

ARRÊT DU TRIBUNAL (quatrième chambre)
15 novembre 2001 *

«Fonctionnaires – Accord-cadre de 1974
Commission-organisations syndicales et professionnelles –
Révision ou modification – Procédure de concertation –
Introduction de nouvelles modalités – Recevabilité»

Dans l'affaire T-349/00,

Giorgio Lebedef, fonctionnaire de la Commission des Communautés européennes, demeurant à Senningerberg (Luxembourg), représenté par M^{es} G. Bounéou et F. Frabetti, avocats, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

contre

Commission des Communautés européennes, représentée par MM. G. Valsesia et J. Currall, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie défenderesse,

ayant pour objet une demande d'annulation des «règles opérationnelles concernant les niveaux, l'instance et les procédures de concertation», convenues entre la Commission et la majorité des organisations syndicales et professionnelles en date du 19 janvier 2000, ou, subsidiairement, de la composition de l'instance de concertation, prévue par ces règles, dans la mesure où elles excluent le syndicat Action et défense de cette instance,

* Langue de procédure: le français.

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

composé de M. P. Mengozzi, président, M^{me} V. Tiili et M. R. M. Moura Ramos, juges,

greffier: M. J. Plingers, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 16 mai 2001,

rend le présent

Arrêt

Cadre juridique et faits à l'origine du litige

1 L'accord du 20 septembre 1974 concernant les relations entre la Commission des Communautés européennes et les organisations syndicales et professionnelles (ci-après l'«accord-cadre») prévoit au point 2, dernier alinéa:

«La Commission reconnaît comme représentatives les organisations signataires; elles pourront à ce titre conclure des accords avec la Commission par le moyen de la concertation, compte tenu du cadre défini au chapitre IV du présent accord.»

2 Le 2 juin 1997, le syndicat Action et défense (ci-après «A & D») a signé l'accord-cadre.

- 3 Entre le 2 juin 1997 et le 19 janvier 2000, A & D a participé à toutes les activités suivantes:
- concertations techniques entre les organisations syndicales et professionnelles (ci-après les «OSP») et le directeur général de la direction générale du personnel et de l'administration de la Commission;
 - concertations politiques entre les OSP et le(s) membre(s) de la Commission mandaté(s) à cet effet;
 - conciliations entre les OSP et le président de la Commission et/ou le secrétaire général de la Commission et/ou le membre de celle-ci responsable de la direction générale chargée du dossier;
 - réunions des groupes de travail composés de représentants des OSP et de l'administration, chargés de la préparation des dossiers pour les concertations ou encore du suivi de l'application de certaines décisions ou réglementations;
 - réunions élargies du comité central du personnel entre le bureau de ce comité et les secrétaires politiques et/ou les présidents des OSP;
 - réunions plénières du comité précité en qualité d'observateur.
- 4 Le 19 janvier 2000, à la suite de concertations techniques et politiques ayant eu lieu en amont, des «règles opérationnelles concernant les niveaux, l'instance et les procédures de concertation» (ci-après les «règles opérationnelles») ont été convenues entre la Commission et la majorité des OSP.
- 5 Ces règles, applicables dès le mois de janvier 2000, excluent de l'instance de concertation A & D, qui, dès lors, n'a plus été convoqué aux réunions de celle-ci.

- 6 À partir du 24 janvier 2000, l'adresse électronique d'A & D a été effacée du carnet d'adresses de l'administration. Aussi, la version définitive des règles opérationnelles et le compte rendu de la concertation technique du 19 janvier 2000 n'ont-ils jamais été communiqués à A & D.
- 7 Le 12 février 2000, dans un courrier électronique de M^{me} Macquart, secrétaire du président du groupe de travail «Rémunérations», le requérant a pris connaissance du fait que M. Luciano Lavagnoli et lui-même, en tant que, respectivement, membre titulaire et membre suppléant mandatés par A & D, ne figuraient plus dans la composition du groupe de travail susmentionné. M^{me} Macquart, contactée par téléphone, lui a fait savoir que leurs noms avaient été effacés sur ordre de M. Erik Halskov, conseiller pour le dialogue social au sein de la direction générale du personnel et de l'administration de la Commission. Ce dernier, interrogé par téléphone, a confirmé son ordre.
- 8 Le 21 février 2000, le requérant a reçu par courrier électronique le compte rendu de la réunion du «Groupe ad hoc de notations et de proposition de promotion des détachés, élus, mandatés» (ci-après le «groupe ad hoc») du 18 février 2000 à Bruxelles. Selon une pièce jointe reprenant la composition du groupe ad hoc à la date du 21 février 2000, le requérant en était toujours membre suppléant.
- 9 Le 8 mars 2000, le requérant a reçu par courrier électronique une convocation pour la réunion du groupe ad hoc du 17 mars 2000 à Luxembourg, réunion à laquelle il a participé.
- 10 À la date de l'introduction du recours, M. Lebedef était toujours membre suppléant du groupe ad hoc.
- 1 Le 18 avril 2000, le requérant a introduit auprès de l'autorité investie du pouvoir de nomination (ci-après l'«AIPN») une réclamation au titre de l'article 90, paragraphe 2, du statut des fonctionnaires des Communautés européennes (ci-après le «statut»), visant à l'annulation des règles opérationnelles ou, subsidiairement, de ces règles en ce qu'elles prévoient la composition de l'instance de concertation, dans la mesure où elles excluent

A & D de cette instance, ainsi qu'à l'annulation de la décision communiquée par la note du 17 février 2000, de M. Halskov, portant refus de délivrer un ordre de mission au requérant pour lui permettre de participer à la réunion du 18 février 2000 du groupe ad hoc et à toute autre activité dans le cadre de la représentation du personnel.

- 12 Par note du 4 janvier 2001, l'AIPN a fait droit à la réclamation de M. Lebedef en ce qui concerne la demande d'un ordre de mission pour la réunion du 18 février 2000 et a retiré, en conséquence, la note de M. Halskov du 17 février 2000.

Procédure et conclusions des parties

- 13 Faute de réponse expresse dans le délai de quatre mois à partir du jour de l'introduction de la réclamation, le requérant a introduit le présent recours, par requête enregistrée au greffe du Tribunal le 16 novembre 2000.
- 14 Sur rapport du juge rapporteur, le Tribunal a décidé d'ouvrir la procédure orale. Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions du Tribunal lors de l'audience qui s'est déroulée le 16 mai 2001.
- 15 Le requérant conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:
- annuler les règles opérationnelles ou, subsidiairement, ces règles en ce qu'elles prévoient la composition de l'instance de concertation, dans la mesure où elles excluent A & D de cette instance;
 - annuler la décision communiquée par la note du 17 février 2000, de M. Halskov, portant refus de délivrer un ordre de mission au requérant pour participer à la réunion du groupe ad hoc du 18 février 2000 et à toute autre activité dans le cadre de la représentation du personnel.

16 À l'audience, le requérant a retiré cette dernière demande.

17 La Commission conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:

- rejeter le recours;
- statuer comme de droit sur les dépens.

Sur la recevabilité

Arguments des parties

18 Le requérant considère que les règles opérationnelles lui font grief, dans la mesure où elles l'empêchent d'exercer ses droits syndicaux, en ce qui concerne sa participation aux concertations et aux autres types de réunions en tant que membre et, notamment, de secrétaire général d'A & D.

19 Il soutient que, selon une jurisprudence constante, en sa qualité de fonctionnaire de la Commission, ainsi que de secrétaire général d'A & D, mandaté par celui-ci pour le représenter aux concertations et aux autres réunions avec l'administration, il a intérêt que les représentants de son syndicat, et lui-même en particulier, soient invités aux concertations et participent aux réunions des comités, groupes et autres instances de représentation du personnel pour lesquels ils ont été désignés afin de s'occuper de tâches de nature syndicale. Il invoque, à cet égard, l'arrêt de la Cour du 11 mai 1989, *Maurissen et Union syndicale/Cour des comptes* (193/87 et 194/87, Rec. p. 1045), et l'arrêt du Tribunal du 14 juillet 1998, *Lebedef/Commission* (T-42/97, RecFP p. I-A-371 et II-1071, point 20).

20 À l'audience, le requérant a ajouté que, depuis 1996, il s'occupait seulement de son syndicat et n'avait pas de tâches propres dans son service.

- 21 Selon la Commission, le requérant n'invoque pas une prétendue violation de la liberté syndicale, consacrée à l'article 24 bis du statut, mais allègue une violation de l'accord-cadre auquel son OSP a adhéré en 1997. La Commission rappelle que ce sont les OSP qui ont signé l'accord-cadre et que ce sont elles qui sont représentatives, et non le requérant.
- 22 En l'espèce, la Commission estime que seul le refus de la délivrance d'un ordre de mission en février 2000 pouvait être raisonnablement qualifié de décision individuelle attaquant au titre de l'article 236 CE.
- 23 Elle fait valoir que le présent recours ne tend plus qu'à l'annulation de règles de caractère général régissant exclusivement les relations entre institution et OSP et relatives à la manière de mettre en œuvre l'accord-cadre conclu entre ces deux parties. La Commission cite les arrêts du Tribunal du 22 juin 1994, Rijnoudt et Hocken/Commission (T-97/92 et T-111/92, RecFP p. I-A-159 et II-511, points 82 et 86), et du 15 juillet 1994, Browet e.a./Commission (T-576/93 à T-582/93, RecFP p. I-A-191 et II-619, point 44), et soutient que poser une question relative à la représentativité d'une OSP revient nécessairement à poser la question des relations entre institution et OSP, ce qui ne relève pas du contentieux statutaire. Dès lors, ce serait par une OSP et sur la base de l'article 230 CE que le recours aurait dû être formé. Partant, A & D aurait dû déposer son recours avant le 19 mars 2000. Introduit sur une base juridique erronée, le présent recours serait ainsi irrecevable pour tardiveté.
- 24 En outre, la Commission fait valoir que la situation dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt Lebedef/Commission, précité, est distincte de celle en l'espèce, puisque, dans la première, le refus du détachement syndical affectait la situation propre du requérant, qui, en bénéficiant du détachement, aurait pu se consacrer exclusivement à ses activités syndicales, tandis que, dans le présent litige, la prémisse est que le fonctionnaire concerné devait concilier ses fonctions avec ses activités syndicales.
- 25 La Commission estime, par ailleurs, que les intentions du requérant sont de contester par la voie judiciaire le résultat d'une libre négociation entre OSP et employeur, alors qu'il y a lieu, selon elle, de laisser une certaine marge à l'intérieur de laquelle ce type de négociation peut être mené.

Appréciation du Tribunal

- 26 En vertu de l'article 91 du statut, peuvent être contestés devant le Tribunal les actes faisant grief et, selon une jurisprudence bien établie, doivent être regardés comme tels les actes affectant une situation juridique déterminée (arrêts *Maurissen et Union syndicale/Cour des comptes*, précité, point 13, et *Lebedef/Commission*, précité, point 18). En l'espèce, le requérant, qui est l'un des dirigeants d'une organisation syndicale, ayant introduit son recours en application de cette disposition, il convient de vérifier si ces conditions sont remplies.
- 27 Il résulte du dossier que le requérant est secrétaire général d'A & D et que, en tant que représentant de ce syndicat, il a participé à plusieurs réunions dans le cadre de procédures de concertation entre les OSP et la Commission. C'est en considération de ces éléments concernant le requérant que son recours doit être examiné.
- 28 À cet égard, il convient de rappeler que le point 15 de l'accord-cadre prévoit plusieurs droits spécifiques pour les fonctionnaires impliqués dans la concertation en tant que représentants des OSP. En particulier, son premier alinéa dispose:
- «Les fonctions assumées par les responsables syndicaux dans le cadre de la concertation sont considérées comme partie des services qu'ils sont tenus d'assurer dans leur institution.»
- 29 Or, il convient de souligner que, même si la participation d'un membre d'une OSP à l'instance de concertation avec la Commission est un avantage accordé à une OSP en fonction de ses résultats électoraux et de la signature de l'accord-cadre, elle emporte attribution au fonctionnaire en question de droits individuels spécifiques, notamment ceux découlant de la règle mentionnée au point précédent.
- 30 Dans ces conditions, les règles opérationnelles, dans la mesure où elles excluent de l'instance de concertation le syndicat qui y était représenté par le requérant, affectent la situation propre de celui-ci en lui retirant des droits individuels découlant de sa condition de représentant syndical au sein de cette instance (voir, en ce sens, arrêts *Maurissen et Union syndicale/Cour des comptes*, précité, points 19 et 20, et *Lebedef/Commission*,

précité, point 21). En conséquence, les règles opérationnelles lui font grief et font naître à son profit un intérêt à les attaquer en vue de leur annulation.

- 31 Cette conclusion ne saurait être infirmée par la jurisprudence établie dans les arrêts Rijnoudt et Hocken/Commission et Browet e.a./Commission, précités, invoqués par la Commission. En effet, les situations en question dans les affaires ayant donné lieu à ces arrêts se distinguent du présent litige puisque, dans celui-ci, les droits du requérant découlent directement de l'accord-cadre et, bien qu'attribués pour faciliter la participation de son syndicat à la concertation, ils relèvent du contentieux statutaire dans la mesure où ils affectent directement sa situation juridique propre, comme cela a été expliqué ci-dessus.
- 32 Il y a donc lieu de déclarer le recours recevable dans la mesure où les règles opérationnelles excluent A & D de l'instance de concertation.

Sur le fond

- 33 À l'appui de ses conclusions, le requérant invoque, en substance, six moyens. Le premier moyen est tiré d'une violation de l'accord-cadre, d'une absence d'examen objectif de la représentativité des OSP et d'une erreur manifeste dans l'appréciation comparative de cette représentativité. Le deuxième moyen est fondé sur la violation du principe d'égalité de traitement et de non-discrimination. Le troisième moyen est tiré de la violation du principe de protection de la confiance légitime et de la règle *patere legem quam ipse fecisti*. Par le quatrième moyen, le requérant invoque la violation du principe du respect des droits de la défense. Le cinquième moyen est fondé sur la violation du principe d'interdiction du procédé arbitraire et de l'obligation de motivation et le sixième sur la violation du devoir de sollicitude.
- 34 Le Tribunal estime qu'il faut analyser conjointement le grief tiré de la violation de l'accord-cadre, invoqué dans le cadre du premier moyen, et celui pris de la violation de la règle *patere legem quam ipse fecisti*, invoqué dans le cadre du troisième moyen.

Arguments des parties

- 35 Le requérant se fonde tout d'abord sur le point 2, dernier alinéa, de l'accord-cadre, précité.
- 36 Selon le requérant, les règles opérationnelles, applicables dans le contexte de l'accord-cadre, empêchent A & D de participer aux concertations, alors que ce syndicat, en tant que signataire de l'accord-cadre, doit être reconnu comme représentatif et à ce titre, a le droit de conclure des accords avec la Commission par le biais de la concertation.
- 37 En outre, le requérant estime que les règles opérationnelles introduisent une révision de l'accord-cadre, dans la mesure où elles créent un niveau de concertation complémentaire, ajoutent une deuxième instance et modifient la procédure de concertation.
- 38 Or, cette révision de l'accord-cadre n'aurait pas été convenue à l'unanimité des parties signataires, contrairement aux principes communs applicables en matière d'obligations. Selon le requérant, en l'absence de précision, toute révision de l'accord-cadre nécessiterait l'unanimité des parties à celui-ci.
- 39 Le requérant ajoute encore que la Commission a enfreint la règle *patere legem quam ipse fecisti* du fait qu'elle n'a pas respecté l'accord-cadre et sa décision d'accepter l'adhésion d'A & D à cet accord. La Commission serait d'autant plus liée par l'accord-cadre que ledit accord conférerait des droits aux parties signataires.
- 40 La défenderesse souligne que l'application des nouvelles règles ayant pour effet d'exclure A & D de certaines instances ne procède pas d'une décision unilatérale et arbitraire de sa part. Au contraire, les règles contestées auraient été adoptées à la suite d'une négociation entre employeur et syndicats, au cours de laquelle A & D aurait pu faire valoir, lors de la concertation politique du 6 janvier 2000, que «la mise en place d'un nouvel accord-cadre nécessit[ait] de dénoncer le précédent». Selon la Commission, le présent recours tend à faire imposer cette conception, alors qu'elle a été rejetée par la

majorité des OSP et par l'employeur, agissant à l'intérieur de la marge de manœuvre qu'il conviendrait de laisser à la libre négociation entre les partenaires sociaux.

- 41 Selon la Commission, les règles opérationnelles n'entraînent pas de modification de l'accord-cadre. Elles se limiteraient à redéfinir les modalités de la concertation entre employeur et OSP, mais sans remettre en cause la signature de l'accord-cadre par A & D et tout en respectant le principe de la liberté syndicale. La Commission renvoie, à cet égard, à la réponse positive faite à la réclamation de M. Lebedef sur la question de l'ordre de mission pour la réunion du 18 février 2000, qui indiquerait clairement que le droit du requérant de continuer à participer à des instances telles que le groupe ad hoc n'est pas remis en cause.
- 42 En tout état de cause, la défenderesse fait valoir que, à supposer, quod non, que les règles opérationnelles reviennent en substance à modifier l'accord-cadre, la disposition finale de celui-ci indique: «Le présent accord peut, après un délai d'un an à compter de sa conclusion, faire l'objet d'une révision». Cette disposition ne consacrerait aucun droit de veto et n'imposerait pas non plus de conditions de vote particulières, de sorte que la modification de l'accord-cadre serait possible à la majorité simple.

Appréciation du Tribunal

- 43 Il convient de rappeler, à titre préliminaire, qu'il est constant que l'accord-cadre n'a pas été dénoncé et qu'il était en vigueur à la date de l'adoption des règles opérationnelles.
- 44 Or, malgré le fait que le point 2 de l'accord-cadre prévoit le droit des organisations signataires de participer à la procédure de concertation, les règles opérationnelles excluent de l'instance de concertation A & D, qui, dès lors, n'a plus été convoqué aux réunions de celle-ci.

- 45 Il s'ensuit que les règles opérationnelles violent l'accord-cadre puisqu'elles retirent à A & D le droit de participer à la procédure de concertation, qui était prévu par cet accord, sans que ce retrait puisse être basé sur une autre règle établie par le même accord.
- 46 En ce qui concerne la possibilité, évoquée par la Commission, que l'accord-cadre puisse être révisé par un accord ayant l'approbation de cette institution et de la majorité des OSP, il suffit de constater qu'il n'y a eu aucune procédure de révision de l'accord-cadre. En outre, comme il a été déjà mentionné (voir ci-dessus point 43), l'accord-cadre n'a pas été dénoncé.
- 47 Dans ces conditions, sans qu'il soit nécessaire d'examiner les autres moyens et arguments du requérant, il y a lieu d'annuler les règles opérationnelles dans la mesure où elles excluent A & D de l'instance de concertation.

Sur les dépens

- 48 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. La défenderesse ayant succombé, il y a lieu de la condamner aux dépens, conformément aux conclusions du requérant.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (quatrième chambre)

déclare et arrête:

- 1) Les «règles opérationnelles concernant les niveaux, l'instance et les procédures de concertation», convenues entre la Commission et la majorité des organisations syndicales et professionnelles en date du 19 janvier 2000, sont annulées dans la mesure où elles excluent le syndicat Action et défense de l'instance de concertation.
- 2) La Commission supportera l'ensemble des dépens.

Mengozzi

Tiili

Moura Ramos

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 15 novembre 2001.

Le greffier
H. Jung

Le président
P. Mengozzi