

La sauvegarde des prérogatives des OSP et syndicats

ARRET DU 15 SEPTEMBRE 2016 DANS L’AFFAIRE T-456/14

« Rémunérations et pensions des fonctionnaires et agents de l’Union – Adaptation annuelle – Règlements (UE) nos 422/2014 et 423/2014 – Irrégularités au cours de la procédure d’adoption des actes – Défaut de consultation des organisations syndicales »

Résumé Affaire T-456/14

Le 15 septembre 2016, le Tribunal a rendu l’arrêt sur le recours en annulation présenté par le SFIE –PE et qui visé la sauvegarde des prérogatives des OSP et les syndicats.

L’unique moyen du recours en annulation était tiré de la violation du droit à la consultation et du droit de négociation, prérogatives que, en tant qu’organisations syndicales et professionnelles (OSP), le SFIE- PE estimait devaient être reconnues.

Le SFIE-PE devait tout d’abord démontrer que l’adoption des règlements contestés concernaient et affectaient directement et individuellement sa qualité d’organisation représentative du personnel et a réussi. Le Tribunal a reconnu que l’SFIE-PE avait la qualité pour agir sur le fondement de l’article 263 TFUE

Ensuite, le Tribunal a confirmé que, le SFIE-PE pouvait dans le cadre de la procédure qui a conduit à l’adoption des règlements attaqués, invoquer le bénéfice des garanties procédurales prévues par l’accord-cadre du 12 juillet 1990.

Cet arrêt nous offre de nombreuses précisions importantes quant à l’étendue du dialogue social et les prérogatives des OSP, et son dispositif ouvre la recevabilité des recours en annulation contre les actes législatifs dans le cas où elle n’était pas encore acceptée.

Le SFIE-PE a été représenté par Maître Maria Casado Garcia-Hirschfeld

Le 15 septembre 2016, le Tribunal a rendu l’arrêt sur le recours en annulation présenté par le SFIE –PE et qui visé la sauvegarde des prérogatives des OSP et syndicats.

L’unique moyen du recours en annulation était tiré de la violation du droit à la consultation et du droit de négociation, prérogatives que, en tant qu’organisations syndicales et professionnelles (OSP), le SFIE jugeait devaient être reconnues.

Tant le droit à la consultation, que le droit de négociation sont consacrés par les articles 27 et 28 de la Charte des droits fondamentaux de l’Union Européenne, l’article 154 TFUE, la Directive 2002/14/CE du Parlement Européen et du Conseil du 11 mars 2002, les articles 9§3, 10, 10 bis, 10 ter, 10 quater, 24 ter, 55 du Statut des fonctionnaires, l’article 1 de l’annexe II du Statut, ainsi que les dispositions de l’accord-cadre signé le 18 décembre 2008 entre la Commission Européenne et les organisations syndicales et professionnelles (OSP), et l’accord-cadre signé le 12 juillet 1990 entre le Président du Parlement Européen et les organisations syndicales et professionnelles (OSP) reconnues.

La sauvegarde des prérogatives des OSP et syndicats

Pour le Tribunal, l'article 154 TFUE ne consacre pas un droit général à l'information et à la consultation des OSP.

De même, pour le Tribunal les **articles 27 et 28 de la charte des droits fondamentaux**, également invoqués par le SFIE, consacrent, respectivement, le droit à la consultation et à l'information des travailleurs dans l'entreprise et le droit de négociation et d'action collective.

Des lors, même si ces dispositions sont susceptibles de s'appliquer dans les rapports entre les institutions de l'Union et leur personnel¹, selon les termes mêmes de ces dispositions, l'exercice des droits qu'elles consacrent est limité aux cas et conditions prévus par le droit de l'Union.

Egalement, et au soutien de son argumentation, le SFIE a invoqué la **directive 2002/14**.

Certes, les directives adressées aux États membres, et non aux institutions de l'Union, ne sauraient être considérées comme imposant en tant que telles des obligations auxdites institutions dans leurs rapports avec leur personnel.

Toutefois, cette considération ne saurait pour autant exclure toute invocabilité d'une directive dans les relations entre les institutions et leurs fonctionnaires ou agents.

1) En effet, les dispositions d'une directive peuvent, en premier lieu, s'imposer indirectement à une institution si elles constituent l'expression d'un principe général de droit communautaire qu'il lui incombe alors d'appliquer comme tel.

2) En deuxième lieu, une directive peut lier une institution quand celle-ci a, dans le cadre de son autonomie organisationnelle et dans les limites du statut, entendu donner exécution à une obligation particulière énoncée par une directive, ou encore dans l'occurrence où un acte de portée générale d'application interne renvoie lui-même expressément aux mesures arrêtées par le législateur communautaire en application des Traités.

3) En troisième lieu, les institutions, conformément au devoir de loyauté qui s'impose à elles au titre de l'article 10, deuxième alinéa, CE, doivent tenir compte, dans leur comportement d'employeur, des dispositions législatives adoptées à l'échelle communautaire.

Cependant, pour le Tribunal l'obligation pour le Parlement et le Conseil de respecter les prescriptions minimales relatives à l'information et à la consultation des travailleurs prévues par la directive 2002/14 concerne les comités du personnel et non les OSP².

Le SFIE a également invoqué plusieurs dispositions du statut dont il estime pouvoir tirer des garanties procédurales, et notamment, les articles 9§3, 10, 10 bis, 10 ter, 10 quater, 24 ter, 55 du Statut des fonctionnaires, l'article 1 de l'annexe II du Statut.

Pour le Tribunal, il est important de souligner que la circonstance que les OSP ne peuvent pas tirer de droits procéduraux de l'article 9, paragraphe 3, des articles 10, 10 bis, 10 ter, 10 quater, 24 ter, 55 et de l'article 1^{er} de l'annexe II du statut n'exclut pas qu'elles puissent bénéficier de tels droits sur le fondement d'autres dispositions du droit de l'Union, y compris du statut.

¹ Ainsi qu'il découle de l'arrêt du 19 septembre 2013, Réexamen Commission/Strack, affaire C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570.

² Point 83 de l'arrêt T-456/14

La sauvegarde des prérogatives des OSP et syndicats

Ainsi, le Tribunal relève que les articles 10 ter et 10 quater du statut offrent respectivement la possibilité à la Commission de consulter les OSP représentatives sur les propositions de révision du statut et la faculté à chaque institution de conclure avec les OSP représentatives en son sein des accords concernant son personnel.

« Or, c'est sur le fondement, notamment, des articles 10 ter et 10 quater du statut ainsi que des articles 27 et 28 de la charte des droits fondamentaux que l'accord-cadre du 12 juillet 1990 et l'accord-cadre du 18 décembre 2008 ont été conclus avec plusieurs OSP, respectivement, par le Parlement et par le Conseil.

À cet égard, il importe de souligner que, contrairement à ce que soutiennent le Parlement et le Conseil, la circonstance que de tels accords « ne peuvent entraîner aucune modification du statut, aucun engagement budgétaire, ni porter sur le fonctionnement de l'institution » et que les OSP signataires doivent agir « dans chaque institution dans le respect des compétences statutaires du comité du personnel » ne fait pas, en soit, obstacle à ce que ces accords aient pour objet de conférer des garanties procédurales auxdites OSP³».

Ce qui a amené le Tribunal à confirmer que, le SFIE-PE pouvait dans le cadre de la procédure qui a conduit à l'adoption des règlements attaqués, invoquer le bénéfice des garanties procédurales prévues par l'accord-cadre du 12 juillet 1990.

En effet, l'accord-cadre prévoit la répartition de compétences entre le comité du personnel et les OSP réunies au sein du comité intersyndical.

Le point III de l'accord stipule :

« Sans préjudice des dispositions et procédures statutaires, l'action des [OSP] réunies au sein du [c]omité intersyndical s'exerce dans la définition, la modification et l'évaluation de la politique du personnel ainsi que dans tous les domaines intéressant les conditions générales d'emploi du personnel. Elle vise en particulier les cas suivants :

- la modification des conditions générales d'emploi dans tous les cas où il y a décision du Conseil sur proposition de la Commission, et concernant le personnel de toutes les Institutions (Statut, RAA, rémunérations), ainsi que sa mise en œuvre ;*
- la modification substantielle des conditions d'emploi ou de travail, ainsi que les [d]ispositions générales d'exécution et réglementations arrêtées au sein de l'Institution ou par le [c]ollège des chefs d'administration ;*
- la recherche de solutions en cas de carence des organismes consultatifs ou de participation à la gestion, ou en cas de désaccords graves se produisant en leur sein ;*
- la modification des conditions de fonctionnement des organismes consultatifs ou de participation à la gestion (création, changement des compétences, modification de la composition) ;*
- les questions d'intérêt général et les revendications portant sur les domaines non couverts par les organismes consultatifs ou de participation à la gestion. »*

³ Points 100 et 101 de l'arrêt T-456/14

La sauvegarde des prérogatives des OSP et syndicats

Les accords-cadres précités reconnaissent que les OSP agissent dans l'intérêt du personnel, sans préjudice des compétences statutaires des comités du personnel.

Le SFIE Parlement disposant d'un statut officiel d'OSP, tel que reconnu par les accords-cadres, a excipé son rôle d'interlocuteur dans la défense de l'intérêt général du personnel, et devant toutes instances administratives et judiciaires compétentes ; en conséquence, c'est à bon droit que le SFIE a fait valoir son intérêt pour agir, afin d'éviter que :

- 1) le manque de dialogue social ne perdure ;
- 2) la défense des intérêts généraux du personnel des institutions européennes soit ineffective.

Ainsi, tel que reconnu dans l'accord-cadre conclu avec le SFIE et autres OSP, la concertation entre les parties :

- 1) « versera sur toutes les questions d'intérêt général⁴ »
- 2) « sur toute question relevant de la politique de personnel et des conditions de travail des fonctionnaires et autres agents, y compris les nouvelles règles ou les modifications des règles et décisions existantes à l'application du Statut ou du RAA⁵ ».

C'est à la lumière de l'objet de l'article 4, sous b), de l'accord-cadre du 12 juillet 1990, qui vise les « *modification[s] substantielle[s] des conditions générales d'emploi ou de travail des fonctionnaires ou des autres agents* » que le Tribunal a interprété le point III, premier tiret, de l'accord de répartition des compétences entre le comité du personnel et les OSP, comme visant les cas dans lesquels une modification substantielle des conditions générales d'emploi est susceptible de découler d'une décision du Conseil sur proposition de la Commission concernant les rémunérations.

Le Tribunal conclut que, eu égard tant à l'objet des règlements attaqués, qu'à l'utilisation de la clause d'exception prévue par l'article 10 de l'annexe XI du statut, il y a lieu de considérer que ceux-ci étaient susceptibles d'entraîner une modification substantielle des conditions générales d'emploi au sens de l'article 4, sous b), de l'accord-cadre du 12 juillet 1990 et, partant, d'être soumis à la procédure de concertation prévue par ce dernier.

En conséquence, le Tribunal a reconnu que l'SFIE-PE avait la qualité pour agir sur le fondement de l'article 263 TFUE.

Cependant, le Tribunal rejeta le recours dans la mesure où les documents auxquels se réfèrent le SFIE-PE, ne constituent pas des demandes formelles d'engagement de la procédure de concertation au sens de l'article 6, paragraphe 3, de l'accord-cadre du 12 juillet 1990.

Cet arrêt nous offre de nombreuses précisions importantes quant à l'étendue du dialogue social et les prérogatives des OSP, et son dispositif ouvre la recevabilité des recours en annulation contre les actes législatifs dans le cas où elle n'était pas encore acceptée.

⁴ Article 4 lettre c) de l'accord-cadre entre le Parlement européen et les OSP de l'institution (Annexe A.11).

⁵ Article 14 paragraphes 1 et 2 relatifs au champ du dialogue social de l'accord concernant les relations entre la Commission européenne et les organisations syndicales et professionnelles (dit « accord-cadre ») (Annexe A.10)

La sauvegarde des prérogatives des OSP et syndicats

Cependant, le rejet du recours nous amène également à une réflexion importante : les syndicats ont besoin d'une meilleure coordination quand il s'agit de l'intérêt commun. Ils pourraient aussi développer des nouvelles fonctions axées sur l'importance de mener des actions à caractère préventif, en fournissant de l'information précise et non propagandiste en prévision des décisions à prendre par leurs institutions⁶.

Octobre 2016

Me Maria Casado Garcia-Hirschfeld

⁶ CASADO GARCIA-HIRSCHFELD, Maria « Le rôle des syndicats des fonctionnaires européens dans le contentieux de la fonction publique communautaire, un rôle particulièrement limité mais qui mériterait une importante révision en assurant l'effectivité » ; Revue du Marché commun et de l'Union européenne, n° 540, juillet-août 2010.