats semblent d'ailleurs conscients de cette dégradation (48) comme en témoignent les nombreuses études sur les relations personnel-administration menées récemment dans diverses enceintes internationales. A l'O.N.U., le rapport Bertrand, qui porte sur les « questions relatives au personnel » date de 1971 ; à l'U.N.E.S.C.O., la Table ronde réunie à la demande du Directeur général en 1970 s'est penchée notamment sur le même problème ; et, dans les Communautés européennes, la Commission a pris l'initiative de réunir

(46) Hélène Sinay, *op. cit.*, p. 67.

(47) V. la reproduction de ce discours notamment dans le *Bulletin spécial* édité par le J.A.C., « La réforme triomphe », p. 9.

(48) Le Secrétaire général de la F.A.O. lui-même admettait et déplorait, en mai 1974, la réalité de cet état de choses. V. *House News*, bulletin d'information de la F.A.O., mai-août 1974, p. 4.

(49) *Questions relatives au personnel, rapport du corps commun d'inspection sur les problèmes de personnel à l'Organisation des Nations Unies*, 493 p., A/8454, 8 octobre 1971.

également une table ronde paritaire sur ce point (50). Par ailleurs, le Comité consultatif de la fonction publique internationale a mis la question à l'ordre du jour de ses travaux en 1969, 1971 et 1972 (51).

La difficulté du dialogue au sein des Organisations internationales, unanimement dénoncée, est d'autant plus fâcheuse qu'il n'existe pas, dans la famille des Nations Unies ou dans les Organisations coordonnées, de dispositif permettant de sortir d'une impasse dans laquelle se trouveraient les représentants du personnel et l'administration. Pour les premières, cela a été bien mis en lumière par l'étude menée par le C.C.F.P.I. en 1969 (52). La situation est un peu meilleure dans les Communautés européennes, la Cour de Justice ayant récemment admis « qu'on ne saurait dénier aux syndicats représentatifs du personnel la capacité d'agir en justice » (53). Partout cependant, la difficulté de se faire entendre pousse les fonctionnaires internationaux à recourir à la grève, faute d'autres moyens.

17. — Le personnel est d'autant plus démuni face aux Administrations que ses représentants semblent ne pas savoir très bien à qui présenter les revendications : au Secrétaire général ? aux délégués des Etats membres ? ou aux multiples organismes spécialisés dans l'étude des problèmes administratifs et budgétaires ? Ce sentiment d'impuissance est aggravé par le regroupement des Organisations en « familles ». La Table ronde de l'U.N.E.S.C.O. a dénoncé

« les incertitudes qui existent à divers niveaux d'analyse — qui est l'interlocuteur d'une Association du personnel dans une organisation du système des Nations Unies ? Le directeur (ou secrétaire) général ? La Conférence générale ? L'A.C.C. ? L'I.C.S.A.B. ? L'A.C.A.Q.B. ? La 5^e Commission ? » (54).

(50) Table ronde sur les rapports du personnel de la Commission des Communautés européennes, rapport du groupe paritaire des 8, Bruxelles, 30 janvier 1970, 1995/CAB/70 - F.V. le n° spécial, 111 bis du *Courrier du personnel*.

(51) V. surtout ICSAB/XVII/I et R4, ICSAB/XIX/I, pp. 2-8 et les travaux de la F.A.F.I., FICSA/C/XXII/40, FICSA/EX/319 ; FICSA/C/XXV/14 et 22. Sur l'ensemble du problème, v. David Ruzié, *op. cit.*, *passim*.

(52) ICSAB/XVII/R4 et Add. 1, 5 mai 1969.

(53) Affaires n° 175/83 (Union syndicale - service public européen et a. contre Conseil) et 18/74 (Syndicat général du personnel des organismes européens c. Commission), arrêts du 8 octobre 1974. Les conditions de recevabilité d'un recours éventuel demeurent cependant très strictes.

(54) Rapport préc., p. 14.

Lors de la grève à la F.A.O. de mai 1974, un tract distribué par le J.A.C. reprenait la même analyse :

« A la F.A.O., soit par dessein, soit par carence, le directeur général et l'administration se sont constamment retranchés derrière le système commun, la structure inter-institutions et les organes directeurs pour prêter l'oreille aux doléances sans jamais faire quoi que ce soit pour y donner vraiment suite. »

Et l'un des objectifs de l'arrêt de travail suivi par les fonctionnaires en poste à Genève des Organisations des Nations Unies, en novembre 1974, était de protester contre l'immobilisme et la complexité du système (55). Le recours à la grève constitue un moyen d'alerter en même temps et indistinctement les diverses instances susceptibles d'exercer une action dans le sens souhaité par les mécontents.

Au demeurant, cette complexité et l'éloignement des centres de décision que dénoncent les fonctionnaires et qui rendent difficile leur participation effective à la préparation des actes les concernant peuvent servir les intérêts des grévistes. Ceux-ci ont en effet tendance à chercher appui auprès d'un organe pour obtenir que des concessions soient faites par un autre. Durant la grève à la F.A.O. en 1974, le J.A.C. a prié le Secrétaire général des Nations Unies d'« intervenir d'urgence auprès du directeur général pour le convaincre d'ouvrir un honnête dialogue ». De même lors de la grève du 29 novembre 1974 à Genève, les fonctionnaires des Organisations du système des Nations Unies ont demandé au directeur de l'Office européen de poursuivre son action en faveur d'une réévaluation des pensions ; durant le même mouvement, M. Brendow, Secrétaire général de la F.A.F.I., a été d'une très grande clarté sur ce point lors d'une assemblée du personnel :

« Soyons sans illusion, le Comité consultatif à New York décidera indépendamment de l'arrêt de travail à Genève, Berne, Vienne, Manille ou ailleurs. Mais ses recommandations ne sont que des recommandations. La 5^e Commission doit les approuver et l'Assemblée générale doit approuver les recommandations de la 5^e Commission. Pour une fois, la hiérarchie des Comités peut nous être utile. Nous demandons au Secré-

(55) V. l'article d'Edward Thompson, Président de la F.A.F.I., *Union*, n° 46, novembre 1974, p. 7. Le problème se pose de manière très comparable dans les organisations coordonnées où le Comité coordinateur se borne à faire des recommandations aux Conseils de chaque organisation, mais ceux-ci et les Secrétaires généraux s'abritent souvent derrière ces recommandations pour s'opposer aux revendications des personnels.

taire général des Nations Unies d'intervenir encore une fois et personnellement devant la 5^e Commission et devant l'Assemblée générale avec tout le prestige et tout le raisonnement dont il dispose. » (56).

L'exemple le plus probant de l'utilité pour le personnel en grève de trouver un soutien auprès d'un organe de l'Organisation contre un autre est fourni par la grève des fonctionnaires communautaires à la fin de l'année 1972 : seule la saisine de la Cour de Luxembourg par la *Commission* a permis aux représentants du personnel d'avoir gain de cause contre le Conseil au sujet de la procédure de réévaluation des traitements.

Mais l'avantage tactique, très aléatoire, que peut constituer la multiplicité des instances compétentes en matière de politique du personnel ne compense pas, tant s'en faut, les inconvénients qui en résultent et qui ajoutent au désarroi des fonctionnaires internationaux.

18. — Leur isolement psychologique est double : perdus dans la machinerie administrative des Organisations, ils sont aussi victimes de la crise de confiance dont les Organisations internationales sont l'objet. Sur les causes endogènes de malaise, secrétées par les Organisations elles-mêmes, se greffent des causes externes qu'il n'est pas possible d'analyser ici mais que la Déclaration du personnel de l'U.N.E.S.C.O. aux délégués de la 18^e session à la Conférence générale a bien résumées : incertitude du dessein, insuffisance des moyens, prudence excessive dans l'exécution contribuent à accroître le mépris, ou au mieux l'indifférence dans lesquels sont tenus les Organisations internationales par les opinions publiques et par les Etats eux-mêmes, mépris et indifférence qui rejaillissent sur le personnel et le conduisent à douter de son utilité sociale (57). Il s'agit donc, en définitive d'une véritable crise d'identité de la fonction publique internationale.

19. — Replacée dans ce contexte général, la fonction des grèves des fonctionnaires internationaux apparaît sous un jour particulier.

(56) On peut noter que les deux dernières grèves de l'O.C.D.E. (juillet 1973 et février 1974) ont eu pour objet d'appuyer l'action du Secrétariat contre les manœuvres jugées « dilatoires » de certains Etats membres, alors que dans l'« affaire du Secrétaire exécutif », l'Association du personnel en essayant de déclencher une nouvelle grève a violemment pris à partie le Secrétaire général et tenté de s'appuyer sur certaines délégations nationales.

(57) Ce document, élaboré à la suite de la grève du personnel de juin 1974, a été imprimé et distribué aux délégués avec l'accord du directeur général. V. aussi l'addendum au document 18C/61 présenté par le directeur général.

Quels que soient les objectifs ouvertement poursuivis par les grévistes (et en dépit de leur apparente insignifiance dans certains cas), il s'agit toujours pour eux de rappeler leur existence et leur détermination. C'est, selon le mot d'un auteur, un « exercice de solidarité », « un acte par lequel un groupe social manifeste à la fois sa solidarité interne et sa désolidarisation par rapport au reste de la société » (58). La grève prend au fond une valeur en soi : par elle, les fonctionnaires internationaux croient trouver une cohésion qu'ils n'ont peut-être pas en période courante ; et ce qu'écrit Mme Sinay prend dans le cas de la grève des fonctionnaires internationaux un relief exceptionnel :

« Il semble que le mouvement revendicatif, même lorsqu'il n'aboutit pas matériellement à des résultats tangibles immédiats (59), n'est pas ressenti néanmoins comme une opération nulle. Son existence même lui donne valeur et ses participants le considèrent comme un « coup d'essai ». En particulier, il a joué son rôle d'information de l'opinion publique, de manifestation de mécontentement exprimé face aux pouvoirs publics. » (60).

Cela explique l'accent mis dans chaque Organisation, lors de chaque mouvement de grève sur la nécessité de l'unité et les vertus de la solidarité. La résolution adoptée le 14 mai 1974 par l'assemblée extraordinaire du personnel de la F.A.O. et invitant les agents de cette Organisation à cesser le travail, précisait : « La grève de trois jours a pour objet de démontrer *la force et l'unité* du personnel ». Et l'on comprend ainsi l'importance attachée par les dirigeants des associations ou syndicats du personnel à la réunion d'assemblées générales des fonctionnaires et à leur consultation par la voie de référendums, même si ceux-ci ne font pas toujours la démonstration d'unanimité attendue (61).

(58) Robert Gubbels, *op. cit.*, pp. 290 et 298.

(59) Une évaluation sérieuse des résultats des grèves dans la fonction publique internationale supposerait des moyens d'investigation dont nous ne disposons pas. Il faudrait distinguer d'une part les résultats immédiats, des gains à long terme, et d'autre part, ce qui est effectivement dû à l'arrêt de travail considéré, des améliorations inéluctables. Il semble cependant que les hypothèses dans lesquelles il est fait droit aux revendications des grévistes sont assez rares, surtout lorsque celles-ci ont un objet exclusivement pécuniaire. Les grèves les plus récentes et aussi les plus « dures » ont été assez largement couronnées de succès ; cf. notamment l'accord signé le 31 mai 1974 entre le directeur général de la F.A.O. et le J.A.C.

(60) *Op. cit.*, p. 87.

(61) En moyenne, les chiffres d'approbation de la grève lors des référendums semblent osciller entre 85 et 90 % dans les organisations de la famille des Nations Unies et les Communautés européennes. Ils sont inférieurs à l'O.C.D.E.

En définitive, si les fonctionnaires internationaux se mettent en grève de plus en plus fréquemment et s'ils se montrent plus intransigeants et plus âpres, ce n'est pas, contrairement à ce que l'on pourrait penser, parce qu'ils ont davantage confiance dans leur force, mais parce que, doutant de l'utilité de leur mission et souffrant d'un « complexe de mal-aimés » (62), ils cherchent à se convaincre eux-mêmes de la valeur de leur fonction sociale. Au-delà des revendications qu'elles appuient, les grèves semblent être pour eux un moyen de se faire reconnaître comme un groupe social spécifique.

SECTION II

Le droit de grève dans les services publics internationaux. Essai d'approche juridique

Comme tout phénomène social, la grève a vocation à être appréhendée et réglementée par le droit. Cependant, quoique ni le droit des fonctionnaires internationaux de faire la grève ne soit gravement contesté, ni la nécessité d'un encadrement juridique sérieusement mise en doute, le droit positif en la matière reste embryonnaire dans le silence des statuts.

§ 1. — LE DROIT A LA GRÈVE

20. — Lors de sa XIX^e session, en juillet 1971, le C.C.F.P.I. a déclaré saisir « l'occasion de remarquer que les exemples isolés de grève qui ont éclaté dans la fonction publique internationale sont inadmissibles ». De même, à la suite d'une décision du C.A.F.I.G. de recourir, en cas d'échec de négociations portant sur l'échelle des salaires, « à des moyens d'action directe, y compris la grève », une circulaire du Secrétaire général des Nations Unies a déclaré que « le

Le pourcentage des fonctionnaires qui suit effectivement l'ordre de grève paraît, selon les chiffres communiqués par les associations ou syndicats, toujours supérieur à celui des personnes l'ayant adopté, si du moins l'on exclut les agents « exemptés » (v. *infra*, n° 28).

(62) D.O., « Réflexions sur la grève des fonctionnaires communautaires », *Revue du Marché commun*, décembre 1971, p. 465.

statut des fonctionnaires internationaux était incompatible avec une action directe et avec tout référendum pouvant conduire à une telle action » (63).

De telles prises de position sont exceptionnelles et l'on n'en retrouve l'équivalent, semble-t-il, ni au sein des Organisations coordonnées, ni aux Communautés européennes. Elles reposent sur une conception exigeante mais étroite de la fonction publique internationale. La grève serait interdite au fonctionnaire international car il a volontairement décidé de se consacrer

« aux buts de l'organisation internationale, fût-ce au prix d'une expatriation plus ou moins prolongée. L'agent international a expressément choisi, selon les termes mêmes des statuts du personnel, des responsabilités qui ne sont pas nationales mais exclusivement internationales. Il a volontairement prêté un serment qui l'engage à placer les intérêts de l'organisation au-dessus de ses propres intérêts. Ce faisant, il a accepté des conditions d'emploi qui diffèrent considérablement de celles que l'on rencontre dans les fonctions publique ou privée nationales où des conceptions syndicales peuvent régner. » (64).

L'illicéité de la grève dans les Organisations internationales tiendrait donc au caractère particulier de la mission des fonctionnaires internationaux, particularité attestée par le serment de loyauté qu'ils prêtent et par certaines dispositions des statuts. En vérité, ces raisons paraissent peu convaincantes.

21. — Instauré en 1930 à la S.D.N., le serment de loyauté des fonctionnaires internationaux est aujourd'hui généralisé. Par lui, les agents s'engagent à « avoir exclusivement en vue les intérêts » de l'Organisation et à ne solliciter ni accepter d'instruction d'aucune autorité extérieure. Mais affirmer qu'il en résulte que la grève est illicite est axiomatique. En réalité, seule en découle l'obligation pour le fonctionnaire de faire passer l'intérêt de l'Organisation avant l'intérêt national (65). Le président de la F.A.F.I. a fort bien fait remarquer qu'il convient de distinguer deux niveaux dans les relations entre les fonctionnaires internationaux et l'Organisation dont ils dépendent :

« a) D'un côté les membres du personnel sont les agents de l'Organisation qu'ils doivent servir loyalement et dont ils doivent faire triompher les objectifs par l'accomplissement de leur service au jour le jour.

(63) Le référendum fut cependant organisé et en faveur de la grève, mais aucune suite n'y fut donnée.

(64) ICSAB/XIX/1, p. 7 (traduction non officielle).

(65) En ce sens, v. David Ruzié, *op. cit.*, p. 327.

« b) Mais d'un autre côté, ils ont avec l'Organisation une relation employeur-employés, dont la nature ne diffère pas fondamentalement d'autres relations de ce type. » (66).

Cela signifie, en quelque sorte, que les Organisations internationales sont des services publics dont la mission dépasse les intérêts des personnes, mais qu'elles sont aussi des employeurs à l'encontre desquels les salariés peuvent utiliser les mêmes moyens de pression que des salariés ordinaires, et c'est à juste titre que la F.A.F.I., faisant sienne la position de son président, a considéré que

« l'engagement pris par les fonctionnaires internationaux lors de leur entrée en fonctions, s'il signifie que lesdits fonctionnaires acceptent, dans l'exercice de leurs fonctions, de subordonner leurs intérêts personnels à ceux de leur organisation, ne peut être appliqué aux relations employeur-employé qu'ils ont avec leur administration. » (67).

L'argument reposant sur le caractère particulier de la mission des fonctionnaires internationaux paraît donc mal fondé. De même, on ne saurait invoquer certaines dispositions des statuts relatives aux conditions de travail pour proclamer l'illicéité des grèves. Ainsi, si le statut du personnel de l'O.N.U., utilisant une formule souvent reprise, prévoit que « le temps des fonctionnaires est tout entier à la disposition du Secrétaire général » (68), et si celui des fonctionnaires des Communautés dispose : « Les fonctionnaires en activité sont à tout moment à la disposition de leur institution » et ne peuvent s'absenter sans autorisation préalable (69), ces formules ne sont pas pertinentes en ce qui concerne la grève qui ne saurait être assimilable à une absence. On peut du reste remarquer d'une part que, souvent, ces dispositions figurent dans les chapitres consacrés aux conditions de travail et non dans ceux portant sur les droits et obligations : or le droit de grève est une liberté publique (70)

(66) FICSA/EX/319, annexe 1 ; texte également reproduit dans *U.N. Special*, revue mensuelle des fonctionnaires internationaux, n° 288, X-1973, pp. 3-4.

(67) FICSA/C/XXV/22, annexe II, appendice 2.

(68) Art. 1.2 ; v. aussi O.A.C.I., art. VI.1 ; O.I.T., art. 71 ; U.I.T., art. 1.3 ; U.N.E.S.C.O., art. 1.2, etc.

(69) Art. 55, al. 1 et 60, al. 1 du statut des fonctionnaires de la C.E.E. et d'Euratom.

(70) En ce sens v. Ignaz Seidl-Hohenveldern, « Les droits syndicaux des fonctionnaires européens », *Mél. Langrod*, éd. Serpic, 1969, p. 257 et Georges Vandersanden, *op. cit.*, p. 468. Cependant, dans les statuts du personnel des organisations du système des Nations Unies, cette disposition figure en général à l'article 1 (v. note n° 68).

et surtout d'autre part que les fonctionnaires nationaux sont toujours soumis à la même obligation et que cela n'implique pas obligatoirement l'interdiction de faire la grève (71).

Rien ne semble donc interdire la grève aux fonctionnaires internationaux, mais, à moins de considérer que « tout ce qui n'est pas interdit est permis », les fondements positifs du droit à la grève demeurent flous.

22. — Des auteurs invoquent à l'appui de la licéité des grèves de fonctionnaires internationaux les dispositions de certaines conventions garantissant le droit à la grève (72) : l'article 8 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, l'article 6.4 de la Charte sociale européenne, l'article 27 de la Charte interaméricaine des garanties sociales (en revanche, la Déclaration universelle des droits de l'homme et la convention de Rome sont muettes sur ce point).

Il est certain, *de lege ferenda*, que les Organisations intergouvernementales devraient, dans leurs relations avec leur personnel, donner l'exemple du respect de cette liberté publique particulièrement nécessaire à notre temps ; mais, au point de vue du droit positif, il faut remarquer d'une part que tous les Etats ne sont pas liés par ces conventions, et d'autre part qu'elles ne constituent pas forcément une « super-légalité » internationale à laquelle les Organisations seraient *ipso facto* soumises. A plus forte raison, il n'est pas possible, dans une optique purement juridique, de déduire du droit d'association ou du droit de coalition garantis par de nombreux instruments internationaux (notamment la Déclaration universelle des droits de l'homme (article 20.1 et 23.4) et les conventions O.I.T. n° 87 (articles 2 et 3) et 98 (article 2)), la reconnaissance du droit à la grève des fonctionnaires internationaux.

On peut en revanche se demander si la reconnaissance expresse, au sein de chaque Organisation, d'une ou plusieurs associations du personnel n'implique pas le droit de s'associer, lui-même à l'origine du droit à la grève ; pour M. Seidl-Hohenveldern, « la garantie de

(71) En France, où le droit de grève est reconnu aux agents publics, l'interdiction de l'absence résulte de l'article 8 de l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires.

(72) V. notamment en ce qui concerne les Communautés européennes l'article prc. de Georges Vandensanden, p. 467.

la liberté de coalition implique la garantie du droit de grève étant donné que la liberté de coalition sans le droit de grève est une arme sans tranchant » (73).

A plusieurs reprises, les juridictions administratives internationales ont admis que la mention d'organisations professionnelles dans les statuts ne devait pas rester lettre morte et que les associations et syndicats devaient se voir reconnaître certains droits. Dans l'affaire *Robinson*, le Tribunal administratif des Nations Unies a jugé : « Il est évident que le droit d'association est reconnu au personnel de l'Organisation des Nations Unies (...) ; le droit d'association comporte nécessairement qu'aucune mesure ne soit prise contre un membre du personnel à cause de son rôle actif, présent ou passé, dans l'association du personnel, comme membre du bureau, représentant ou à tout autre titre » (11 août 1952) ; et le Tribunal de l'O.I.T. a adopté la même position en ce qui concerne le droit de déposer des motions devant l'Assemblée générale du personnel (affaire *Di Giuliomaria*, 6 novembre 1965). De même, la Cour de Justice des Communautés européennes a précisé :

« La liberté syndicale reconnue par l'article 24 *bis* du statut des fonctionnaires implique, selon les principes généraux du droit du travail, non seulement le droit, pour les fonctionnaires, et agents de constituer librement des associations de leur choix, mais encore celui, pour les associations, de se livrer à toute activité licite dans la défense des intérêts professionnels de leurs membres. » (74).

Cependant, il ne paraît pas absolument évident que le droit de grève soit une conséquence implicite et nécessaire du droit d'association. Dans ses conclusions sur le célèbre arrêt *Dehaene*, le commissaire du gouvernement Gazier, après avoir constaté que le statut général des fonctionnaires français était muet sur le problème de la grève, mais que son article 6 reconnaissait le droit syndical, ajoutait :

« De ce texte, il n'y a juridiquement rien à tirer en ce qui concerne la grève. La grève, si en fait elle fut l'arme par excellence des syndicats n'en constitue pas le moyen d'expression nécessaire. » (75).

Et une décision récemment rendue par le Comité judiciaire du Conseil privé précise également : « Il est inexact de prétendre que

(73) *Op. cit.*, p. 258. V. aussi la déclaration du Président de la F.A.F.I., citée note 66.

(74) Affaires n° 175/73 et 18/74, préc.

(75) C.E., 7 juillet 1950 ; concl. : R.D.P. 1950.691, J.C.P. 1950.II.5681, *Rev. adm.*, 1955.366, D. Sos., 1950.317.

la limitation du droit de négociation collective ou du droit à la grève laisse vide de sens la garantie du droit d'association » (76).

23. — La liberté de se mettre en grève serait pour quelques auteurs et pour la F.A.F.I. un principe général de droit. Celle-ci estime que les relations entre les fonctionnaires et les Organisations, considérées en tant qu'employeurs « doivent être régies selon des principes universellement reconnus et qui s'appliquent notamment aux fonctionnaires des Etats membres » et que « les fonctionnaires internationaux doivent pouvoir assurer librement la défense de leurs intérêts légitimes (notamment par la grève) et participer à la détermination de leurs conditions d'emploi sans être accusés de manquer de loyauté ; qu'il s'agit là de droits inaliénables » (77).

Ce fondement est lui aussi incertain. D'une part en effet « la grève s'identifie à l'Etat libéral » (78) et le droit de grève n'est reconnu ni dans les dictatures, ni dans de nombreux pays du Tiers-Monde, ni dans les démocraties populaires — où, cependant, il n'est pas formellement prohibé — car, sur le plan économique, « grève et plan sont antinomiques » (78), et, au point de vue politique, la fiction de la société sans classe interdit le recours à l'arrêt de travail. Si même on argue de ce que les raisons qui conduisent certains Etats à rejeter le droit de grève ne se retrouvent pas au sein des Organisations internationales, il paraît difficile de considérer qu'il s'agit d'un principe général de droit dans la mesure où les pays libéraux eux-mêmes interdisent parfois la grève à leurs propres fonctionnaires. Il en est ainsi, avec des nuances selon les cas, en Allemagne fédérale (pour les *Beamten* et non pour les *Angestellten* — simples employés), en Belgique, aux Etats-Unis, au Luxembourg, aux Pays-Bas, en Suède, en Suisse, etc... (79). En réalité, le droit de faire la grève apparaît davantage comme une exception que comme un principe si l'on se réfère aux droits nationaux.

24. — Ni principe général de droit, ni droit garanti par des textes internationaux, ni même liberté « implicite » découlant du droit

(76) *Collymore v. Attorney General*, 1970, A.C. 538, sentence rendue par Lord Donovan, citée par Otto Kahn-Freund and Bob Hepple, *op. cit.*, p. 15. *Contra* : jurisprudence luxembourgeoise citée par Hélène Sinay, *op. cit.*, p. 115.

(77) FICSA/C/XXV/22, annexe II, app. 2 ; v. aussi FICSA/C/XIX/13.

(78) Hélène Sinay, *op. cit.*, p. 107.

(79) V. Gérard Belorgey, *Le droit de la grève et les services publics*, Berger-Levrault, 1964, pp. 62 ss.

d'association, le droit qu'ont les fonctionnaires internationaux de faire la grève ne paraît pas cependant pouvoir leur être contesté.

C'est que le fondement d'un droit ne réside pas seulement dans les sources formelles. Ainsi que l'écrit le professeur Rivero, « le fondement actuel du droit des libertés publiques se trouve, en définitive, dans le fait de la croyance, largement répandue dans les sociétés contemporaines, en l'existence et en la valeur des droits de l'homme » (80) et cette croyance elle-même tient au sentiment de la nécessité de ces libertés pour l'accomplissement de l'homme.

De plus, comme tout droit social, la liberté de faire la grève ne saurait être un droit octroyé ; c'est parce que les fonctionnaires internationaux font effectivement la grève que ce droit leur appartient. Sa légitimité repose hors du droit dans la nécessité sociale qui suscite les mouvements de grève et s'explique par le malaise que ressent ce groupe social pourtant peu enclin à utiliser des moyens violents. Refuser de reconnaître son droit à la grève se serait, selon les termes du commissaire du gouvernement Gazier, « consacrer un divorce fondamental entre le droit et les mœurs, entre la règle et la réalité. La grève est un fait qui traduit un besoin politique et social profond de notre époque » (81). Très vraisemblablement, une règle d'interdiction ne serait pas respectée.

Il est du reste symptomatique que les administrations internationales ne contestent pas réellement le droit qu'ont les fonctionnaires de se mettre en grève (v. *supra*, n° 20) et que, dans les faits, elles admettent la licéité de cette forme de revendication. Tout au plus peut-on déceler une tendance de la part des chefs de Secrétariat à « prendre des distances » par rapport aux grévistes lorsque ceux-ci entendent appuyer leur action par un arrêt de travail. C'est par exemple ce qu'a fait le Secrétaire général de l'O.C.D.E. en soulignant, lors de la grève des agents de cette Organisation en février 1974, qu'il ne « demandait pas » « que ses efforts en vue d'obtenir les prestations vieillesse et les salaires appropriés pour le personnel de l'O.C.D.E. soient soutenus sous la forme d'une grève du personnel ».

(80) *Les libertés publiques*. 1. « Les droits de l'homme », P.U.F., 1973, p. 111.

(81) Conclusions précitées sur l'arrêt *Dehaene*. La résolution précitée du 25^e Conseil de la F.A.F.I. résume bien le caractère « nécessaire » des mouvements de grève : « Si la grève ne peut être considérée comme un moyen normal et satisfaisant de résoudre les conflits qui pourraient intervenir dans les relations des fonctionnaires internationaux avec leurs employeurs, la grève peut cependant leur être imposée par des décisions inacceptables et l'échec ou l'absence de tout autre moyen de règlement ».

Les administrations se montrent en tout cas conciliantes ; et, lorsque, devant la Commission de recours de l'O.C.D.E. et la Cour de Justice des Communautés européennes, le problème s'est posé de la légalité d'une retenue sur traitements pour faits de grève il semble qu'à aucun moment la question de l'illicéité de la grève elle-même n'a été soulevée (v. *infra*). L'accord intervenu entre le J.A.C. et le directeur général de la F.A.O. comporte une clause par laquelle

« la direction confirme que les fonctionnaires ayant participé à la grève ne feront l'objet d'aucune mesure d'intimidation ou de discrimination, ni dans l'immédiat, ni l'avenir. »

Le fait même que, délaissant l'étape préliminaire de la reconnaissance de principe du droit à la grève, les Organisations se préoccupent d'ores et déjà d'en réglementer l'exercice est significatif : le droit à la grève est un fait admis.

§ 2. — LE DROIT DE LA GRÈVE

25. — Dans aucun Etat le droit de faire la grève n'est reconnu purement et simplement aux fonctionnaires, et même lorsque, comme en Italie ou en France, il est garanti par la Constitution, des limitations sont prévues pour assurer la continuité du service public.

« Alors que la grève constitue une cessation concertée et collective de travail en vue de faire admettre des revendications professionnelles, le service public implique traditionnellement l'impératif de continuité aussi bien en vue de permettre le fonctionnement régulier des pouvoirs publics (c'est son aspect constitutionnel) qu'en vue d'assurer les prestations nécessaires à la vie des citoyens (c'est son aspect social). » (82).

Il n'est pas certain que ce dernier aspect se retrouve au sein des Organisations internationales — ni même qu'il soit réellement fondamental dans les Etats — et l'on a pu faire remarquer à juste titre, à propos de la C.E.C.A. qu'

« on ne pourrait soutenir sérieusement que le non fonctionnement des services de l'Assemblée ou de la Haute Autorité pendant une période limitée, est de nature à léser en quoi que ce soit les intérêts de la collectivité des peuples européens. » (83).

(82) Gérard Belorgey, *op. cit.*, p. 15.

(83) Claude Lassalle, « Aspects de la fonction publique européenne », cette *Revue*, 1965, p. 733.

En revanche, on ne saurait contester la qualité de service publics à l'ensemble des Organisations internationales. Déjà soutenue par Gidel durant l'entre-deux-guerres (84), cette thèse a été défendue plus récemment par M. Chaumont (85) et développée aussi par M. Weil :

« Alors qu'il y a peu encore le droit international avait pour objet essentiel de protéger chaque Etat contre les autres et de lui assurer le plein exercice de sa souveraineté, on assiste aujourd'hui au développement de la notion de fonctions du droit international, ce dernier ayant pour mission non plus seulement d'assurer la coexistence d'entités égales et souveraines, mais aussi d'associer les Etats et les autres sujets de droit international dans des tâches communes, en vue du mieux-être de l'ensemble de l'humanité. Le droit international se préoccupe de protéger la santé publique, de réglementer les communications, de développer l'éducation : ce faisant, il fournit des prestations, en d'autres termes, — le mot vient à l'esprit tout naturellement : il poursuit des buts de service public. » (86).

Les Organisations internationales constituent le cadre organique de certains de ces services publics.

Comme pour la réglementation de la grève dans les fonctions publiques nationales, tout problème revient à trouver un juste équilibre entre les nécessités du service et la garantie effective du droit à la grève des fonctionnaires internationaux (87). L'encadrement juridique de la grève dans les Organisations internationales reste cependant limité, exception faite des Communautés européennes.

(84) Préface à Suzanne Basdevant, *Les fonctionnaires internationaux*, Recueil Sirey, 1931.

(85) V. surtout « Perspectives d'une théorie du service public à l'usage du droit international contemporain », *Mél. Scelle*, pp. 115-178.

(86) « Droit international public et droit administratif », *Mél. Trotabas*, p. 514, v. aussi p. 527. On retrouve la même idée, évidemment exprimée de façon différente, dans la doctrine anglo-saxonne ; v. notamment les œuvres de Wolfgang Friedmann ou l'étude de Nagendra Singh, « The Role of International Organizations », *Mél. Rolin*, pp. 350-371, entièrement axée sur l'idée de « servicing role of international organizations ».

(87) En droit français, comme, semble-t-il, dans la plupart des Etats qui reconnaissent le droit de grève à leurs fonctionnaires, celui-ci trouve sa limite dans la notion d'ordre public : « Une grève qui aurait pour effet de compromettre dans ses éléments essentiels l'action gouvernementale, porterait une atteinte grave à l'ordre public », C.E., 28 novembre 1958, *Lépouse*, Rec. 596, D. 1959.263, n. Quermonne ; R.D.P. 1959.306, n. Waline ; A.J.D.A. 1958.I.128, chron. Combarrous et Galabert.

A) *Les mesures d'encadrement occasionnelles*

26. — A l'heure actuelle, trois problèmes semblent être réglés en pratique dans l'ensemble des Organisations :

- 1) le principe de la liberté de travailler est reconnu ;
- 2) la règle du non-paiement des jours de grève, sans être appliquée strictement, a été invoquée à plusieurs reprises ;
- 3) l'idée de « service minimum » est admise.

En ce qui concerne le premier point, malgré le « durcissement » constaté dans les grèves actuelles de la fonction publique internationale, l'idée que le droit à la grève ne supprime pas la liberté de travailler, semble n'avoir jamais été contestée au sein des Organisations internationales. Bien qu'au B.I.T. en 1962, 96 % du personnel ait respecté l'arrêt de travail, 41 personnes — outre les très hauts fonctionnaires — ont pu travailler normalement sans être aucunement inquiétés. Durant la grève qui a éclaté la même année à l'U.N.E.S.C.O., le président de l'association du personnel a précisé que ne pas faire la grève était un droit incontestable, et, si des « piquets de grève » étaient installés aux portes de la F.A.O. en grève en mai 1974, ils avaient pour but d'informer les non grévistes, non de leur interdire l'accès des bureaux. Il ressort d'un mémorandum du Secrétaire général de l'O.C.D.E. que l'association du personnel s'était engagée lors de la grève du 20 février 1974 à ne pas installer de piquets de grève. La liberté de ne pas se joindre à un mouvement de grève semble être le corollaire du droit à la grève.

27. — Moins incontesté, mais non moins certain, est le droit pour l'Administration d'opérer une retenue sur les salaires correspondant à la durée de l'arrêt de travail.

Lors de la grève du personnel de la F.A.O. de mai 1974, les grévistes ont demandé que les salaires qui leur étaient « dus » soient versés en faveur des victimes de la sécheresse dans la région du Sahel, mais l'accord mettant fin au mouvement est muet sur ce point.

Le problème s'est en fait surtout posé au sein des Communautés européennes et à l'O.C.D.E.

En ce qui concerne les premières, la Commission, conformément à une décision de principe prise à la suite des grèves de décembre 1970, a décidé d'opérer en février 1973, une retenue sur

les traitements des grévistes de la fin de l'année 1972, en accordant cependant une franchise pour trois jours d'absence. Le Syndicat général du personnel des organismes européens et environ 750 fonctionnaires agissant à titre personnel ont introduit des recours tendant à l'annulation de cette décision, fondés notamment

« sur le caractère hésitant et indécis du comportement de la Commission, le caractère tardif de la mesure, le manque de base légale de la décision, le fait que la retenue pour fait de grève ne serait pas conforme aux dispositions des articles 60 et 86 du statut des fonctionnaires, l'irrégularité de la méthode employée pour constater l'absence des fonctionnaires à leurs postes et le caractère discriminatoire de la mesure de retenue qui ne vise que les fonctionnaires de la Commission alors que la grève a également intéressé le personnel du Conseil, du Parlement et de la Cour. » (88).

La Cour n'a pas encore rendu son arrêt sur le fond.

En revanche, la Commission de Recours de l'O.C.D.E., saisie du même problème, s'est prononcée très nettement en faveur de la licéité des retenues sur traitement opérées à la suite d'un arrêt de travail et a considéré que

« l'exécution du service est la contrepartie nécessaire du droit au traitement. » ((89).

et que toute absence non autorisée, notamment dans le cadre d'une cessation concertée de travail, justifie une retenue.

Le bien-fondé de cette position ne saurait être mis en doute : on ne peut considérer qu'une telle retenue constitue une sanction, moins encore une discrimination entre grévistes et non-grévistes. Comme l'écrit très bien Mme Sinay :

« La suspension du paiement des salaires ne doit pas être considérée comme un moyen de coercition exercé sur les salariés pour obtenir d'eux la reprise du travail. L'exception d'inexécution évoque en effet l'idée d'inobservation d'une convention. Ici le contractant use d'une liberté publique, l'autorisant à suspendre l'exécution de son obligation. Le non paiement du salaire n'est pas une arme, un moyen de coercition.

« Pas davantage, la privation de salaire ne saurait être retenue au titre de sanction disciplinaire. » (90).

Rien n'empêche au demeurant les associations de fonctionnaires internationaux d'organiser des fonds de solidarité pour atténuer les

(88) Affaire 18/74, préc.

(89) Affaire *Domergue*, décision n° 39, 27 juillet 1965.

(90) *Op. cit.*, p. 263.

incidences financières de la grève pour les plus défavorisés d'entre eux. C'est du reste ce qu'a fait le Comité exécutif de l'Association du personnel de l'O.C.D.E. à la suite de la grève du 20 février 1974.

Plus grave que le problème du non paiement des jours de grève, sur le plan des principes, est celui du service minimum.

28. — La principale exigence des Administrations lors des grèves dans les Organisations internationales est en effet que les services de sécurité et d'urgence soient assurés.

La définition des premiers ne suscite guère de difficulté. A titre d'exemple on peut indiquer que lors de la grève précitée à l'O.C.D.E. en 1974, il s'est agi des services de lutte contre l'incendie, de surveillance intérieure et des ateliers, ou, durant celle des Organisations des Nations Unies à Genève en novembre de la même année, du service médical, d'une équipe restreinte de surveillance et seuls le chauffage minimum, l'ouverture de quelques portes, l'électricité dans un petit nombre de secteurs restreints, et les communications télégraphiques et téléphoniques d'urgence ont été assurés.

Mais la délimitation des autres services indispensables est plus délicate et c'est à ce niveau que se pose de la manière la plus grave le problème de l'équilibre entre les exigences du service public et la liberté de faire la grève. La transposition de la notion d'ordre public qui constitue la limite au droit de grève des fonctionnaires des Etats qui le reconnaissent, est difficile. Elle s'impose cependant si l'on admet que les Organisations internationales assument des services publics. De même que les services essentiels des administrations étatiques doivent fonctionner indépendamment des mouvements de revendication des agents, de même doit être assurée la continuité des services publics internationaux. Et l'on constate en effet que, dans la pratique, ce souci, qui a toujours inspiré les responsables des Organisations, est partagé par les associations du personnel. En 1962, le Syndicat du B.I.T.

« a décidé qu'un certain nombre de personnes, étant donné la nature de leurs fonctions, seraient exemptes de l'ordre de grève (...) : le directeur général et le directeur général adjoint, ainsi que les membres de leurs cabinets, le trésorier et les sous-directeurs généraux, cinq chefs de division représentant l'Administration et le chef adjoint de la division administrative. »

Cette tradition a été constamment reprise depuis et les très hauts fonctionnaires ne semblent guère se sentir concernés par les ordres de grève à de rares exceptions près.

Mais ces restrictions « organiques » ne suffisent pas à assurer effectivement la continuité du service public. On peut penser aussi que certaines actions ont un caractère d'urgence et une importance tels qu'elles ne sauraient s'accommoder d'interruptions ou de délais. C'est ainsi que les grévistes de la F.A.O. en 1974 ont décidé que les personnes s'occupant de l'opération de secours au Sahel pouvaient et *devaient* rester au travail.

Dans une optique voisine, on constate qu'un certain nombre de grèves potentielles n'ont pas eu lieu compte tenu de certaines circonstances particulières. C'est ainsi qu'en 1967 le personnel de toutes les Organisations du système des Nations Unies ayant leur siège à Genève avait envisagé un arrêt de travail pour appuyer les demandes du Secrétaire général en matière de traitements, mais y a renoncé après l'éclatement de la guerre de six jours. De même, en 1972, la majorité du Syndicat du B.I.T. a refusé de voter une motion prévoyant le recours à la grève, étant donné la situation financière de l'Organisation.

Encore plus remarquable est la position du Comité exécutif de l'Association du personnel de l'U.N.E.S.C.O. qui, en 1966, s'est vivement opposé à une grève proposée lors de la Conférence générale. La même année, le président de la Commission de la C.E.E. a adressé, à un certain nombre de fonctionnaires dont la présence était indispensable pour que le Conseil puisse poursuivre ses travaux normalement, une lettre leur demandant de se rendre normalement à leur travail durant une grève et se terminant ainsi :

« Au cas où vous ne croiriez pas devoir donner suite à cette demande, je vous prie de considérer la présente comme un ordre de service » ;

Tous les agents visés par cette instruction étaient en poste et le Conseil put se tenir normalement. A la suite de cette grève, répondant à une question écrite d'un parlementaire, la Commission précisait :

« Ce droit n'est ni reconnu, ni réglementé de manière uniforme dans les Etats membres. Sans préjuger la position de la Communauté ou de ses institutions en la matière, la convergence des dispositions nationales conduit cependant à constater que les autorités compétentes ont le droit et le devoir de garantir, en toute circonstance, le respect de la sécurité, l'exécution des mesures d'urgence et de permettre les délibérations des institutions communautaires.

« C'est dans ces conditions que la Commission a dû donner instruction à certains de ses fonctionnaires d'assurer leur service pendant le récent arrêt de travail. » (91).

(91) Questions écrites n° 12 et 16 (1966-67) 31 mars et 1^{er} avril 1966, *J.O. des Communautés européennes*, 13 mai 1966, p. 1370.

Bien que toute systématisation soit prématurée, on peut penser que l'exercice du droit de grève peut être restreint, voire interdit, 1) aux fonctionnaires ayant des responsabilités élevées, 2) aux agents s'occupant d'opérations urgentes et fondamentales, 3) au personnel indispensable au fonctionnement des organes constitutionnels réunissant les représentants des Etats membres. Cependant, en l'absence de textes, il est très difficile de tirer des conclusions définitives d'exemples qui demeurent épars, et c'est ce qui rend précieux l'essai, unique à ce jour, de réglementation générale du droit de grève dans les Communautés européennes.

B) *Un essai de réglementation systématique*

29. — Cette réglementation résulte de l'annexe à l'accord concernant les relations entre la Commission et les organisations syndicales et professionnelles, conclu le 20 septembre 1974 (92).

Comme la loi française du 31 juillet 1963, relative à certaines modalités de la grève dans les services publics, cet accord s'efforce de réaliser un équilibre entre les exigences d'une bonne administration et le droit à la grève. En premier lieu, il constitue une reconnaissance du droit à la grève, car l'on ne saurait réglementer un droit qui n'existe pas et cette reconnaissance découle du reste de l'article 8. Mais surtout il adopte un certain nombre de mesures propres à limiter les inconvénients résultant des grèves pour le fonctionnement des services communautaires : un préavis de cinq jours ouvrables avant le début prévisible du mouvement est institué et doit être mis à profit par les Parties pour tenter de trouver une solution amiable au conflit ; une liste des fonctionnaires indispensables au fonctionnement de la Commission et à la sécurité des biens et des personnes est dressée et doit être complétée lors de chaque action ; la liberté de travailler est proclamée. Ainsi se trouvent systématisées les mesures d'encadrement éparses et relevées *supra*.

Ce texte a été signé par tous les syndicats communautaires après plusieurs années de discussion. C'est en effet en décembre 1970 à la suite de grèves de longue durée, que la Commission a envisagé de réglementer le droit de grève, notamment en instituant un pré-

(92) Le texte de l'annexe est reproduit ci-après, p. 971.

avis de 10 jours francs, une procédure de conciliation préalable facultative et une liste des fonctions indispensables (ainsi qu'un droit de réquisition) et en prévoyant le non paiement des jours de grève et la liberté de travailler (93). Le texte finalement adopté répond largement à ces préoccupations quoiqu'aucun accord ne soit intervenu sur le problème de la retenue sur les traitements.

Cependant, deux évolutions sont particulièrement significatives : d'une part, contrairement aux intentions initiales de la Commission, cette réglementation n'est pas imposée unilatéralement par l'Administration, elle résulte d'une concertation poussée entre celle-ci et les fonctionnaires, tant il est vrai qu'en matière de droit social une réglementation ne vaut que par l'acquiescement de l'ensemble des intéressés ; et, d'autre part, le texte concernant la grève n'est que l'annexe d'un accord plus vaste portant reconnaissance des organisations syndicales et professionnelles et prévoyant des procédures de concertation et certaines modalités d'exercice des droits syndicaux. Le problème de la grève dans les Organisations internationales ne saurait en effet être réglé isolément, il s'insère dans un contexte général. Le grand mérite de l'accord du 20 septembre 1974 est d'avoir tenu compte de cette nécessité et de ne pas s'être borné à réglementer les grèves, mais d'avoir tenté de s'attaquer à l'une de leurs causes : les incertitudes pesant sur les relations entre les fonctionnaires et l'Administration.

Il est trop tôt pour savoir s'il aura été efficace et si les tensions affectant la fonction publique communautaire en seront atténuées (94), mais il n'est pas douteux qu'il constitue à l'heure actuelle l'unique tentative de réglementation globale et présente à ce titre une valeur exemplaire (95).

Ce n'est sans doute que par la multiplication et l'affinement d'accords de ce type que sera surmonté le découragement des fonctionnaires internationaux. Ce n'est en effet que si l'on supprime les causes profondes de leur « morosité » que les mouvements de grève disparaîtront. Ceci suppose sans doute que soient enfin définis les principes sur lesquels seront fondés les statuts d'une véritable fonction publique internationale.

(93) V. Georges Vandersanden, *op. cit.*, pp. 471-472.

(94) En novembre 1974, les fonctionnaires communautaires ont, dans le cadre de l'accord, déposé un préavis de grève auquel ils n'ont pas donné suite.

(95) L'Union syndicale, section O.C.D.E. de l'U.S.P.E.I., prépare actuellement le texte d'un accord cadre du même genre.

**Annexe à l'accord concernant les relations
entre la Commission des Communautés européennes
et les Organisations syndicales et professionnelles**

DISPOSITIONS CONCERNANT LES ARRETS DE TRAVAIL

1. Dans le cas de conflit du travail, la décision de cessation concertée du travail n'intervient qu'après épuisement des autres moyens. Cette décision est prise par une ou plusieurs organisations syndicales et professionnelles.

2. La cessation concertée du travail est précédée d'un préavis émanant des organisations syndicales ou professionnelles intéressées.

3. Ce préavis est de 5 jours ouvrables, avant le début prévisible du mouvement. Il précise les motifs du recours à la cessation concertée du travail, ainsi que ses modalités. Si celle-ci doit se manifester par une cessation répétée du travail, le calendrier est communiqué. Toute modification de ce dernier fait l'objet d'un nouveau préavis de 24 heures au moins.

4. Compte tenu de circonstances exceptionnelles, le préavis peut être déposé sans mentionner le début prévisible du mouvement, avec une validité de 15 jours au maximum, étant entendu qu'en tout état de cause l'Institution sera toujours prévenue suffisamment à temps (3 jours ouvrables) du déclenchement effectif du mouvement pour prendre les mesures prévues aux paragraphes 6 et 7.

5. Le préavis est mis à profit par les deux Parties pour négocier le règlement du conflit par une tentative de conciliation effectuée au niveau de la Commission.

6. Dès la communication du préavis, une concertation s'engage entre les représentants de la Commission et les organisations syndicales ou professionnelles en vue d'établir la liste des emplois dont les titulaires sont tenus d'assumer leurs fonctions. Cette liste est portée à la connaissance du personnel.

7. Ces emplois comprennent en tout état de cause, ceux destinés à assurer la sécurité des personnes et des biens ainsi que ceux qui auraient été concertés.

8. Aucune entrave ni contrainte n'est exercée à l'encontre du personnel choisissant de suivre le mouvement déclenché.

9. Pendant la cessation concertée du travail, le personnel choisissant de ne pas suivre le mouvement déclenché jouit du libre accès à son lieu de travail, sans aucune entrave ni contrainte.

10. Les modalités de reprise du travail feront l'objet d'une concertation entre la Commission et les organisations engagées dans le conflit.
