



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

par **María CASADO GARCÍA-HIRSCHFELD**
Avocat aux barreaux de Bruxelles et Madrid

Quel est le rôle des syndicats des fonctionnaires européens aujourd'hui? Quelles sont les avantages pour ses adhérents? Quelles fonctions remplissent-ils? Quel avenir? Difficile de répondre à toutes ces questions. Sans vouloir examiner d'une manière exhaustive l'ensemble des fonctions qui sont ou pourront être reconnues aux syndicats – choix qui mériterait une importante réflexion – cette analyse porte sur le rôle que, contrairement à l'information diffusée dans certains tracts syndicaux, ont les syndicats des fonctionnaires européens dans le contentieux de la fonction publique. La décision du Conseil de l'Union européenne de rompre avec la méthode d'adaptation des salaires de fonctionnaires européens est à l'origine de cette analyse. Contrairement à l'attente légitime des adhérents syndicalistes, un syndicat ne peut pas introduire un recours collectif que dans des cas bien limités. Si l'on se penche sur la jurisprudence et la pratique de la Cour et du tribunal de la fonction publique, on constate que les voies de recours sont étroites et que cela est resté inchangé après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne (). Le TFUE a gardé les asymétries quant à l'accès au prétoire communautaire, en différenciant deux types de légitimation active: les requérants privilégiés (États membres et Institutions de l'UE) et les requérants non privilégiés (personne physique ou morale). Ces derniers, parmi lesquels se trouvent les syndicats objet de notre analyse, disposent d'une légitimation bien limitée par rapport aux premiers comme on analysera ci-après.*

de l'augmentation du salaire des fonctionnaires et autres agents de l'UE. L'adoption de ce règlement a donné lieu, entre autres, à l'introduction d'un recours (2) par la Commission européenne contre le Conseil devant la Cour de justice de l'Union européenne sur base de l'article 263 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Ce recours vise à faire annuler ce règlement litigieux en raison de la violation par le Conseil de son règlement n° 723/2004.

Par rapport à la méthode d'adaptation des salaires, la Cour de justice a eu précédemment à connaître de deux cas, le premier date de 1972 et le second de 1981. Depuis 1991, le principe de l'adaptation des salaires avait été incorporé dans l'annexe XI du statut mais le règlement du Conseil 1296/2009 du 23 décembre 2009 viole l'ar-

Le 23 décembre 2009, le Conseil de l'Union européenne rompait avec la décision prise par lui-même en 2004 (1) en adoptant le règlement n° 1296/2009 lequel prévoit, pour 2010, la division mathématique par deux du taux

(*) Article 263 (ex-article 230 TCE) du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE).

(1) Décision contenue dans le règlement 723/2004 et prévoyant une adaptation annuelle des rémunérations et pensions dénommée « La méthode d'adaptation des rémunérations ».

(2) Affaire C-40/10.



ticle 65 du statut et les articles 1 et 3 de l'annexe XI.

Le règlement de 2009 du Conseil s'est écarté de la proposition de la Commission en se limitant à une simple référence à la crise économique et sociale au sein de l'Union, sans préciser toutefois les raisons motivant cette décision de diviser par deux la hausse salariale prévue des 50.000 fonctionnaires des institutions européennes.

Si la détérioration grave et soudaine de la situation économique et sociale au sein de l'Union avait vraiment motivé cette décision de s'écarter de « la méthode » juridiquement contraignante, le Conseil aurait pu invoquer la clause d'exception prévue dans l'annexe XI du statut. Mais ceci aurait entraîné une procédure assez complexe (3) de révision du statut, ce qui dans le cas d'espèce, n'a évidemment même pas été envisagé.

Si le recours de la Commission est déclaré fondé et, le règlement de 2009 annulé, la Commission, afin que la « méthode » soit correctement appliquée, soumettrait au Conseil une nouvelle proposition de règlement avec effet rétroactif à compter du 1^{er} janvier 2010 (4).

Néanmoins, plusieurs syndicats ont signalé l'opportunité d'introduire un recours, soit individuellement soit collectivement, pour contrer la possibilité que la Commission retire son recours sous la pression du Conseil (lire: les États membres) ou pour une quelconque raison, une fois que les esprits se seront calmés.

Les moments de « crise sociale » sont par excellence les moments des principaux mouvements de mobilisation (5). Mais j'ajouterais que c'est aussi lors des moments de crise que les syndicats étalent au grand jour leur difficulté de faire des propositions communes, aptes à influencer la situation

conflictuelle. Probablement, l'obstacle le plus évident dans une situation comme celle qui nous occupe est leur impossibilité de mener un dialogue. Non seulement entre eux mais avec ceux qu'ils représentent, c'est-à-dire avec l'ensemble du personnel qui est leur raison d'être.

Depuis leur création, les organisations syndicales et professionnelles (6) (OSP) ont vu leurs compétences s'étendre de plus en plus avec comme point culminant aujourd'hui, l'accord donné par les OSP à la méthode d'indexation des salaires dans le cadre de la commission de concertation instituée par décision du Conseil du 23 juin 1981. Il en va de même pour l'accord pour la réforme du statut de 2004 qui incluait les mesures de modernisation et les mesures financières considérées dans leur ensemble. Une concertation dont le but principal était de préserver la paix sociale.

Cette nouvelle tâche attribuée aux organisations syndicales nous amène au thème central de ce texte qui n'a pas pour ambition d'analyser de manière systématique le rôle des syndicats sous tous ses aspects, mais plutôt de faire le point sur leur possibilité, voire leur impossibilité, d'agir dans l'intérêt général commun dans le contentieux de la fonction publique. En effet, la faculté reconnue aux syndicats de saisir les juridictions des tribunaux communautaires est assez limitée.

Une première question serait de savoir si les OSP en tant que partenaire social ayant engagé leur signature dans l'accord avec la Commission et le Conseil sur « la méthode », sont en droit d'agir comme organisations de défense des intérêts de leurs membres.

La liberté syndicale est un droit reconnu à tous les fonctionnaires, lesquels conformément à l'article 24 ter du statut *m... jouissent du droit d'association; ils peuvent notam-*

ment être membres d'organisations syndicales ou professionnelles de fonctionnaires européens. La liberté syndicale constitue un principe général du droit de travail (7).

Selon la jurisprudence (8) la liberté syndicale ainsi reconnue implique, *non seulement le droit, pour les fonctionnaires et agents, de constituer librement des associations de leur choix, mais encore celui, pour ces associations, de se livrer à toute activité licite dans la défense des intérêts professionnels de leurs membres, notamment au moyen d'actions en justice.*

Ceci nous amène à penser qu'un syndicat pourrait, parmi les différentes actions en justice, introduire un recours collectif en tant qu'action en justice menée conjointement par un groupe ou une association de fonctionnaires saisissant le juge par une requête au nom du groupe ou de l'association.

Néanmoins, cette pensée n'est pas tout à fait correcte. Tout d'abord, parce que, même si le système juridique européen reconnaît

(3) Voir article 336 TFUE et article 10 de l'annexe XI du statut.

(4) Dans ce cas-là, les intérêts de retard sur les arriérés seront payés à partir de cette date. Cet arrêt qui devrait se concrétiser dans un nouveau règlement aura, par définition, un effet pour l'ensemble des fonctionnaires, agents et pensionnés des Institutions et agences de l'Union européenne.

(5) Didier GEORGAKAKIS, manuscrit publié dans Une Europe des élites, Réflexions sur la fracture démocratique de l'Union européenne, Costa O. et Magnette P. (éd.) (2007) pp. 89-113.

(6) L'origine des OSP, les organisations syndicales et professionnelles, remonte à la création des premiers comités de la CECA.

(7) Affaires jointes C-193/87 et C-194/87. Arrêt de la Cour du 18 janvier 1990, Maurissen et Union Syndicale c./Cour des comptes.

(8) Arrêt de la Cour du 8 octobre 1974, Union syndicale - Service public européen - Bruxelles, Denise Massa et Roswitha Kortner contre Conseil des Communautés européennes, affaire 175-73.



l'existence des syndicats et accepte aussi qu'ils interviennent au cours d'une instance en les autorisant à exercer une action en justice directement pour défendre leurs propres intérêts, notre système européen ne leur laisse pas la possibilité de représenter l'intérêt de leurs membres.

Un syndicat pourrait envisager deux types de recours susceptibles d'être introduits par les OSP :

- le recours direct au titre des articles 90 et 91 du statut des fonctionnaires ;
- le recours en annulation.

LE RECOURS DIRECT INTRODUIT PAR UNE ASSOCIATION PROFESSIONNELLE AU TITRE DES ARTICLES 90 ET 91 DU STATUT DES FONCTIONNAIRES

Aux termes des articles 90 et 91 du statut, une réclamation administrative et un recours judiciaire peuvent être dirigés contre un acte émanant de l'AIPN et faisant grief au requérant. On entend comme « acte faisant grief » celui qui produit des effets juridiques obligatoires de nature à affecter directement et immédiatement les intérêts du requérant en modifiant, de façon caractérisée la situation juridique de celui-ci (9) et qui fixent définitivement la position de l'institution (10).

Cette définition a permis d'écarter les recours intentés contre un accord-cadre entre une institution et une OSP en considérant que lesdits accords sont des actes de portée générale et qu'ils ne constituent pas des mesures produisant des effets juridiques obligatoires de nature à affecter directement et individuellement les intérêts du requérant en modifiant, de façon caractérisée, la

situation juridique de celui-ci en tant que fonctionnaire (11).

En outre, dans l'état actuel de notre jurisprudence, les syndicats ne peuvent agir que pour défendre leurs propres intérêts, ceux qui sont directement liés à leurs principales fonctions et non pour représenter les intérêts ou les droits de leurs membres.

Une jurisprudence constante a mis en avant que la rédaction actuelle des articles 90 et 91 du statut n'a pas laissé à la Cour la possibilité d'interpréter d'une façon plus large le rôle de défense des syndicats quant aux intérêts de leurs membres. En définitive, la Cour leur a dénié la personnalité juridique et en conséquence le droit d'ester en justice (12).

La Cour a aussi indiqué que (...) *dans le cadre de la procédure de réclamation et de recours instituée par les articles 90 et 91 du statut des fonctionnaires, conçue exclusivement en vue de litiges individuels, un recours direct par une association professionnelle ne peut être retenu.* Elle précise que sa participation dans la représentation des intérêts collectifs du personnel via une action en justice intentée au nom de leurs membres contre un acte leur faisant grief est simplement rejetée au présent et par conséquence que *la voie de recours prévue par l'article 91 n'est ouverte qu'aux fonctionnaires et agents* (13).

Donc cette première possibilité de moyen de défense qui pourrait être attribué aux OSP doit être écartée.

UNE SECONDE POSSIBILITÉ, LE RECOURS EN ANNULATION

Dans une formulation assez générique, la Cour reconnaît à une association qui

représente les intérêts de personnes physiques, tels les syndicats, la capacité de recourir en annulation si cette fonction lui est clairement attribuée dans ses statuts et que *sa structure interne est de nature à lui assurer l'autonomie nécessaire pour agir comme une entité responsable dans les rapports juridiques* (14). Par conséquence, une OSP peut aussi agir sur la base de l'article 263 du TFUE lorsqu'elle est destinataire de la décision attaquée (15).

De ce fait, une association professionnelle, dûment qualifiée, est en droit de former, en vertu de l'article 263, alinéa 4 du TFUE, un recours en annulation contre les décisions dont elle est destinataire. C'est-à-dire que les OSP, en tant que personnes morales, ne disposent que d'une légitimation active pour agir en annulation contre les décisions qui leur sont adressées ainsi que si lesdites décisions les concernent directement et individuellement. C'est ainsi que la Cour de justice a interprété le contenu de cette

(9) CJCE, 14 septembre 2006, Commission c./Fernandez Gomez, aff. C-417/05 P pts 42-46.

(10) TPICE, 17 mai 2006, Lavagnoli c./Commission, aff. T-95/04, pts 33-35.

(11) Ordonnance du 6 mai 2004, Hecq/Commission, T-34/03 pts 33-35.

(12) Ordonnance de 14 novembre 1963, Lasalle/Parlement, 15/63, Rec. page 97.

(13) Ordonnance du tribunal de première instance du 31 mars 2003, Hecq/Commission, T-226/02, point 27.

(14) Arrêt de la Cour du 8 octobre 1974., Union syndicale - Service public européen - Bruxelles, Denise Massa et Roswitha Kortner contre Conseil des Communautés européennes, affaire 175-73.

(15) Arrêt 11 mai 1989, Maurissen et Union Syndicale/Cour des comptes, 193/87 et 194/87.



condition pour la première fois dans l'affaire *Plaumann v. Commission* 25/62 (16).

La Cour y interprète l'alinéa 4 de l'article 263 du TFUE (ancien article 230) d'après lequel toute personne physique ou morale peut former un recours en annulation *contre les décisions dont elle est le destinataire et contre les décisions qui, bien que prises sous l'apparence d'un règlement ou d'une décision adressée à une autre personne, la concernent directement et individuellement.*

Peut-on dans cette affaire – et par analogie – considérer une OSP comme un destinataire?

La réponse est négative. Les conditions de recevabilité d'un recours en annulation introduit par une OSP dans l'affaire qui nous intéresse, seraient très limitées et cela éventuellement en vertu de plusieurs arguments juridiques parmi lesquels j'en soulignerai deux:

– les OSP ne sont pas les destinataires de la décision attaquée;

– les OSP en tant qu'associations constituées pour la défense des intérêts collectifs d'une catégorie de justiciables ne sauraient être considérées comme directement et individuellement concernées par un acte qui affecte les intérêts généraux de cette catégorie de fonctionnaires (17).

En partant de cette base légale on peut conclure que les syndicats professionnels existent mais n'interviennent pas ou n'interviennent que pour défendre leurs propres intérêts et que d'autre part, ils n'interviennent que pour assister et non pour représenter les agents. Tout ceci dans les circonstances très limitées qu'on vient d'analyser.

À cette analyse il faudrait ajouter deux actions également envisageables.

Soit un syndicat intervient pour soutenir les conclusions d'un fonctionnaire ou d'une

Institution. Cette procédure est ouverte à toute personne justifiant d'un intérêt légitime (18) dans la solution d'un litige soumis à la Cour ou au tribunal, *soit* le syndicat introduit un recours sur le plan de la responsabilité extracontractuelle pour autant qu'il puisse prouver qu'il a subi lui-même un préjudice distinct de l'atteinte aux intérêts personnels des fonctionnaires.

Cette limitation d'ester en justice pour représenter les intérêts de leurs membres n'est pas une caractéristique uniquement des syndicats européens. Nous sommes confrontés au problème de la reconnaissance des syndicats professionnels et de leur rôle dans le contentieux de la fonction publique. Non seulement au niveau européen mais aussi international. Le système juridique des Nations unies reconnaît l'existence des associations syndicales mais leur refuse un accès direct au *prétoire*. Dans l'affaire *Errani*, le statut des fonctionnaires de l'organisation défenderesse, l'Office européen des brevets, comme le statut du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail (TAOIT), ne laissent pas de place à l'action d'associations syndicales, ... *la seule manière de faire valoir un intérêt collectif consiste dans l'action individuelle de fonctionnaires qui, par leur caractère représentatif, sont en mesure de défendre les droits et intérêts collectifs de tout ou partie du personnel* (19).

Pour autant, les prérogatives d'action juridique laissées aux syndicats au niveau national sont également limitées. Par exemple, le droit français, à l'origine du statut de la fonction publique européenne, offre aux syndicats des moyens d'agir en justice très limités par rapport à ceux octroyés aux autres organisations (20).

On peut distinguer trois formes principales:

1) l'action dans l'intérêt du groupement,

2) l'action dans l'intérêt de la profession, et

3) l'action dite « en substitution », qui leur permet d'introduire une action en justice dans l'intérêt individuel des salariés. Il s'agit d'une action qui peut intervenir dans des domaines variés mais avec un dénominateur commun, celui où le salarié se trouve dans une situation de précarité. Ces dispositions très exceptionnelles permettent aux syndicats d'introduire une action en justice au nom du ou d'un salarié concerné.

Il faut noter que cette dernière possibilité a été aussi admise par la Cour de justice de l'Union européenne en admettant la subrogation d'un tiers, sous réserve qu'elle ne constitue pas un abus (21).

* * *

Si la paix sociale est un bien précieux, une modification du statut élargissant explicitement le recours direct aux syndicats consti-

(16) Arrêt de la Cour du 15 juillet 1963, *Plaumann & Co. contre Commission de la Communauté économique européenne*, affaire 25-62.

(17) Arrêt de 18 mars 1975, *Union syndicale e.a./Conseil*, affaire 72/74.

(18) Arrêt de la Cour du 8 octobre 1974, *Union syndicale - Service public européen - Bruxelles, Denise Massa et Roswitha Kortner contre Conseil des Communautés européennes*, affaire 175/73.

(19) Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail (TAOIT), jugement n° 1269, *Errani*. On remarquera que l'Office européen des brevets, malgré ses liens originaires avec l'Union européenne, n'a pas prévu pour les litiges concernant ses agents un système de recours à Luxembourg, mais un recours au TAOIT lequel est un organe de la « famille des Nations unies ».

(20) Guimard FRÉDÉRIC, « *Syndicats: évolutions et limites des stratégies collectives d'action juridique* », *Mouvements* n° 29 septembre-octobre 2003.

(21) Arrêt du 4 octobre 1979, *Ireks Arkady contre Conseil et Commission des Communautés européennes*, affaire 238/78. Sauf cas d'abus, il n'y a pas d'obstacle à ce qu'un droit à réparation puisse être revendiqué et exercé en justice, au titre des articles 178 et 215, alinéa 2 du traité CEE, par un cessionnaire agissant par subrogation consentie par un autre opérateur.



tuerait dès lors une garantie juridique pour le respect des accords qui seront signés à l'avenir.

Ainsi, dans une future législation statutaire, serait-il approprié d'inclure et de reconnaître l'action en représentation des fonctionnaires des syndicats professionnels, afin de pouvoir défendre non seulement leurs propres intérêts mais aussi ceux de leurs membres?

Dans le monde contemporain, le soutien d'un syndicat n'est pas un avantage caché. Les services juridiques des institutions traitent de la même façon les contentieux individuels et les contentieux soutenus par des syndicats. Dans un souci d'analyse du rôle de l'Administration face au contentieux de la fonction publique, il s'est avéré (22) que les services juridiques ne sont pas en mesure de savoir si un recours est soutenu par un syndicat ou s'il s'agit d'un recours individuel. Il est possible que ce soutien apparaisse à la lecture des tracts syndicaux distribués à l'ensemble du personnel, comme ce fut le cas pour la réclamation introduite contre les bulletins de rémunérations de janvier 2010 (23) par un nombre assez important de fonctionnaires, vu l'impossibilité des syndicats européens d'agir en leur nom et en représentation de leur intérêts.

Décidément, notre affaire est devenue le cheval de bataille des différents syndicats

qui se disputent ouvertement le *leadership* de la représentation des intérêts du personnel pour gagner de nouveaux adhérents.

Dans un souci de bonne administration, la question suivante s'impose: est-t-il si difficile de gérer une réponse commune de la part de tous les syndicats regroupés dans les différentes comités du personnel des différentes institutions de l'Union européenne? La question reste ouverte. Mais pour améliorer la situation une pause de réflexion paraît nécessaire.

Il est temps pour les différents syndicats de reconnaître non seulement leurs difficultés mais aussi leur impossibilité, du moins dans l'affaire qui nous occupe, d'adopter des positions communes dans l'intérêt de tout le personnel et pas seulement de leurs adhérents. Il est impératif pour le bon fonctionnement de la fonction publique communautaire d'ouvrir un dialogue dans lequel les courants politiques dominants se diluent pour laisser la place à l'intérêt commun.

En conséquence et, après cette analyse sommaire de leurs compétences dans le cadre du contentieux de la fonction publique, une analyse plus approfondie devrait être réalisée. 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 pré-

ventif, en fournissant de l'information précise et non propagandiste en prévision des décisions à prendre par leurs institutions. La prochaine réforme du statut en 2012 serait le moment idéal pour redéfinir leur rôle, repenser leurs fonctions, éclaircir leurs objectifs. Un exemple: devrait-il exiger l'égalité de traitement entre les fonctionnaires et autres agents, auxquels le statut dispense un traitement inégal, qui ne veut pas dire forcément discriminatoire, à travers les Dispositions Générales d'Exécution (DGE) prévues dans son article 110? Les syndicats ne semblent pas pressés de remédier à cette situation.

Une question me semble claire, le syndicalisme européen devrait se renouveler sinon, selon le proverbe espagnol, il mourra – *renovarse o morir* – ■

(22) VICENT, JORIS, L'administration face au contentieux de la fonction publique communautaire, éditions Bruylant « La fonction publique communautaire. Nouvelles règles et développements contentieux ».

(23) Bulletins de rémunération établis en conformité au règlement 3 (UE, Euratom) n° 1296/2009 du Conseil du 23 décembre 2009 adaptant, avec effet au 1^{er} juillet 2009, les rémunérations et pensions des fonctionnaires et autres agents de l'Union européenne ainsi que les coefficients correcteurs dont sont affectées ces rémunérations et pensions. Ces bulletins contiennent une indexation contraire aux dispositions régissant l'actuelle méthode d'adaptation des rémunérations applicables depuis le 1^{er} juillet 2004 et jusqu'au 31 décembre 2012.