

ARRÊT DU TRIBUNAL (troisième chambre)

15 juillet 1994 \*

Dans les affaires jointes T-576/93 à T-582/93,

**Martine Browet**, demeurant à Bruxelles,

**Odette Hubert-Michiels**, demeurant à Hofstade (Belgique),

**Christiane Deriu-Fossoul**, demeurant à Auderghem (Belgique),

**Helen Hartmann**, demeurant à Bruxelles (Belgique),

**Lucia Serra-Boschi**, demeurant à Watermael-Boitsfort (Belgique),

**Olivier Bordet**, demeurant à Bruxelles,

\* Langue de procédure: le français.

**Giovanni Lampitelli**, demeurant à Tervuren (Belgique),

tous fonctionnaires de la Commission des Communautés européennes, représentés  
par M<sup>e</sup> Lucas Vogel, avocat au barreau de Bruxelles,

parties requérantes,

contre

**Commission des Communautés européennes**, représentée par M. Gianluigi Valsesia, conseiller juridique principal, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Georgios Kremlis, membre du service juridique, Centre Wagner, Kirchberg,

partie défenderesse,

ayant pour objet l'annulation des décisions de la Commission du 13 août 1993, rejetant les réclamations des requérants, dirigées contre les décisions de procéder à des retenues sur leur traitement, du fait de leur participation aux actions de grève intervenues aux mois de juin et d'octobre 1991,

LE TRIBUNAL DE PREMIÈRE INSTANCE  
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (troisième chambre),

composé de MM. R. García-Valdecasas, président, B. Vesterdorf et J. Biancarelli,  
juges,

greffier: M. H. Jung,

vu la procédure écrite et à la suite de la procédure orale du 30 juin 1994,

rend le présent

**Arrêt**

**Faits et cadre juridique du recours**

1 Au cours de l'année 1991, les organisations syndicales et professionnelles (ci-après « OSP ») ont appelé le personnel des institutions à manifester, par des actions de grève, à l'encontre des retards estimés être intervenus, dans les travaux du Conseil, sur le dossier concernant les modalités d'adaptation des rémunérations communautaires, alors en cours d'examen.

- 2 A Bruxelles, des arrêts de travail ont été décidés pour les 18, 19, 25 et 26 juin, ainsi que pour les 2 et 3 octobre 1991. Lors de ces arrêts de travail, la Commission a pris, pour des raisons de sécurité, la décision de fermer les restaurants, crèche et garderie et d'interrompre le fonctionnement de systèmes informatiques.
  
- 3 Le 25 octobre 1991, la Commission a fait savoir, par la voie d'une communication au personnel, que, conformément à sa précédente décision du 16 décembre 1970, une retenue sur traitement serait effectuée, selon des modalités arrêtées en concertation avec les autres institutions.
  
- 4 Afin de permettre le recensement des journées de grève et des arrêts de travail intervenus dans ce contexte, des formulaires, joints à cette communication du 25 octobre 1991, ont été distribués au personnel, à l'attention des fonctionnaires et agents qui avaient assuré leurs fonctions durant les journées de grève, soit volontairement, soit à la suite d'un ordre de service, ou à l'attention de ceux qui auraient été absents pour une cause étrangère aux mouvements de grève. Dans ce formulaire, il était expressément précisé que l'absence de réponse, dans le délai imparti, serait considérée comme « signifiant une participation à tous les arrêts de travail concernant le lieu d'affectation ».
  
- 5 Le 15 novembre 1991, il a été procédé à un premier échange de vues, au cours d'une réunion de concertation technique, entre les OSP et la Commission, sur les modalités de reprise du travail et, en particulier, sur l'application d'une retenue sur rémunérations à raison des journées de grève.
  
- 6 Au terme d'une réunion de concertation politique, tenue le 25 novembre 1991, le membre de la Commission en charge des questions de personnel et d'administration, M. Cardoso E Cunha, a indiqué que « la discussion sur ce dossier n'est pas close ».

- 7 Au cours de la réunion du collège des chefs d'administration du 29 novembre 1991, ces derniers sont convenus de recommander à leurs autorités investies du pouvoir de nomination (ci-après « AIPN ») respectives d'adopter des modalités de reprise du travail, aux termes desquelles 75 % des journées de grève feraient l'objet:
- de retenues sur salaires pour 25 %,
   
  
 — de compensation sous forme d'heures supplémentaires non rémunérées ou non compensées pour les 50 % restants.
- 8 Les modalités ci-dessus exposées ont fait à nouveau l'objet de discussions, lors d'une nouvelle réunion de concertation politique, tenue le 22 mai 1992, à l'issue de laquelle le commissaire, M. Cardoso E Cunha, a pris la position suivante: « Souligne que cette affaire ne peut pas continuer à traîner. Constate sans préjugés que la procédure n'est pas encore close et qu'il fallait attendre la fin de la procédure pour clôturer ce chapitre. Souhaite des consultations avec les OSP pour le suivi. »
- 9 Une dernière réunion de concertation politique a eu lieu le 12 novembre 1992, au cours de laquelle le commissaire a déclaré, malgré les réticences des OSP, que « la Commission s'aligne sur la solution adoptée par le Conseil et les autres institutions » et a constaté « que la procédure est arrivée à sa fin ».
- 10 Les modalités de reprise du travail, notamment celles relatives aux retenues sur rémunérations, conformes aux recommandations des chefs d'administration formulées au cours de leur réunion du 29 novembre 1991 (voir ci-dessus point 7), ont été communiquées au personnel dans les *Informations administratives* (ci-après « IA ») du 18 novembre 1992. Dans cette communication, il est indiqué que, « lors d'une dernière réunion de concertation politique avec les OSP, le 12 novembre 1992, le commissaire en charge du personnel et de l'administration a considéré que la procédure de concertation sur cette question était close, et a communiqué la

décision de l'AIPN de la Commission de mettre en œuvre les mêmes dispositions que celles que le Conseil avait arrêtées, comme indiqué ci-dessus. Il sera donc procédé prochainement par les soins des services compétents de la DG IX à la retenue prévue ci-dessus ».

- 11 Lors de la mise en paiement, à la fin du mois de décembre 1992, des rappels de traitement dus au titre de l'année 1992, l'administration a procédé, simultanément, aux retenues correspondant aux absences pour fait de grève recensées au moyen des réponses du personnel au formulaire du 25 octobre 1991, susvisé. La justification de ces retenues était mentionnée sur les bulletins de traitement.
- 12 Respectivement les 17 mars 1993 (affaire T-576/93), 19 mars 1993 (affaire T-577/93), 23 mars 1993 (affaire T-578/93), 22 mars 1993 (affaire T-579/93), 2 avril 1993 (affaire T-580/93) et 18 mars 1993 (affaires T-581/93 et T-582/93), les requérants ont introduit, chacun en ce qui le concerne, une réclamation, au sens de l'article 90, paragraphe 2, du statut des fonctionnaires des Communautés européennes (ci-après « statut »), dirigée contre la décision, précitée, de la Commission de pratiquer une retenue sur leur rémunération. Ces différentes réclamations sont rédigées en termes identiques.
- 13 Elles ont fait l'objet de décisions explicites de rejet, également rédigées en termes identiques, en date du 23 juillet 1993, et notifiées par une note du 13 août 1993, parvenue aux intéressés entre le 13 et le 27 septembre 1993.

### **Procédure et conclusions des parties**

- 14 C'est dans ces conditions que, par requêtes enregistrées au greffe du Tribunal le 15 décembre 1993, les requérants ont déposé les présents recours, rédigés en termes identiques; le 17 février 1994, la Commission a déposé sept mémoires en défense,

rédigés également en termes pratiquement identiques. Faute de mémoire en réplique, la procédure écrite s'est achevée à cette date.

15 Chacun des requérants conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:

— annuler la décision explicite, intervenue le 13 août 1993, rejetant la réclamation formée par le requérant, auprès de la Commission, et par laquelle était attaquée la décision de procéder à des retenues sur les rappels de son traitement afférent à l'année 1991, du fait des grèves intervenues en juin et en octobre 1991;

— condamner la partie défenderesse aux dépens de l'instance, par application de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, ainsi qu'aux frais indispensables exposés aux fins de la procédure, et notamment les frais de domiciliation, de déplacement et de séjour, ainsi que les honoraires d'avocats, par application de l'article 73, sous b), du même règlement.

16 Dans chaque recours, à l'exception de l'affaire T-577/93, la Commission conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:

— rejeter le recours introduit par le requérant comme non fondé,

— statuer sur les dépens comme de droit.

17 Dans l'affaire T-577/93, Hubert-Michiels/Commission, la Commission conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:

— rejeter le recours comme irrecevable et, en tout état de cause, comme non fondé,

— statuer sur les dépens comme de droit.

18 Par ordonnance en date du 14 juin 1994, le président de la troisième chambre a ordonné la jonction des affaires T-576/93, T-577/93, T-578/93, T-579/93, T-580/93, T-581/93 et T-582/93.

19 Sur rapport du juge rapporteur, le Tribunal (troisième chambre) a décidé d'ouvrir la procédure orale, sans procéder à des mesures d'instruction préalable. Les conseil et agent des parties ont été entendus en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions du Tribunal lors de l'audience publique du 30 juin 1994.

### Sur la recevabilité

20 S'agissant de la recevabilité des recours, la Commission n'élève aucune objection, sauf en ce qui concerne l'affaire T-577/93. Dans cette espèce, la Commission constate que la requérante a introduit sa réclamation le 16 avril 1993, soit plus de trois mois après l'acte supposé lui faire grief, et que, de ce fait, sa réclamation doit être considérée comme tardive. Dès lors, ce recours devrait être rejeté comme irrecevable.



- 21 Lors de l'audience publique, l'avocat des requérants a soutenu que la Commission n'était pas à même d'établir avec précision la date de réception, par la requérante dans l'affaire T-577/93, de son bulletin de rémunération du mois de décembre 1992.
- 22 Le Tribunal estime, en tout état de cause, qu'il convient de procéder, avant tout, dans les circonstances de l'espèce, à l'examen au fond des affaires.

### Sur le fond

Les requérants ont invoqué deux moyens à l'appui de leurs recours:

- en premier lieu, une violation des stipulations de l'accord du 20 septembre 1974 concernant les relations entre la Commission et les OSP (ci-après « Accord »);
- en second lieu, une violation des dispositions des articles 25, deuxième alinéa, et 62 du statut.

*En ce qui concerne la violation, d'une part, du paragraphe 12 de l'Accord et, d'autre part, du paragraphe 10 de l'annexe à l'Accord*

- 23 Le paragraphe 12, figurant sous le chapitre II de l'Accord, stipule: « La concertation aboutit à un projet d'accord ou à un procès-verbal faisant état des différents points de vue, sur lesquels la Commission se prononce. » Le paragraphe 10 de l'annexe à l'Accord, relative aux « dispositions concernant les arrêts de travail »,

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

— Argumentation des parties

- 24 Les requérants soutiennent que l'Accord a un caractère juridique contraignant et que, dès lors, la Commission ne pouvait légalement, comme elle l'a fait, décider « de manière unilatérale et autoritaire » d'opérer des retenues sur les rémunérations, sans avoir poursuivi jusqu'à son terme une concertation avec les OSP.
- 25 Les requérants soutiennent que cette décision a été annoncée au début de la réunion de concertation du 12 novembre 1992, alors que, au terme de la précédente réunion du 22 mai 1992, le représentant de la Commission avait affirmé que la procédure n'était pas encore close et que, depuis, aucune réunion n'avait été tenue avec les OSP. Le respect des termes de l'Accord aurait supposé, selon eux, qu'à l'issue des négociations un projet d'accord soit rédigé, ou, en cas de désaccord persistant, qu'un procès-verbal soit dressé, résumant les différentes positions des parties. Selon les requérants, ce n'est que postérieurement à la rédaction de ce procès-verbal que la Commission aurait pu prendre les décisions attaquées.
- 26 De surcroît, la Commission n'aurait même pas respecté sa propre décision, annoncée lors de la réunion du 12 novembre 1992, selon laquelle elle se concerterait avec les autres institutions, pour déterminer les modalités exactes de reprise du travail. En effet, si le Conseil a également décidé de pratiquer des retenues sur rémunérations, du fait des actions de grève, cette décision procéderait d'une concertation menée en bonne et due forme avec les OSP et serait tout à fait spécifique au Conseil.

- 27 La Commission, qui relève que la concertation s'est bien déroulée et concrétisée par de nombreuses réunions, entre les mois de novembre 1991 et de novembre 1992, soutient que l'absence de procès-verbal résumant les positions des parties prenantes à la réunion de concertation ne constitue pas un vice de procédure. Les comptes-rendus de séances auraient permis de faire état des points de vue respectifs des parties en présence.
- 28 Selon la Commission, une procédure de concertation a pour but de permettre aux parties d'exposer leurs points de vue et de parvenir à une appréciation du dossier aussi complète que possible. Bien que visant à rapprocher les positions respectives des parties, la « dialectique d'une concertation » n'impliquerait pas nécessairement que seule celle qui aboutirait à un accord serait de nature à respecter les règles prescrites par l'Accord.
- 29 La Commission rejette toute idée de contradiction entre les propos de son représentant estimant, le 22 mai 1992 que la procédure n'était pas encore close, et sa décision, du 12 novembre 1992, de déclarer achevée la phase de concertation, sans que d'autres consultations aient eu lieu entre ces deux dates. Elle rappelle, en effet, que la concertation durait depuis un an et que les contacts avec les OSP ont été nombreux.
- 30 Selon la Commission, la circonstance qu'un procès-verbal, faisant état des points de vue exprimés lors de la concertation, n'a pas été formellement établi, ne saurait constituer, en elle-même, un motif suffisant d'invalidation d'une procédure dont les comptes-rendus de séances permettaient déjà de saisir parfaitement les positions exprimées de part et d'autre.
- 31 En outre, les modalités d'application du principe de la retenue sur rémunération en cas de grève, arrêté en 1970, auraient fait l'objet de nombreuses discussions avec les

autres institutions, comme l'attesteraient les comptes-rendus des réunions du collège des chefs d'administration et le fait que toutes les institutions ont retenu les mêmes principes.

- 32 Enfin, la Commission estime que, en admettant même qu'un fonctionnaire puisse se prévaloir directement d'une prétendue méconnaissance de l'Accord, ce qu'elle a estimé ne pas être le cas lors de la procédure orale, elle a démontré à suffisance de droit qu'aucune violation de l'Accord ne peut lui être reprochée.

#### — Appréciation du Tribunal

- 33 Le Tribunal estime que l'argumentation des requérants pose, avant tout, la question de savoir si un fonctionnaire, agissant à titre individuel, peut utilement se prévaloir, à l'appui d'un recours contentieux dirigé contre des décisions du type de celles attaquées, de la méconnaissance d'un accord conclu entre la Commission et les OSP, tel que l'Accord.
- 34 La Commission a répondu par la négative à cette question, dans ses réponses aux sept réclamations des requérants. Dans ses mémoires en défense, sans faire expressément valoir le caractère inopérant du moyen, elle s'est bornée à soutenir que « sans besoin de revenir sur le doute exprimé au stade de la réponse à la réclamation, quant aux effets directs susceptibles de se configurer au profit d'un réclamant, individuellement considéré, par rapport à l'instrument spécifique régissant les relations entre la Commission et les OSP reconnues, la défenderesse estime avoir pu prouver en tout cas, à suffisance, qu'aucune violation de l'accord du 20 septembre n'a été commise... ». Enfin, en réponse à une question posée par le Tribunal, lors de l'audience publique, la Commission a soutenu qu'un fonctionnaire, agissant à titre individuel, n'est pas fondé à se prévaloir de la méconnaissance d'un accord conclu entre la Commission et les OSP.

- 35 Le Tribunal estime, en tout état de cause, que, s'agissant d'un moyen tiré du champ d'application de la loi, il lui appartient d'examiner d'office ce moyen d'ordre public.
- 36 A cet égard, le Tribunal relève, en premier lieu, que, en principe, les fonctionnaires communautaires se trouvent placés sous un régime statutaire et réglementaire, auquel ne sauraient déroger des stipulations contractuelles, conclues entre des institutions communautaires et les OSP.
- 37 En deuxième lieu, il convient de rappeler que, ainsi que la Cour l'a jugé dans son arrêt du 18 janvier 1990, *Maurissen et Union syndicale/Cour des comptes* (C-193/87 et C-194/87, Rec. p. I-95), en ce qui concerne le principe d'égalité de traitement entre fonctionnaires, au regard du traitement réservé aux responsables syndicaux en matière de distribution de bulletins syndicaux, « s'il est vrai que certaines des autres institutions et organismes communautaires offrent en la matière, selon des modalités d'ailleurs diverses, des facilités aux organisations syndicales ou professionnelles et à leurs représentants, il s'agit, en l'absence de toute obligation juridique résultant du statut, d'avantages accordés à titre gracieux au titre des pouvoirs d'organisation du service ou en vertu d'accords particuliers passés entre l'institution ou l'organisme et les représentants de son personnel. De telles mesures, dues à l'initiative propre des institutions ou organismes, ne sauraient être invoquées à l'appui du moyen tiré de la violation du principe de l'égalité de traitement » (points 26 et 27).
- 38 Par ailleurs, dans le même arrêt, la Cour a jugé que, « en ce qui concerne le devoir de sollicitude, ... celui-ci se situe dans le cadre des rapports individuels entre l'autorité investie du pouvoir de nomination et les fonctionnaires et agents qui relèvent de cette autorité; il ne saurait être invoqué pour résoudre des problèmes relatifs aux rapports collectifs entre les institutions et organisations communautaires et les organisations syndicales ou professionnelles » (point 23).

- 39 En troisième lieu, le Tribunal estime utile de se référer à une jurisprudence constante, relative aux directives internes, aux fins d'apprécier si, dans les circonstances de l'espèce, un fonctionnaire, agissant à titre individuel, peut utilement se prévaloir d'une prétendue méconnaissance des stipulations de l'Accord. Aux termes de cette jurisprudence, une directive « énonce une règle de conduite indicative de la pratique à suivre, dont l'administration ne peut s'écarter sans donner les raisons qui l'y ont amenée, sous peine d'enfreindre le principe de l'égalité de traitement » (voir les arrêts de la Cour du 30 janvier 1974, *Louwage/Commission*, 148/73, Rec. p. 81, du 21 avril 1983, *Ragusa/Commission*, 282/81, Rec. p. 1245, et du 10 décembre 1987, *Del Plato e.a./Commission*, 181/86 à 184/86, Rec. p. 4991). Selon le Tribunal, une telle jurisprudence n'est applicable que lorsqu'une directive interne est créatrice de droits au profit des fonctionnaires considérés individuellement ou constitue un facteur de sécurité juridique à leur profit.
- 40 En outre, si l'on se réfère aux règlements intérieurs des institutions et en admettant même, quod non, que l'Accord s'incorpore dans le règlement intérieur de la Commission, le Tribunal estime qu'il convient de faire le départ, parmi les dispositions du règlement intérieur d'une institution, entre celles dont la violation ne peut être invoquée par les personnes physiques et morales, parce qu'elles ne concernent que les modalités de fonctionnement internes de l'institution qui ne sont pas susceptibles d'affecter leur situation juridique, et celles dont la violation peut, au contraire, être invoquée, dès lors qu'elles sont créatrices de droits ou facteur de sécurité juridique pour ces personnes.
- 41 A la lumière de l'ensemble des considérations qui précèdent, le Tribunal estime qu'il convient de procéder à l'analyse des stipulations de l'Accord et de son annexe, aux fins de déterminer s'ils ont pour objet de régir les relations individuelles ou collectives de travail.
- 42 A cet égard, le chapitre I de l'Accord, consacré à la reconnaissance des OSP, est rédigé en termes très généraux. Le chapitre II expose, de façon plus détaillée, la

procédure de concertation, qui comporte un niveau technique et un niveau politique. L'article 10 figurant sous ce chapitre dispose: « La concertation au niveau technique a lieu avec le directeur général du personnel et de l'administration, assisté, le cas échéant, d'autres directeurs généraux intéressés. » L'article 11 stipule, pour sa part: « La concertation au niveau politique a lieu avec le ou les membres de la Commission mandaté(s) à cet effet. » Enfin, comme il a déjà été dit, aux termes de l'article 12: « La concertation aboutit à un projet d'accord ou à un procès-verbal faisant état des différents points de vue, sur lesquels la Commission se prononce. » Le chapitre III de l'Accord expose, dans les articles 13 à 17, de façon très générale, les modalités d'exercice des droits syndicaux, notamment les conditions dans lesquelles des dispenses de service ou des congés syndicaux peuvent être accordés, ainsi que certaines facilités consenties aux OSP représentatives. Le chapitre IV de l'Accord, dans les articles 18 et 19, est consacré à la répartition des compétences entre le comité du personnel et ses sections locales et les OSP. Enfin, le chapitre V, dans les articles 20 à 22, traite des moyens mis à la disposition du comité du personnel et du comité de liaison des OSP.

43 Par ailleurs, l'annexe à l'Accord est relative aux dispositions concernant les arrêts de travail. Ses articles 1<sup>er</sup> à 5 précisent les modalités de dépôt d'un préavis, en cas de cessation concertée du travail; l'article 6 précise que, dès communication du préavis, une concertation s'engage entre la Commission et les OSP, en vue d'établir la liste des emplois dont les titulaires pourront être « réquisitionnés », dans les conditions prévues à l'article 7; l'article 8 stipule: « Aucune entrave ni contrainte n'est exercée à l'encontre du personnel choisissant de suivre le mouvement déclenché »; l'article 9 précise, pour sa part: « 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 »; enfin, aux termes de l'article 10 de cette annexe, dont la violation est invoquée: « Les modalités de reprise du travail feront l'objet d'une concertation entre la Commission et les organisations engagées dans le conflit. »

44 Le Tribunal estime qu'il est clair, à la lecture de l'ensemble de ces stipulations, que l'Accord, ainsi que son annexe, ne sont destinés qu'à régir les relations collectives de travail entre, d'une part, la Commission et, d'autre part, les OSP et qu'ils ne

créent, à l'égard de chaque fonctionnaire pris individuellement, aucune obligation non plus qu'aucun droit. En réalité, ils ne se situent pas dans la sphère des relations individuelles de travail entre l'employeur et le fonctionnaire, mais dans le cadre plus large des relations entre une institution et les OSP. Dès lors, il convient de juger que, en tout état de cause, un fonctionnaire ne saurait utilement se prévaloir d'une prétendue méconnaissance des stipulations de l'Accord ou de son annexe, aux fins de contester, par la voie contentieuse, une décision individuelle de retenue sur rémunération, à la suite de faits de grève (voir, à cet égard, l'arrêt du Tribunal du 22 juin 1994, Rijnoudt et Hocken/Commission, T-97/92 et T-111/92, RecFP p. II-511, points 82 et 86).

45 Au surplus et en tout état de cause, en admettant même, quod non, qu'un fonctionnaire, agissant à titre individuel, puisse se prévaloir d'une telle méconnaissance des stipulations de l'Accord ou de son annexe, le Tribunal estime qu'en l'espèce il ne saurait y avoir eu vice substantiel, de nature à affecter la légalité des décisions litigieuses. En effet, dès le 25 octobre 1991, la Commission a diffusé une communication au personnel, de laquelle il ressortait, sans ambiguïté, qu'une retenue sur traitement serait opérée, conformément à sa précédente décision du 16 décembre 1970. Par la suite, il a été procédé à la tenue de plusieurs réunions de concertation technique ou politique, les 15 novembre 1991, 25 novembre 1991, 22 mai 1992 et, enfin, le 12 novembre 1992, au terme desquelles, le commissaire en charge des questions de personnel et d'administration a déclaré, malgré les réticences des OSP, que « la Commission s'aligne sur la solution adoptée par le Conseil et les autres institutions » et a constaté que « la procédure est arrivée à sa fin ».

46 Dans un tel contexte, le Tribunal estime que, en admettant que la lettre même de l'article 12 de l'Accord n'a pas été respectée, puisqu'en présence d'un désaccord persistant il aurait dû être dressé un procès-verbal faisant état des différents points de vue, il est clair qu'en présence de réunions de concertation aussi nombreuses, et alors que les désaccords étaient parfaitement connus de tous, ainsi qu'il ressort des procès-verbaux de réunions joints aux dossiers, une telle circonstance n'est pas de nature à constituer, à elle seule, un vice substantiel dont puissent utilement se prévaloir des fonctionnaires qui, individuellement, contestent une retenue opérée sur



leur rémunération. Par ailleurs, ces derniers, étant parfaitement informés de l'état et de l'issue des négociations, ne sauraient prétendre que leur confiance légitime a été trompée ou que leur sécurité juridique a été affectée dans des conditions auxquelles ils ne pouvaient s'attendre.

- 47 Enfin, en admettant même le caractère opérant de cet argument, il ressort des pièces des dossiers que, contrairement à ce que soutiennent les requérants, la Commission s'est bien concertée avec les autres institutions avant d'arrêter sa position quant aux conditions de reprise du travail.
- 48 Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que le premier moyen invoqué par les requérants doit être rejeté comme inopérant et, en tout état de cause, comme infondé.

*En ce qui concerne la violation des articles 25, deuxième alinéa, et 62 du statut*

— Argumentation des parties

- 49 Les requérants, qui admettent que, en cas d'interruption volontaire du travail, pour fait de grève, le droit à rémunération se trouve suspendu, estiment que, pour pratiquer une retenue sur le traitement du fonctionnaire, la Commission doit établir que l'interruption du travail du fonctionnaire résulte de la seule initiative de ce dernier et suppose que le fonctionnaire a bien volontairement participé à un mouvement de grève. La charge de la preuve incomberait, à cet égard, à la Commission, qui devrait contrôler le mouvement de grève et motiver de manière individuelle toute décision de retenue sur la rémunération. Or, la Commission n'aurait pas rapporté les éléments de preuve à cet égard et, par conséquent, aurait violé le droit du fonctionnaire à percevoir la rémunération afférente à son grade. De plus, du fait de

cette absence de preuve, la Commission se serait abstenue de motiver sa décision d'opérer une retenue sur le traitement des requérants.

- 50 En l'espèce, les requérants soutiennent qu'ils se sont heurtés à un cas de force majeure, en ce sens que ce serait la Commission elle-même qui aurait décidé d'interrompre le travail de ses fonctionnaires et qui « les aurait radicalement empêchés d'exercer normalement leurs fonctions ». En effet, à l'occasion des grèves en cause, la Commission aurait décidé d'interrompre le fonctionnement de toutes ses infrastructures, de fermer l'accès aux immeubles, aux garages et de fermer la crèche, d'arrêter le fonctionnement de toutes les infrastructures sociales et de procéder au débranchement de systèmes informatiques. Elle aurait, de ce fait, interdit à ses fonctionnaires d'accéder à leurs bureaux. Il ne s'agirait donc pas d'un mouvement de contestation à l'égard de l'employeur, mais d'une action conforme à une décision de celui-ci, excluant toute retenue sur rémunération.
- 51 La Commission rappelle liminairement que, « selon un principe reconnu dans le droit du travail des États membres, les salaires et traitements afférents aux jours de grève ne sont pas dus à ceux qui ont participé à celle-ci. Ce principe est susceptible de s'appliquer dans les rapports entre les institutions des Communautés et leurs fonctionnaires... » (arrêt de la Cour du 18 mars 1975, *Acton e.a./Commission*, 44/74, 46/74, et 49/74, Rec. p. 383).
- 52 La Commission rappelle, en outre, que, selon les termes du directeur général du personnel et de l'administration, elle « n'a pris aucune position en matière de grève ayant respecté tout simplement le droit de grève de son personnel ». Ainsi, l'accès aux immeubles n'aurait nullement été interdit, de sorte que les personnels réquisitionnés et ceux qui ne suivaient pas le mouvement de grève auraient été mis en mesure d'exercer normalement leurs activités, en conformité avec le point 9 de l'annexe à l'Accord. La Commission estime que les requérants n'apportent aucune

preuve susceptible de remettre en cause cette affirmation. Si, effectivement, elle a, pour des raisons évidentes de sécurité, décidé de fermer l'accès aux garages, de fermer la crèche, les restaurants ou la garderie, ou encore de débrancher certains systèmes informatiques, ces mesures de prudence n'auraient nullement interdit l'accès aux immeubles et la possibilité, pour tout fonctionnaire ou agent, d'accéder à son bureau et d'y exercer ses fonctions.

- 53 L'absence de réponse des requérants au recensement des arrêts de travail, effectué le 25 octobre 1991, prouverait leur adhésion aux mouvements de grève, puisqu'en cas de non-participation aux arrêts de travail, les requérants auraient dû faire une déclaration appropriée, ce qui n'a pas été le cas en l'espèce. La Commission aurait donc été fondée à opérer une retenue sur le traitement des requérants, comme « conséquence légitime du constat d'un service non accompli », ce principe ayant été clairement énoncé dans sa précédente décision du 16 décembre 1970.
- 54 La Commission fait valoir que, selon une jurisprudence constante, la motivation d'un acte ne doit pas s'apprécier seulement au regard du « document par lequel la décision a été communiquée, mais également en fonction des circonstances dans lesquelles elle a été prise et portée à la connaissance de l'intéressée, ainsi que (des) notes de service et autres communications qui en sont le support et qui ont clairement informé la requérante sur les raisons et fondements de la décision » (voir les arrêts de la Cour du 28 mai 1980, Kuhner/Commission, 33/79 et 75/79, Rec. p. 1677, et du 7 mars 1990, Hecq/Commission, C-116/88 et C-149/88, Rec. p. I-599)
- 55 La Commission soutient, enfin, que sa position, consistant à appliquer une retenue sur rémunérations, au motif d'une participation aux arrêts de travail, était bien connue du personnel, dès la communication, précitée, du 25 octobre 1991. De plus, les IA du 18 novembre 1992 étaient parfaitement claires, à cet égard. Dès lors, elle estime qu'il ne saurait lui être reproché de n'avoir pas suffisamment motivé les décisions attaquées.

## — Appréciation du Tribunal

- 56 Aux termes de l'article 25, deuxième alinéa, du statut, « toute décision individuelle prise en application du présent statut doit être communiquée par écrit, sans délai, au fonctionnaire intéressé. Toute décision faisant grief doit être motivée ». En outre, en vertu de l'article 62 du statut, « ... le fonctionnaire a droit à la rémunération afférente à son grade et à son échelon du seul fait de sa nomination. Il ne peut renoncer à ce droit. Cette rémunération comprend un traitement de base, des allocations familiales et des indemnités ».
- 57 Le Tribunal relève, liminairement, que les requérants ne contestent nullement l'applicabilité, en l'espèce, de l'arrêt de la Cour Acton e.a./Commission, précité, où il a été jugé que, « selon un principe reconnu par le droit du travail des États membres, les salaires et traitements afférents aux jours de grève ne sont pas dus à ceux qui ont participé à celle-ci; ce principe est susceptible d'être appliqué dans les rapports entre les institutions des Communautés et leurs fonctionnaires, ainsi que la Commission l'a déjà constaté à une occasion antérieure, par une décision du 16 décembre 1970, aux termes de laquelle le non-paiement des jours de grève est un principe qui va de soi ».
- 58 Le Tribunal estime que le moyen des requérants se décompose en deux branches: en premier lieu, la Commission, n'ayant pas rapporté la preuve de la participation individuelle des requérants aux actions de grève, aurait méconnu l'article 62, précité, du statut; en second lieu, en ne motivant pas suffisamment ses décisions de retenues sur les rémunérations des requérants, la Commission aurait violé l'article 25, précité, du statut. Il convient, pour le Tribunal, d'examiner successivement chacune des branches de ce moyen.
- 59 S'agissant de la première branche du moyen, dans la mesure où, par leur argumentation, les requérants entendent soutenir que la Commission n'a pas rapporté la

preuve de leur participation individuelle aux faits de grève, du fait qu'ils se seraient trouvés confrontés à un cas de force majeure, en ce sens que ce serait la Commission elle-même qui aurait décidé d'interrompre le travail de ses fonctionnaires et les aurait empêchés d'exercer normalement leurs fonctions, notamment d'accéder à leurs bureaux pendant les jours de grève, le Tribunal estime qu'il appartient, en principe, à celui qui entend se prévaloir d'un cas de force majeure, d'étayer suffisamment ses allégations pour permettre au juge d'en apprécier le bien-fondé.

60 A cet égard, le Tribunal constate, tout d'abord, qu'il résulte de l'argumentation même des requérants que ces derniers n'étaient pas présents sur leur lieu de travail au cours des journées de grève considérées et que, dès lors, il n'est pas utile de s'interroger sur la valeur juridique du formulaire adressé à chaque fonctionnaire de la Commission, en annexe à la communication du 25 octobre 1991, précitée.

61 Le Tribunal relève, ensuite, que, si les requérants prétendent que la Commission « les aurait radicalement empêchés d'exercer normalement leurs fonctions », en interrompant le fonctionnement de toutes ses infrastructures, en fermant l'accès aux immeubles, aux garages et en procédant au débranchement de systèmes informatiques, les requérants se sont bornés, à cet égard, dans leurs requêtes, à procéder par voie d'affirmations très générales, à l'appui desquelles ils n'ont apporté strictement aucun commencement de preuve, non plus qu'aucune offre de preuve. De plus, en présence d'une dénégation catégorique opposée par la Commission à un tel exposé des faits, les requérants se sont abstenus de produire un mémoire en réplique.

62 Enfin, lors de l'audience publique, l'avocat des requérants a déclaré n'être en mesure ni de préciser dans quels bâtiments de la Commission, situés à Bruxelles, les requérants exerçaient leurs fonctions, ni si l'accès à ces bâtiments était effectivement fermé pendant les jours de grève. Il s'est, en réalité, limité à soutenir que « l'infrastructure générale » de la Commission était arrêtée, ce qui aurait empêché

les requérants de travailler, sans qu'il soit en mesure d'apporter une quelconque preuve à cet égard, ou même d'établir que les requérants ont effectivement tenté de travailler pendant les jours de grève. Par ailleurs, le conseil des requérants n'a pas contesté les affirmations de l'agent de la Commission, aux termes desquelles, sur environ 15 000 fonctionnaires de la Commission, 73 % ont fait grève, 10 % ont exercé leurs fonctions, les autres étant absents pour des raisons dûment justifiées. Enfin, il n'a pas été en mesure de préciser les raisons pour lesquelles ces derniers n'ont pas renvoyé le formulaire annexé à la communication du 25 octobre 1991, précitée, sans contester, pour autant, que les requérants avaient bien reçu ce formulaire.

- 63 Dès lors, la première branche du moyen doit être écartée.
- 64 S'agissant de la seconde branche du moyen, dans la mesure où les requérants entendent soutenir, par leur argumentation, que, d'une façon générale, les décisions individuelles de retenues sur rémunération adoptées à leur égard ne sont pas suffisamment motivées, le Tribunal estime qu'il y a lieu de rappeler que, selon une jurisprudence constante, l'obligation de motiver les décisions faisant grief, prévue à l'article 25 du statut, a pour objet de permettre au juge communautaire d'exercer son contrôle sur la légalité de la décision et de fournir à l'intéressé une indication suffisante pour savoir si la décision est bien fondée ou si elle est entachée d'un vice permettant d'en contester la légalité. Il est satisfait à cette exigence lorsque l'acte, objet du recours, est intervenu dans un contexte connu du fonctionnaire concerné et lui permettant de comprendre la portée d'une mesure qui le concerne personnellement (voir, en ce sens, l'arrêt de la Cour du 13 décembre 1989, *Prelle/Commission*, C-169/88, Rec. p. I-4335, et l'arrêt du Tribunal du 16 décembre 1993, *Turner/Commission*, T-80/92, Rec. p. II-1465).
- 65 En l'espèce, le Tribunal estime qu'il est clair que ces conditions sont satisfaites, compte tenu de la précédente décision de la Commission du 16 décembre 1970, de la communication, précitée, que cette institution a diffusée à son personnel, le 25 octobre 1991, de la communication qui a été faite au personnel par la voie des IA du 18 novembre 1992, dont il n'est nullement allégué, par l'un quelconque des sept

requérants, qu'il n'aurait pas reçu cette publication, et, enfin, par la justification des retenues sur rémunération qui était clairement mentionnée sur les bulletins de traitement des requérants.

- 66 Dès lors, la seconde branche du moyen doit, elle-aussi, être écartée.
- 67 Il ressort de ce qui vient d'être dit, en premier lieu, que les requérants admettent ne pas avoir travaillé pendant les jours de grève en cause, sans, pour autant, alléguer que leur absence était due à un motif autre que le fait de grève; en deuxième lieu, que leur argumentation, tirée d'un prétendu cas de force majeure est dénuée de tout fondement; en troisième lieu, enfin, que c'est à juste titre que la Commission, par des décisions suffisamment motivées, a procédé à une retenue sur leurs rémunérations du fait de leur participation à ces actions de grève.
- 68 Il résulte de tout ce qui précède que les recours doivent être rejetés, sans qu'il soit besoin de statuer sur la fin de non-recevoir soulevée par la Commission dans l'affaire T-577/93.

### Sur les dépens

- 69 Aux termes de l'article 87, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. En vertu de l'article 88 du même règlement, dans les litiges entre les Communautés et leurs agents, les frais exposés par les institutions restent à la charge de celles-ci. Toutefois, aux termes de l'article 87, paragraphe 3, deuxième alinéa, du même règlement, « le Tribunal peut condamner une partie, même gagnante, à rembourser à l'autre partie les frais qu'elle lui a fait exposer et qui sont jugés frustratoires ou vexatoires ».

- 70 Dans les circonstances de l'espèce, compte tenu du déroulement de la procédure et des moyens et arguments invoqués par les requérants, le Tribunal estime que ces derniers ont conduit la Commission à exposer des frais frustratoires et vexatoires, au sens des dispositions, précitées, du règlement de procédure. Dans ces conditions, il y a lieu d'ordonner que les requérants supporteront l'ensemble des dépens.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (troisième chambre)

déclare et arrête:

- 1) Les recours sont rejetés.
- 2) Les requérants supporteront l'ensemble des dépens.

García-Valdecasas

Vesterdorf

Biancarelli

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 15 juillet 1994.

Le greffier

Le président

H. Jung

R. García-Valdecasas