

NATIONS UNIES  
CONSEIL  
ECONOMIQUE  
ET SOCIAL



Distr.  
LIMITEE

E/CN.14/UAP/105  
19 novembre 1966

Original: FRANCAIS

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE  
Séminaire sur l'Administration  
du Personnel et la Formation  
Ouagadougou  
21 novembre - 3 décembre 1966

LE SYNDICALISME DANS LA FONCTION  
PUBLIQUE

(Note préparée par M. Dr. G. WEBER,  
Expert en Administration Publique,  
HAMBURG - Allemagne)

M66-1821

## LE SYNDICALISME DANS LA FONCTION PUBLIQUE

### I - TACHES ET FONCTION DES SYNDICATS

Le travail peut être exercé dans l'indépendance économique et sociale vis-à-vis du mandant, par exemple Médecins, Avocats, Architectes, Artistes, etc. Ceux-ci exécutent un travail pour une autre personne sans entrer dans le service de celle-ci. Les mandataires restent économiquement libres à l'égard de leur mandant. Le contraire en est le travail exercé dans un rapport de dépendance où celui qui effectue le travail est au service d'une entreprise donnée et doit se conformer aux directives et ordres émis par l'entrepreneur ou l'employeur. C'est dans le domaine du travail salarié que les syndicats trouvent leur champ d'action.

La base fondamentale indispensable à la création des syndicats et à l'exercice de leurs fonctions est le droit de coalition, c'est-à-dire la liberté d'association des salariés en général garantie par la Constitution.

L'industrialisation croissante des pays a fait sortir l'homme de l'entreprise familiale ou d'un groupement artisanal pour le placer comme individu en face de celui qui détient le capital et possède les moyens de production. Cette situation amenait les salariés à se grouper sous forme d'associations - c'est-à-dire les syndicats - en vue de renforcer la position économique de l'individu vis-à-vis de l'entrepreneur. Le syndicat se substituait donc comme nouveau partenaire de discussion au salarié individuel, le partenaire traditionnel de l'entrepreneur.

### II - LE ROLE DES SYNDICATS EN MATIERE TARIFAIRE

L'activité des syndicats se base sur la législation du travail moderne. Le contrat de travail ne constitue plus une affaire individuelle du salarié, mais est déterminé par le principe de la meilleure utilisation de la capacité de travail de l'homme et la conservation de celle-ci dans le cadre de la Société.

Les conditions de travail ne sont donc plus fixées en raison d'un contrat de travail conclu individuellement entre le salarié et l'employeur, mais elles sont négociées et fixées par les groupes intéressés, c'est-à-dire les partenaires sociaux. Les négociations peuvent être menées librement dans la mesure où il n'existe pas de dispositions légales en la matière.

Les partenaires sociaux sont d'une part les syndicats représentant le salariat, et d'autre part les associations du patronat. Ces deux groupes sont les signataires des accords tarifaires.

Les conventions contiennent des dispositions concernant les conditions de travail et servant de normes aux contrats de travail individuelles. Les dispositions sont coercitives pour les partenaires.

On distingue d'une part les conventions générales, et d'autre part les conventions de salaires.

Les conventions générales concernent des questions dont le caractère permet une réglementation à long terme par exemple congé, loisirs, durée de travail, repos, sécurité, etc.

Les conventions de salaires règlent par exemple les salaires et traitements, les majorations pour des heures supplémentaires de travail, les suppléments pour le travail du dimanche, etc...

La séparation entre les conventions générales et les conventions de salaires s'avère nécessaire afin de pouvoir maintenir en cas de résiliation de la convention de salaires les dispositions stipulées par la convention générale.

### III - LE RÔLE DES SYNDICATS AU SEIN DE L'ENTREPRISE

Il s'agit ici de la constitution de l'entreprise. La Loi sur la représentation ouvrière porte sur les fonctions du Comité d'entreprise. La réglementation de la constitution de l'entreprise par des lois étatiques ne suffit pas ; l'observation des dispositions demande un contrôle permanent exercé par les partenaires sociaux. C'est pourquoi le champ d'activité des syndicats s'étend jusqu'au sein de l'entreprise.

Les comités d'entreprises se constituent par élection et ont pour but de représenter l'ensemble du personnel d'une entreprise. Les syndicats informent les salariés sur leurs droits et devoirs dans l'entreprise, et les assistent dans leurs préparatifs électoraux.

### IV - PARTICULARITES DANS LA FONCTION PUBLIQUE

Les autorités publiques de l'Etat et des Communes sont les employeurs de leurs collaborateurs, mais ne constituent pas d'entrepreneurs proprement dits exclusivement responsables devant eux-mêmes, étant donné que le Gouvernement et enfin les Parlements les contrôlent et qu'elles sont tenues d'exécuter les tâches publiques sous la responsabilité du Parlement et suivant les ordres du Gouvernement. Les autorités ne participent à la vie économique que dans une mesure assez restreinte.

Vu la différence entre la Fonction Publique et les entreprises privées, les syndicats de la Fonction Publique en tant que représentants des salariés n'accomplissent que des tâches concernant le domaine social et professionnel des salariés. Les particularités caractérisant la Fonction Publique seront développées par la suite.

## V - ASSOCIATIONS PATRONALES DE LA FONCTION PUBLIQUE

Sont à citer comme employeurs les autorités du Gouvernement central, les Länder, de la province, des circonscriptions et des communes. En tant qu'employeurs elles ne s'associent pas avec les employeurs de l'économie privée, mais se syndiquent en associations d'employeurs de la Fonction Publique.

Il arrive souvent que les autorités étatiques et les autorités communales forment des associations à part. Ce système est fort utile vu que les communes, à l'opposé de l'Etat, sont chargés d'un bon nombre de travaux d'application et que par conséquent la composition de leur personnel se distingue de celle de l'Etat. Sont des tâches communales par exemple la surveillance des hôpitaux, l'approvisionnement en gaz, en eau et en électricité, la construction routière, l'enlèvement des ordures, et autres.

Dans nombre de cas faisant l'objet d'un règlement tarifaire, les associations d'employeurs de la Fonction Publique d'une part sont confrontées avec les syndicats en tant que représentants des salariés d'autre part.

## VI - LES SYNDICATS DE FONCTIONNAIRES ET ASSIMILES

Les syndicats peuvent se constituer d'une part suivant les différentes catégories des salariés ne groupant par exemple que des fonctionnaires, tels que les syndicats de fonctionnaires de l'administration, de la police ou des finances. D'autre part leur principe d'admission ne peut prévoir que certaines professions ou administrations par exemple le syndicat des postiers, des cheminots, des assistantes sociales, etc.

Les agents non fonctionnarisés de la Fonction Publique se réunissent généralement en un syndicat spécial qui parfois comprend également les employés de commerce de l'économie privée. Le caractère commun y est l'activité de bureau.

Et finalement on assiste à la création de syndicats sur une échelle plus large et indépendamment de la catégorie des employés. Cela est le cas d'une fédération qui groupe tous les salariés des services publics et des transports.

#### VII - LE DROIT DE GREVE DANS LA FONCTION PUBLIQUE

La grève est la cessation organisée et concertée du travail d'un nombre de salariés au sein d'une entreprise ou d'une profession afin de faire accepter leurs revendications économiques. Cet instrument le plus rigoureux de la lutte sociale ne doit pourtant pas paralyser les activités vitales de la société dans le domaine de l'approvisionnement.

C'est pourquoi l'activité de grève dans la Fonction Publique est assez restreinte. Les fonctionnaires par exemple n'ont pas le droit d'organiser une grève. Le personnel non fonctionnarisé de l'administration par contre est autorisé d'exercer le droit de grève mais est tenu de veiller à ce que l'ordre public et l'approvisionnement en biens vitaux soient maintenus dans toute la mesure du possible (eau, électricité, service de permanence en cas d'accident et de maladie, etc..). Les syndicats ayant décidé une grève au sein de la Fonction Publique prévoient donc toujours un minimum de fonctionnement des services dans les secteurs les plus importants. Cette prévoyance de la part des syndicats s'ensuit de la responsabilité de ceux-ci en tant que partenaires sociaux dans un Etat démocratique.

#### VIII - CONSEILS DE PERSONNEL DANS LES ADMINISTRATIONS

Les tâches des conseils d'entreprise, ainsi que mentionnées au chapitre III, sont assumées dans les Administrations par les conseils de personnel. Ces conseils de personnel sont élus par des votations secrètes et directes auxquelles participent tous les membres de l'administration. Exclus sont seuls les Chefs d'administration dans la mesure où ils ont des tâches d'employeurs.

Les mandats des conseillers de personnel ont une durée de deux ans et il s'agit de charges honorifiques. Les frais découlant du travail du conseil de personnel sont à la charge de l'administration concernée. Les membres du conseil de personnel doivent être ni favorisés, ni défavorisés. Un déplacement n'est admissible que s'il est dû à d'importantes raisons de service et approuvé par toute la représentation du personnel.

Les conseils de personnel avec le Chef de l'administration doivent veiller à ce que les affaires de tous les fonctionnaires soient traitées équitablement et en connaissance de cause. Leur action doit assurer le respect et l'exécution des prescriptions de droit du travail en vigueur et une façon de procéder basée sur le principe d'égalité dans toutes les questions personnelles et sociales au sein des services. Pour cette raison il revient aux conseils de personnel un droit de participation légal.

#### IX - CO-GESTION DU CONSEIL DE PERSONNEL

La co-détermination constitue la participation formelle la plus forte. Du moment où elle est prévue, une mesure donnée ne peut être prise qu'avec l'approbation du conseil de personnel. Ce droit du conseil de personnel limite le droit de direction du Chef d'Administration.

Co-détermination dans les questions sociales :

- a) - Durée du travail et des interruptions (début et fin)
  - b) - Date et lieu du paiement du salaire
  - c) - Etablissement du plan de vacances
  - d) - Réalisation de la formation professionnelle des employés et  
ouvriers
  - e) - Création et administration d'oeuvres sociales pour les  
fonctionnaires
  - f) - Elaboration de principes de rémunération du travail à la pièce
-

Co-détermination dans le domaine des questions de personnel des employés et ouvriers :

- a) - Promotion (reclassement)
- b) - Régression
- c) - Affectation à une autre administration

En cas de litige entre le conseil de personnel et le Chef d'administration, c'est à une office de conciliation indépendante, auprès de l'autorité administrative la plus élevée, que revient la décision.

#### X - AUTRE PARTICIPATION DU CONSEIL DE PERSONNEL

En tant que forme plus faible de participation formelle on peut mentionner l'intervention. Dans ce contexte, le conseil de personnel n'a le droit d'influencer l'opinion du Chef d'administration que par des suggestions et propositions. Le droit de direction du Chef d'administration n'est toutefois pas limité.

Intervention dans des questions sociales ;

- a) - Octroi d'aides et donations sociales
- b) - Mesures visant l'accroissement des prestations de travail et l'allègement du déroulement du travail.
- c) - Désignation de médecins de confiance pour le personnel
- d) - Attribution de logements et terrains loués
- e) - Mesures de prévention des accidents de service et de travail
- f) - Règlement de l'ordre du service
- g) - Mesures de perfectionnement des fonctionnaires

Le Conseil de personnel exerce aussi son activité dans les questions de droit à indemnisation contre les fonctionnaires, dans la mesure où cela est souhaité.

L'Intervention dans les questions de personnel  
concernant les fonctionnaires :

- a) - Recrutement et promotion
- b) - Déplacement
- c) - Mise en retraite prématurée
- d) - Licenciement des fonctionnaires
- e) - Limitation du libre choix de logement (logement de service)

Intervention dans les questions de personnel  
concernant les employés et ouvriers :

- a) - Engagement
- b) - Emploi ultérieur au-delà de 65 ans
- c) - Interdiction d'une activité secondaire
- d) - Limitation du libre choix de logement (logement de service)
- e) - Licenciement
- f) - Détachement ou déplacement

Dans le cas de licenciement sans préavis, le Conseil  
de personnel n'intervient pas, car le fonctionnaire concerné a le  
droit de porter plainte directement auprès du Conseil des Prud'hommes.

Intervention dans les questions d'organisation

- a) - Introduction de nouvelles méthodes de travail
- b) - Dissolution, dislocation ou regroupement de services

Indépendamment des droits formels de participation  
mentionnés aux Chapitres 9 et 10, le conseil de personnel a le droit  
de donner informellement des suggestions et propositions au Chef  
d'administration.

#### XI - CONVENTIONS DE SERVICE ET D'ENTREPRISE

La convention de service, au même titre que la convention  
d'entreprise, est une prescription émise en commun par la direction  
de l'administration et le conseil de personnel afin de régler les

questions sociales ou de droit du travail de l'entreprise, voire de l'administration. Mais ici aussi il y a des différences entre la convention de service dans les services publics et celle d'entreprise dans l'économie privée, vu que le nombre de questions devant être réglé par la convention de service est bien plus réduit.

La convention de service peut par exemple régler : l'horaire de travail quotidien (début et fin), les interruptions, la date et le lieu du paiement du salaire, le plan de vacances et les oeuvres sociales.

La convention de service doit être émise par écrit en commun par le conseil de personnel et la direction de l'administration et communiquée à tous les collaborateurs de l'administration.

#### XII - CONDITIONS DE TRAVAIL ET PREVENTION DES ACCIDENTS

Un très large domaine d'activité du syndicat est représenté par l'assistance au personnel. Dans une administration, ces tâches doivent être assumées par l'administration du personnel et dans les entreprises par les conseils de personnel. Ces tâches offrent de larges possibilités à l'initiative de la part des syndicats et des conseils de personnel, par exemple en ce qui concerne l'aménagement des bureaux, la propreté, l'éclairage, la température, la décoration florale, les salles de récréation, etc...

La prévention des accidents est également très importante. Ceci n'est pas seulement valable pour les entreprises mais aussi pour les bureaux. Elle comprend également la nécessité de veiller à ce que l'utilisation de machines et appareils ayant le but de simplifier le travail ne provoque pas un surmenage physique des collaborateurs, voire une fatigue, des maladies professionnelles, etc...

Alors que les syndicats assument dans ce domaine les tâches supérieures, telles qu'introduction, formation et information; les conseils de personnel se chargent surtout du contrôle dans les cas concrets.

### XIII - HORAIRE DE TRAVAIL ET DE SERVICE

L'horaire de travail est réglé par la loi et les contrats collectifs, et il détermine les taux des appointements et salaires. L'horaire de travail se base sur un mois ou sur une semaine.

L'horaire de service répond à la question de savoir comment l'horaire de travail se répartit sur les jours et les heures. L'horaire de service ne règle aucune question salariale, mais concerne la répartition des horaires de service, d'équipe et de bureau. Ici aussi nous trouvons au premier, le plan, la santé, et la capacité de travail des collaborateurs. Les équipes nocturnes, interruptions aux heures de repas, et remplacements en cas de maladie ou de vacances sont des questions qui rentrent dans le domaine du règlement de l'horaire de service.

L'influence principale des syndicats porte sur le règlement de l'horaire de travail, alors que le règlement de l'horaire de service revient surtout au conseil de personnel.

### XIV - FORMATION ET PERFECTIONNEMENT

C'est là une tâche importante des syndicats. Vu que les appointements et les salaires sont en fonction des prestations, l'amélioration des connaissances et des capacités constitue le meilleur moyen pour obtenir une meilleure rémunération. Le développement des capacités et l'approfondissement des connaissances est une question de formation et de perfectionnement.

Les syndicats se sont fait un devoir de créer des écoles, cours et compétitions ainsi que d'offrir la possibilité de se perfectionner le soir en payant des droits d'inscription très modestes.

C'est également dans ce contexte que se situent les activités des syndicats dans les domaines de l'encouragement culturel, des loisirs de la récréation et de l'élaboration de plans de voyages de vacances. Tout ceci a pour but le maintien de la capacité de travail et l'accroissement des prestations des employés.

#### XV - AUTRES FEDERATIONS PROFESSIONNELLES

Outre les syndicats, qui sont les partenaires sociaux et les parties contractantes collectives, il existe d'autres associations qui ne s'occupent que de domaines partiels de la vie professionnelle. Il s'agit d'associations qui défendent certains intérêts professionnels ou corporatifs. Nous en mentionnerons quelques unes :

- Femmes juges, délimitées des juges
- Médecins-fonctionnaires, délimités des médecins libres professionnels
- Personnel des services d'assistance sociale, délimité du personnel administratif
- Assistants des services d'assistance à la jeunesse, délimités des autres catégories d'éducateurs.

Tout comme dans l'économie privée, dans les services publics on s'occupe aussi séparément des différents intérêts professionnels. Cette activité des fédérations ne couvre toutefois qu'un domaine partiel de la vie professionnelle, alors que des syndicats considèrent le travail et la profession dans leur ensemble en tant que centre de la vie.