

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. L. A. GEELHOED
présentées le 10 avril 2003¹

I — Introduction

1. En posant les deux questions préjudicielles, l'Oberster Gerichtshof (Autriche) souhaite essentiellement savoir dans quelle mesure des dispositions de droit du travail national, en l'espèce les dispositions de l'Arbeitsverfassungsgesetz (loi réglementant les rapports de travail et l'organisation sociale des entreprises, ci-après l'«ArbVG»), relatives à l'organisation sociale des entreprises — dispositions qui prévoient l'institution d'un comité d'établissement dans toute entreprise employant durablement au moins cinq travailleurs disposant du droit de vote —, sont des «conditions d'emploi» applicables aux fonctionnaires locaux en service auprès de la représentation de la Commission des Communautés européennes à Vienne (Autriche). Plus particulièrement, le problème soulevé vise la question de principe de savoir si les dispositions communautaires applicables en matière de participation des fonctionnaires locaux en service auprès de la représentation de la Commission sont d'application exclusive ou bien si l'application parallèle ou complémentaire de dispositions nationales concernant la même matière, telles que celles de l'ArbVG, est possible.

1 — Langue originale: le néerlandais.

II — Cadre juridique

A — Dispositions de droit communautaire relatives à la représentation et à la participation du personnel des institutions

2. Les articles 2 et 3 du règlement (CEE, Euratom, CECA) n° 259/68 du Conseil, du 29 février 1968, fixant le statut des fonctionnaires des Communautés européennes ainsi que le régime applicable aux autres agents de ces Communautés, et instituant des mesures particulières temporairement applicables aux fonctionnaires de la Commission², constituent le fondement du statut des fonctionnaires des Communautés européennes (ci-après le «statut») et du régime applicable aux autres agents des Communautés européennes (ci-après le «RAA»).

2 — JO L 56, p. 1.

3. La notion de «fonctionnaire des Communautés européennes» est définie comme suit à l'article 1^{er}, premier alinéa, du statut:

«Est fonctionnaire des Communautés au sens du présent statut toute personne qui a été nommée dans les conditions prévues à ce statut dans un emploi permanent d'une des institutions des Communautés par un acte écrit de l'autorité investie du pouvoir de nomination de cette institution.»

4. Conformément à l'article 9, paragraphe 1, sous a), du statut, un comité du personnel est institué auprès de chaque institution:

«1. Il est institué:

a) auprès de chaque institution:

— un comité du personnel, éventuellement divisé en sections correspondant à chaque lieu d'affectation du personnel,

— une commission paritaire ou plusieurs commissions paritaires [...],

— un conseil de discipline ou plusieurs conseils de discipline [...],

— éventuellement un comité des rapports.»

5. Le rôle de ces commissions paritaires, conseils de discipline et comité des rapports ne sera pas abordé dans le cadre de l'examen des questions posées, à l'exception d'une seule référence. Pour être complet, il nous semble néanmoins utile de constater que le comité du personnel, même s'il est le plus important, n'est pas le seul organe interne au sein duquel les intérêts du personnel peuvent être abordés.

6. En vertu de l'article 9, paragraphe 3, du statut, le comité du personnel a pour mission de représenter les intérêts du personnel auprès de l'institution concernée et d'assurer un contact permanent entre celle-ci et le personnel. Il coopère également au bon fonctionnement du service en permettant à l'opinion du personnel de se faire jour et de s'exprimer. Plus particulièrement, le comité porte à la connaissance des organes compétents de l'institution toute difficulté de portée générale relative à l'interprétation et à l'application du statut, il soumet toute suggestion concernant l'organisation et le fonctionnement des services et toute proposition visant à améliorer les conditions de travail du personnel ou ses conditions de vie en général. Enfin, le comité participe à la gestion et au contrôle des organes à caractère social créés par l'institution dans l'intérêt du personnel.

7. Conformément à l'article 9, paragraphe 2, du statut, la composition, les missions et les compétences du comité du personnel sont détaillées à l'annexe II du statut. L'article 1^{er} de cette annexe réglemente la composition du comité et détermine les durées minimale et maximale du mandat. Il y est également stipulé que tous les fonctionnaires de l'institution sont électeurs et éligibles. La composition du comité et, lorsque ce dernier est divisé en sections locales, de ces sections doit être telle qu'elle assure la représentation de toutes les catégories de fonctionnaires et de tous les groupes visés à l'article 5 du statut, de même que des membres du personnel visés à l'article 7, premier alinéa, du RAA, c'est-à-dire des autres agents des Communautés européennes.

8. Sur la base du régime mis en place par l'article 9 et l'annexe II du statut, le comité du personnel de la Commission se compose d'un comité central et de quelques sections locales, qui correspondent aux différents lieux d'affectation du personnel de la Commission. Les membres du comité central sont nommés par les sections locales. Les membres des sections locales sont élus par les fonctionnaires et les autres agents au sens de l'article 7 du RAA. Les fonctionnaires qui ne sont pas affiliés à une section locale sont représentés par la section locale de Bruxelles. Étant donné qu'il n'y a pas de section locale pour le personnel affecté à Vienne, ces fonctionnaires et agents sont représentés par la section bruxelloise. Ils participent par conséquent aux élections de cette section.

9. Les articles 1^{er}, 4, 7 et 79 à 81 du RAA sont pertinents relativement aux fonctionnaires locaux et à leur mode de représentation au sein de l'organisation de l'institution concernée.

10. En premier lieu, ainsi que le prévoit son article 1^{er}, le RAA s'applique à tous les agents engagés par contrat par les Communautés. Ces agents sont soit des agents temporaires, soit des agents auxiliaires, soit des agents locaux, soit encore des conseillers spéciaux.

11. Dans les dispositions qui suivent, ces catégories d'agents sont décrites plus en détail. L'article 4 du RAA indique ce qu'il faut entendre par un «agent local»:

«Est considéré comme agent local, au sens du présent régime, l'agent engagé conformément aux usages locaux en vue d'exécuter des tâches manuelles ou de service dans un emploi non prévu au tableau des effectifs annexé à la section du budget afférente à chaque institution, et rémunéré sur les crédits globaux ouverts à cet effet à cette section du budget. À titre exceptionnel, peut également être considéré comme agent local l'agent engagé en vue d'effectuer des tâches d'exécution auprès des bureaux du service de presse et d'information de la Commission des Communautés européennes.»

12. L'article 7 du RAA dispose, à l'égard de la représentation de ces agents locaux:

sont fixées par chaque institution sur la base de la réglementation et des usages existant au lieu où l'agent est appelé à exercer ses fonctions.»

«L'agent titulaire d'un contrat d'une durée supérieure à un an ou de durée indéterminée est électeur et éligible au comité du personnel prévu à l'article 9 du statut.»

14. Afin de préciser davantage le contexte de cet article, il est nécessaire de citer les dispositions suivantes du RAA:

13. Les titres II, III, IV et V du RAA prévoient des règles particulières pour les catégories d'agents temporaires, d'agents auxiliaires, d'agents locaux et de conseillers spéciaux. Le titre IV contient l'article 79 relatif aux agents locaux, disposition qui se trouve au centre du litige au principal et sur laquelle porte d'ailleurs la première question préjudicielle:

Article 80:

«L'institution assume, en matière de sécurité sociale, les charges incombant aux employeurs en vertu de la réglementation existant au lieu où l'agent est appelé à exercer ses fonctions.»

« Sous réserve des dispositions du présent titre, les conditions d'emploi des agents locaux, notamment en ce qui concerne:

Article 81, paragraphe 1:

a) les modalités de leur engagement et de la résiliation de leur engagement;

«Les litiges entre l'institution et l'agent local en service dans un État membre sont soumis à la juridiction compétente en vertu de la législation en vigueur au lieu où l'agent exerce ses fonctions.»

b) les congés;

c) leur rémunération,

15. Le 21 novembre 1989, la réglementation-cadre fixant les conditions d'emploi des agents locaux de la Commission des Communautés européennes en service dans

un pays tiers³ (ci-après la «réglementation-cadre des pays tiers») a été adoptée sur le fondement notamment des articles 4, 7, 79, 80 et 81 du RAA. Cette réglementation est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1990 mais n'est applicable qu'à partir de la prise d'effet des conditions particulières d'application arrêtées pour chaque lieu de travail.

16. En Autriche, ces conditions particulières sont entrées en vigueur en 1994 (ci-après les «conditions particulières en Autriche»). L'article 1^{er} de cette réglementation concernant les conditions d'emploi spécifiques aux agents locaux en service en Autriche s'énonce comme suit:

«a) La présente réglementation fixe les conditions particulières d'emploi des agents locaux de la Commission des Communautés européennes en service en Autriche et des titulaires de contrats à durée déterminée ou indéterminée, ou considérés comme tels par la législation autrichienne.

b) Les dispositions légales de la présente réglementation sont d'application sans préjudice de la législation impérative autrichienne plus favorable»⁴.

3 — Publiée uniquement en français et en anglais («Framework rules laying down the conditions of employment of local staff of the Commission of the European Communities serving in non-member countries») dans les communications de l'administration du 22 juin 1990.

4 — [Note sans objet pour le texte français.]

B — Dispositions pertinentes de droit national

17. Le concept d'«Arbeitsverfassungsrecht» recouvre, en droit autrichien, la partie du droit du travail concernant l'organisation, les missions, les compétences et les relations mutuelles (concertation et conventions collectives) de la défense des intérêts des travailleurs à l'intérieur et à l'extérieur de l'entreprise, d'une part, et la défense des intérêts de(s) l'employeur(s) hors de l'entreprise, d'autre part, de même que l'élaboration du droit du travail collectif par d'autres organes.

18. La source la plus importante de l'Arbeitsverfassungsrecht est l'ArbVG. Cette loi prévoit les dispositions de base réglementant trois domaines fondamentaux du droit du travail, à savoir l'élaboration de normes collectives au niveau interentreprise et interne à l'entreprise (partie I de l'ArbVG), l'organisation sociale des entreprises («Betriebsverfassung», partie II de l'ArbVG) et l'organisation, les compétences ainsi que les procédures concernant le règlement des litiges (partie III de l'ArbVG).

19. La partie II de l'ArbVG comprend l'ensemble des dispositions qui instituent, au profit du personnel d'une entreprise (société, groupe de sociétés), une organisation, en définissent les missions et lui confient des compétences, principalement vis-à-vis du chef d'entreprise. Ces disposi-

tions sont fondées sur l'idée de la participation des employés aux affaires de l'entreprise. Concernant l'organisation de l'entreprise, les dispositions de l'ArbVG partent du principe de la coexistence de deux groupes de personnes qui se font face (chef d'entreprise et personnel) et accordent diverses prérogatives au personnel.

relatives à la représentation du personnel qui s'appliquent. La défenderesse n'est pas expressément nommée dans cette disposition d'exception et aucune autre exception ne soustrait une organisation comme celle de la défenderesse au champ d'application de la partie II de l'ArbVG.

20. La partie II de la loi relative à l'organisation de l'entreprise s'applique, conformément à l'article 33, paragraphe 1, de l'ArbVG, aux «entreprises de tous types». La notion d'«entreprise» est décrite à l'article 34, paragraphe 1, comme tout lieu de travail formant une unité organisationnelle, au sein de laquelle une personne physique ou morale, ou une communauté de personnes, poursuit durablement certains objectifs de nature professionnelle à l'aide de moyens techniques ou immatériels, sans égard à son caractère lucratif ou non. Le champ d'application des dispositions de l'ArbVG sur l'organisation sociale des entreprises est déterminé par le principe de territorialité. Tout établissement de travail situé en Autriche relève de l'ArbVG et doit donc — lorsque les autres conditions sont réunies — instituer un comité d'établissement en son sein.

22. L'obligation d'instituer un organe de représentation des travailleurs au sein d'une entreprise est énoncée à l'article 40, paragraphe 1, de l'ArbVG. Conformément à cette disposition, dans toute entreprise employant durablement au moins cinq travailleurs disposant du droit de vote (au sens de l'article 49, paragraphe 1, de l'ArbVG), les organes de représentation des travailleurs prévus dans la suite de la partie II de l'ArbVG doivent être institués. L'organe le plus important est le Betriebsrat (ci-après le «comité d'établissement», articles 50 et suivants de l'ArbVG).

21. L'article 33, paragraphe 2, point 2, instaure toutefois une exception pour les autorités, les services et autres entités administratives de l'autorité fédérale, des Länder, des associations de communes et des communes. Pour ces institutions, ce sont les lois du Bund ou des Länder

23. Les compétences que le comité d'établissement est appelé à exercer au nom des travailleurs sont décrites au chapitre 3 de la partie II de l'ArbVG (articles 89 et suivants de l'ArbVG). Parmi elles figurent les droits réglementés dans les sections 1 et 2 du chapitre 3, tels que le droit aux informations à fournir par le chef d'entreprise (article 91 de l'ArbVG). Les articles 96 et 96 a soumettent un certain nombre de mesures à une participation obligatoire ou nécessaire. Cela implique que ces mesures ne peuvent être valablement adoptées que si elles ont recueilli l'approbation du comité d'établissement. Pour les mesures relevant

de l'article 96 a de l'ArbVG, l'approbation du comité d'établissement peut, en vertu des dispositions du paragraphe 2 de cet article, être remplacée par une décision d'un organe de conciliation.

24. Les dispositions combinées des articles 97, paragraphe 1, points 1 à 6 a, et de l'article 97, paragraphe 2, de l'ArbVG réglementent les cas de «participation pouvant être obtenue par la contrainte» dans lesquels, à défaut d'un accord au sein de l'entreprise, la réglementation à adopter peut éventuellement être remplacée par la décision d'un organe de conciliation alors que, dans les cas de «participation facultative» énumérés à l'article 97, paragraphe 1, points 7 à 23 a et 25, de l'ArbVG, la réglementation envisagée ne peut pas être adoptée en cas de défaut d'accord au sein de l'entreprise.

25. Conformément à l'article 91, paragraphe 2, de l'ArbVG, le chef d'entreprise est tenu d'informer le comité d'établissement des données personnelles des travailleurs qu'il a l'intention de faire enregistrer dans un ordinateur, de ce qu'il souhaite faire de ces données et des parties auxquelles il les communiquera. Si besoin est, le comité d'établissement peut contraindre au respect de cette obligation au moyen d'une action judiciaire.

26. L'article 96 a de l'ArbVG dispose que l'approbation du comité d'établissement est

nécessaire pour l'introduction de systèmes automatisés de collecte, de traitement et de transfert de données personnelles relatives aux travailleurs, s'il s'agit de données dépassant les informations personnelles d'ordre général et que leur transfert n'est pas nécessaire à des fins professionnelles. Cette approbation n'est pas requise dans la mesure où le traitement prévu et réel de ces données vise simplement à respecter des obligations prescrites par la loi, des conventions collectives de travail ou le contrat de travail. Le comité d'établissement doit donner son approbation sous la forme d'un accord (écrit). Si le comité d'établissement et le chef d'entreprise ne parviennent pas à se mettre d'accord, ce dernier peut, en vertu de l'article 97, imposer une réglementation par l'intermédiaire de l'organe de conciliation. Si l'employeur adopte la mesure sans l'approbation du comité d'établissement et sans faire appel à l'organe de conciliation, le comité d'établissement peut demander, par une action, la levée de la mesure illégale prise dans ces circonstances.

27. Enfin, l'article 53 de l'Arbeits- und Sozialgerichtsgesetzes (loi sur l'organisation des juridictions de travail et sociales, ci-après l'«ASGG») confère au comité d'établissement le droit d'agir en justice. Cette disposition légale doit être interprétée en ce sens qu'elle établit, en faveur du comité d'établissement, la capacité générale d'ester en justice dans les affaires de droit du travail. L'article 54, paragraphe 1, de l'ASGG permet au comité d'établissement, dans le cadre de son domaine de compétence, d'intervenir en qualité de défendeur ou de demandeur dans des affaires relatives à la constatation de l'existence ou de

l'absence de droits ou de relations juridiques concernant au moins trois travailleurs de l'établissement ou de l'entreprise.

personnel de la Commission, au sens de l'article 9 du statut. Les agents locaux en service auprès de la représentation ont également participé à cette élection. Aucun d'entre eux n'a toutefois été élu.

III — Faits et déroulement de la procédure principale

28. La Commission a une représentation en Autriche (ci-après la «représentation») qui a une mission informative relativement aux affaires européennes. Le personnel de cette représentation est constitué, d'une part, par des fonctionnaires de la Commission et, d'autre part, par des agents locaux. Le litige concerne uniquement ce dernier groupe.

29. Le 12 mars 1998, un comité d'établissement a été élu dans cette représentation, en exécution de l'article 40 de l'ArbVG. La direction de cette représentation a été informée sans délai de ces élections et de l'établissement d'un comité d'établissement. La représentation n'a pas attaqué l'établissement de cet organe. Ainsi qu'il ressort de la décision de l'Oberster Gerichtshof et des observations écrites du comité d'établissement, le président de ce comité et son suppléant ont été considérés par la représentation comme les représentants sur place des agents locaux.

30. Un an plus tard environ, en février 1999, eut lieu l'élection du comité du

31. Fin octobre 1998, le comité d'établissement a souhaité obtenir des informations sur un dispositif de contrôle, qui permet de stocker et de traiter les données à caractère personnel des employés du fait que, pour accéder à leur bureau, ceux-ci doivent utiliser une carte à puce personnalisée et un code. Comme nous l'avons indiqué ci-dessus, en vertu de l'article 96, paragraphe 1, de l'ArbVG, l'approbation du comité d'établissement est nécessaire pour introduire un système automatisé de collecte, de traitement et de transfert de données personnelles concernant les travailleurs, s'il s'agit de données plus détaillées que les informations personnelles d'ordre général et si le transfert de ces données n'est pas nécessaire à des fins professionnelles. En introduisant ce système de contrôle sans l'approbation requise par les articles 91 et 96 a de l'ArbVG, la Commission aurait agi illégalement selon le demandeur et ce système doit donc à son avis être démantelé.

32. Aussi, le demandeur a demandé au juge national d'obliger la défenderesse à lui communiquer le type de données personnelles concernant les employés, qui sont enregistrées dans le système de contrôle ainsi que le destinataire de ces données. Il a également demandé que tous les appareils installés illégalement en vue de l'enregis-

trement de ces données personnelles soient démantelés. Le demandeur a été débouté de ces demandes tant en première instance qu'en degré d'appel.

33. En première instance, le tribunal a souligné que le régime légal applicable aux agents locaux relève de règlements directement applicables dans l'ordre juridique national. Ces règlements ont la primauté sur une réglementation nationale incompatible. Il a également estimé que les renvois au droit national dans les règlements communautaires concernés ne peuvent concerner que des droits individuels. Enfin, il a déclaré que, comme l'article 9 du statut institue un système de représentation du personnel, l'ArbVG ne pouvait pas s'appliquer parallèlement. Il estimait sans importance le fait que le régime mis en place par l'article 9 du statut était moins poussé que celui de l'ArbVG. Il ajoutait que l'on ne pouvait pas justifier la non-application d'une disposition par le fait qu'elle est susceptible d'amélioration. Cela n'a d'autres conséquences que d'obliger le législateur compétent à élaborer un meilleur règlement.

34. La juridiction de recours a, en substance, constaté que tant les règlements communautaires que le droit autrichien s'appliquent à la relation contractuelle existant entre les agents locaux en service en Autriche et les Communautés européennes. Comme le champ d'application de l'ArbVG est déterminé par le principe de territorialité et que la défenderesse relève en

tant que telle de cette loi, l'ArbVG lui est en principe applicable. Il a néanmoins souligné que, au regard de la primauté du droit communautaire, le statut et l'ArbVG présentent une incompatibilité irréconciliable quant à la capacité d'ester en justice. C'est pourquoi la capacité d'ester en justice que l'article 53, paragraphe 1, de l'ASGG octroie au comité d'établissement ne peut pas être invoquée à l'encontre des Communautés européennes. À cause de ce principe, il a considéré que la coexistence du comité du personnel au sens de l'article 9 du statut et des organes de représentation des travailleurs ayant capacité d'ester en justice conformément à l'article 53, paragraphe 1, de l'ASGG était exclue au sein des Communautés européennes.

35. Dans le pourvoi en révision, l'Oberster Gerichtshof, partant du principe de l'application de l'ArbVG sur la représentation, a constaté que les parties étaient en désaccord sur la signification et le champ d'application de l'article 79 du RAA. À l'inverse de la défenderesse, le demandeur comprend cette disposition comme renvoyant de manière générale au droit national en vigueur qui, dans le cas de la république d'Autriche, comprend également un renvoi aux dispositions de la partie II de l'ArbVG, eu égard au lien étroit existant entre le droit relatif aux contrats de travail et le droit relatif à l'organisation de l'entreprise. En outre, la question se pose de savoir si les dispositions du statut en matière de représentation du personnel évincent les dispositions de l'ArbVG. Par conséquent, l'Oberster Gerichtshof a sus-

pendu la procédure et exposé les deux questions préjudicielles suivantes à la Cour:

«1) L'article 79 du RAA, aux termes duquel les conditions d'emploi des agents locaux, notamment

a) les modalités de leur engagement et de la résiliation de leur engagement,

b) les congés et

c) leur rémunération,

sont fixées par chaque institution sur la base de la réglementation et des usages existant au lieu où l'agent est appelé à exercer ses fonctions, doit-il être interprété dans le sens d'un renvoi au droit du travail national concerné, renvoi qui, dans le cas de la république d'Autriche, prévoit également l'application des dispositions sur l'organisation sociale des entreprises, visées dans la partie II de l'ArbVG?

2) L'article 9 du statut et les dispositions de l'annexe II du statut relatives au

comité du personnel, qui est également compétent pour les agents locaux, doivent-ils être interprétés en ce sens qu'ils réglementent de façon exhaustive les relations collectives du travail et le droit d'être consulté des agents locaux et, partant, excluent l'application aux agents locaux en service à la représentation de la Commission des Communautés européennes à Vienne des dispositions relatives à l'organisation sociale des entreprises contenues dans la partie II de l'ArbGV?»

36. Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice, des observations écrites ont été déposées par le demandeur (le comité d'établissement) et la défenderesse (la Commission) au litige au principal ainsi que par le gouvernement allemand, le gouvernement autrichien et le gouvernement suédois. Le 11 février 2003, une audience a eu lieu pendant laquelle les parties au litige au principal ainsi que le gouvernement suédois ont pu exposer leur point de vue en détail. Lors de cette audience, le gouvernement néerlandais a également fait part de sa position de la matière.

37. Le 13 décembre 2002, la Cour a demandé à la Commission de répondre à la question écrite portant sur le point de savoir si la réglementation-cadre des pays tiers ainsi que les conditions particulières en vigueur en Autriche continuent à être applicables aux agents locaux de la représentation même après l'adhésion de la

république d'Autriche à l'Union européenne et, dans la négative, quelle autre réglementation leur est dorénavant applicable. Par lettre du 17 février 2003, la Commission a répondu par l'affirmative à la question posée. Les réglementations précitées restent applicables à titre provisoire, en attendant une modification faisant suite à l'adhésion de la république de Finlande, de la république d'Autriche et du royaume de Suède.

39. Cette affaire soulève donc une question de principe quant à la relation existant entre le droit national et le droit communautaire, même si cela se joue sur le terrain assez limité de l'influence que les fonctionnaires locaux des Communautés européennes peuvent exercer sur la gestion d'un service décentralisé de la Commission. Dans ces conditions, le droit communautaire est-il d'application exclusive ou bien le droit national s'applique-t-il de manière supplétive? Le fait qu'il s'agisse ici d'une matière qui relève des droits sociaux fondamentaux en accentue encore le caractère de principe.

IV — Appréciation

Introduction

38. L'enjeu de la procédure au fond vise en substance à faire reconnaître que le comité d'établissement peut exercer les compétences que lui attribuent les dispositions pertinentes du travail autrichien en matière de participation également à l'encontre de la représentation. Examiné sous un autre jour: un service de la Commission établi dans un autre État membre peut-il être soumis au droit applicable sur place quant à la représentation, à la consultation et, lorsque la législation nationale le prévoit, à la codécision des travailleurs qui ont la qualité d'agents locaux en vertu du droit communautaire?

40. Avant d'aborder concrètement les questions posées par l'Oberster Gerichtshof, nous souhaitons formuler quelques observations de nature plus générale relativement au contexte, au régime et à la fonction de la participation à la gestion d'une entreprise ou d'une organisation ainsi que la grande variété de systèmes que l'on rencontre en la matière au sein des États membres. À notre avis, pour répondre à ces questions, il est essentiel de replacer dans son juste contexte la participation des travailleurs à la prise de décision dans les entreprises et les organisations.

41. Le développement des structures de participation dans les divers États membres laisse entrevoir une image assez diffuse. Cela est dû au fait que le problème de la représentation des travailleurs au sein de l'entreprise dépend étroitement du développement industriel, développement qui s'est

déroulé de manière très différente dans chaque État membre. Les premières ébauches de représentation de travailleurs au sein des entreprises ont eu lieu au XIX^e siècle, au Royaume-Uni par exemple où des «shop stewards» étaient élus par les travailleurs pour défendre leurs intérêts vis-à-vis de l'employeur. En Allemagne et en Autriche également, on constate à la fin du XIX^e siècle que des employeurs mettent en œuvre certaines formes de représentation des travailleurs, en vue justement de s'opposer à l'influence des syndicats. En Italie également, les premiers comités de travailleurs, élus par l'ensemble de ceux-ci, se constituent au début du XX^e siècle. Dans les États scandinaves, au Danemark, en Suède et en Finlande, des initiatives datant d'avant la Seconde Guerre mondiale sont prises pour parvenir à former une représentation de tous les travailleurs. Ces initiatives n'ont toutefois conduit à la mise en place de structures concrètes que plusieurs années plus tard. Le développement des comités d'établissement ou des organes similaires aux Pays-Bas et en Belgique n'a pris forme qu'après la Seconde Guerre mondiale⁵.

42. Cette évolution est intéressante dans la mesure où elle permet de retracer le fondement philosophique sur lequel repose la représentation. Il faut distinguer ici des modèles dans lesquels employeur et travailleur participent à une structure de concer-

tation sur un pied d'égalité et des modèles dans lesquels les travailleurs défendent leurs intérêts propres face à l'employeur au sein de l'entreprise. Le fondement juridique est également différent, si bien que dans certains États membres les compétences des comités d'établissement sont enracinées dans la loi, alors que dans d'autres États ce fondement se trouve dans des conventions collectives. Lorsque la constitution d'un comité d'établissement est obligatoire, les critères sont assez différents d'un État membre à l'autre. Dans certains cas, il faut instituer un comité d'établissement lorsque l'entreprise considérée emploie 35 ou 50 travailleurs, dans d'autres cas ce chiffre est nettement plus élevé, à savoir 150, 500 ou 1 000 travailleurs. Il va presque de soi que, dans tous ces systèmes différents, les compétences des comités d'établissement diffèrent également de manière sensible; les extrêmes en la matière vont d'un simple droit de consultation à un droit de codécision, accompagné ou non de la possibilité de recourir au juge pour imposer ce droit par la contrainte⁶.

43. Il est évident que nous ne pouvons souligner ici que quelques aspects de cette large problématique mais, à notre avis, les éléments développés ci-dessus suffisent à montrer que la participation des travailleurs constitue une matière extrêmement variée dans laquelle les développements, traditions et cultures nationaux ont exercé — et exercent encore — une influence manifeste sur les formes et les degrés de la participation mise en œuvre. Ce qui nous semble toutefois revêtir une signification essentielle est que la discussion concernant ces formes porte d'abord et

5 — Nous avons extrait cette information du relevé comparatif établi par le Prof. Dr. R. Blanpain, «Information and consultation of employees, A comparative overview» publié dans Blanpain, R., Buijs, D.C., et Lamers, J.J.M., *Medezeggenschap op Europees niveau, De EU-Richtlijn van 22 september 1994*, Deventer, 1997, p. 1 à 46.

6 — Ibidem.

surtout sur l'organisation même de l'entreprise. La participation des travailleurs s'enracine dans l'idée que, si le fonctionnement d'une entreprise ou d'une organisation dépend de l'effort conjoint de la direction et du personnel, il est important que ce dernier ait également la possibilité d'exercer une responsabilité propre pour les décisions qui influencent ce fonctionnement. L'intérêt desservi par la participation est, en d'autres termes, l'intérêt des travailleurs dans la gestion de l'entreprise ou de l'organisation en tant que telle.

44. C'est la même chose au sein de la Communauté et nous ne visons pas seulement ici les règlements internes qui s'appliquent à l'égard du propre personnel, mais également les directives communautaires adoptées en la matière et qui ont pour objectif de stimuler le dialogue social⁷. L'idée directrice de la directive relative au comité d'établissement européen est l'égalité de traitement des travailleurs des entreprises transnationales concernant l'information et la consultation lors de la prise de décisions susceptibles d'avoir des conséquences (considérables) sur les intérêts des travailleurs. La directive établissant un cadre général relatif à l'information et la consultation des travailleurs vise à renforcer le dialogue social au sein de l'entreprise afin de favoriser l'anticipation des risques,

de rendre l'organisation du travail plus flexible et de faciliter l'accès des travailleurs à la formation au sein de l'entreprise, de sensibiliser les travailleurs aux besoins d'adaptation, d'accroître la disponibilité des travailleurs pour qu'ils s'engagent dans des mesures et des actions visant à renforcer leur capacité d'insertion professionnelle, de promouvoir l'association des travailleurs à la marche et à l'avenir de l'entreprise et de renforcer la compétitivité de celle-ci⁸. Il s'agit d'aspects clairs concernant l'organisation de l'entreprise et qui dépassent la relation de travail individuelle.

45. La participation des travailleurs doit par conséquent être comprise comme un moyen d'organiser les relations sociales au sein d'une entreprise et de partager des responsabilités relatives à la gestion de l'entreprise. Pour réaliser ces fonctions, la structure de la participation doit être de caractère unitaire et tous les membres du personnel doivent pouvoir y prendre part sur un pied d'égalité. C'est pourquoi le système de la participation des travailleurs doit normalement être enraciné dans la législation. C'est dans ce contexte qu'il faut examiner les questions posées par l'Oberster Gerichtshof.

Les questions: deux approches possibles

46. Les questions soulevées ressemblent à des vases communicants en ce sens qu'il

7 — Directive 94/45/CE du Conseil, du 22 septembre 1994, concernant l'institution d'un comité d'entreprise européen ou d'une procédure dans les entreprises de dimension communautaire et les groupes d'entreprises de dimension communautaire en vue d'informer et de consulter les travailleurs (JO L 254, p. 64), modifiée par la directive 97/74 du Conseil, du 15 décembre 1997 (JO 1998, L 10, p. 22), et la directive 2002/14/CE du Parlement européen et du Conseil, du 11 mars 2002, établissant un cadre général relatif à l'information et la consultation des travailleurs dans la Communauté européenne (JO L 80, p. 29).

8 — Septième considérant.

existe une relation directe entre les réponses à donner aux deux questions. Si la réponse à la première question est affirmative (signifiant que la notion de «conditions d'emploi» de l'article 79 du RAA vise également les dispositions nationales relatives à la participation), cela implique que la réponse à la deuxième question est négative (à savoir que l'article 9 du statut n'est pas exclusif). À l'inverse, une réponse négative apportée à la première question appelle une réponse positive pour la deuxième.

47. La première question se concentre sur la signification et la portée de la notion de «conditions d'emploi» visée à l'article 79 du RAA. Le renvoi au droit national en vue de déterminer les conditions de travail des agents locaux doit-il être compris en ce sens qu'il englobe les dispositions nationales relatives à la participation telles que celles contenues dans la partie II de l'ArbVG? Autrement dit, la notion de «conditions d'emploi» doit-elle recevoir une interprétation étroite en ce sens qu'elle serait limitée aux seuls aspects contractuels (individuels) de la relation de travail entre employeur et travailleur ou une interprétation plus large est-elle possible et la notion englobe-t-elle donc les aspects relatifs à l'organisation (collective) du travail?

48. La deuxième question vise le caractère exclusif ou pas de l'article 9 du statut, qui sert de base à la représentation et à la participation du personnel des institutions communautaires. Si l'on estime que cette

disposition règle en effet la participation des agents locaux de manière exclusive, il n'y a pas lieu de procéder à une application supplétive ou parallèle des dispositions de droit national relatives à la participation des travailleurs. Dans le cas inverse, elles peuvent s'appliquer de cette manière.

49. Par conséquent, on peut distinguer deux approches de la problématique soulevée par les deux questions préjudicielles. D'un côté, nous nous trouvons devant une interprétation large (la notion de «conditions d'emploi» implique la participation et l'article 9 du statut n'est donc pas exclusif), insistant sur l'idée que la cogestion sert à protéger le travailleur. Cette approche est celle du demandeur au litige au principal ainsi que du gouvernement autrichien, du gouvernement suédois et du gouvernement néerlandais. De l'autre côté, nous avons l'approche plus restrictive (la notion de «conditions d'emploi» ne concerne que la relation de travail individuelle et l'article 9 est exhaustif) qui considère la cogestion comme une partie de l'organisation interne d'une entreprise ou d'une organisation. Cette approche est suivie par la Commission et le gouvernement allemand. Nous commencerons par reproduire les arguments principaux invoqués par les intervenants à l'appui des deux conceptions.

Observations formulées en faveur de l'interprétation large

50. Le demandeur part de l'idée que le libellé de l'article 79 du RAA ne fournit

aucune indication expresse sur le point de savoir si le droit national des relations collectives du travail fait partie des «conditions d'emploi» des agents locaux devant être fixées sur la base du droit national et des usages locaux. Cette disposition n'exclut pas non plus une telle possibilité. Le demandeur estime que, si le législateur communautaire avait souhaité que la notion de «conditions d'emploi» soit interprétée de façon étroite, il aurait dû choisir un terme plus adéquat, comme celui de «conditions contractuelles». Tel n'ayant pas été le cas, ce terme doit être compris dans un sens large, de manière à recouvrir toutes les réglementations légales et contractuelles concernant de près ou de loin le statut des travailleurs. Il renvoie en la matière à l'article 39 CE où cette notion apparaît au paragraphe 2⁹.

51. Ensuite, le demandeur montre que, comme l'article 79 du RAA prévoit que les conditions d'emploi sont fixées «sur la base» de la réglementation et des usages existant au lieu où l'agent est appelé à exercer ses fonctions, il faut tenir compte de l'intégralité des dispositions fondamentales pertinentes de l'ordre juridique national concerné. Il rappelle dans ce contexte l'arrêt de la Cour dans l'affaire Vitari¹⁰. Dans cet arrêt qui, à notre connaissance, est le seul dans lequel cette disposition est à l'ordre du jour, la Cour a estimé que le renvoi à la réglementation et aux usages locaux de l'article 79 du RAA «signifie simplement que la réglementation adoptée

par chaque institution ne peut être en contradiction avec les règles de base du droit national applicable»¹¹. Le demandeur estime que ce passage signifie que les «règles de base» visées sont au moins celles qui ne sauraient être modifiées contractuellement. En font certainement partie les dispositions pertinentes nationales concernant les relations collectives de travail. Le demandeur rappelle également que dans le contexte de l'article 79 du RAA le droit national a pour rôle non seulement de limiter la compétence législative à l'égard des agents locaux, mais également de combler les lacunes de la réglementation communautaire, notamment en matière de protection juridique.

52. Outre ces arguments de nature textuelle, le demandeur souligne également l'ensemble du contexte de l'article 79 du RAA. Au sein du titre IV, cette disposition joue un rôle central et a pour objectif de donner aux agents locaux un niveau de protection correspondant aux normes nationales, en raison de leur lien social et politique avec le lieu où ils exercent leurs fonctions. Il fait également observer que la réglementation-cadre des pays tiers et le règlement fixant les conditions particulières d'emploi des agents locaux en service en Autriche contiennent des dispositions qui ne font pas partie des clauses contractuelles classiques, dont des dispositions relatives à la sécurité sociale, aux voies de réclamation et de recours ainsi qu'aux mesures disciplinaires. Le RAA lui-même contient également une disposition organisant le droit de vote actif et passif des travailleurs, qui relève traditionnellement du droit des rela-

9 — L'article 39, paragraphe 2, CE s'énonce comme suit: «Elle [la libre circulation des travailleurs] implique l'abolition de toute discrimination, fondée sur la nationalité, entre les travailleurs des États membres, en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail».

10 — Arrêt du 9 novembre 2000 (C-126/99, Rec. p. I-9425).

11 — Point 23 de l'arrêt.

tions collectives de travail. Enfin, le demandeur estime que la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et notamment ses articles 28 et 30, montre qu'il existe un lien indestructible entre le droit du contrat de travail et celui des relations collectives du travail.

53. Comme dernier point concernant l'article 79 du RAA, le demandeur fait valoir que ladite disposition vise à garantir aux agents locaux une protection efficace contre l'établissement de conditions d'emploi incompatibles avec la réglementation et les usages locaux. La primauté du droit national ressort non seulement du renvoi aux dispositions nationales, mais également du renvoi au droit non écrit, à savoir les simples usages et coutumes.

54. S'agissant de l'article 9 du statut, le demandeur estime que le comité du personnel ne dispose que du seul droit d'être entendu et que ses droits à la cogestion ne sont organisés que de manière très fragmentaire. En outre, il ne représente le personnel qu'à l'égard de l'institution elle-même et donc pas à l'égard d'une partie du service comme la représentation. Dans ces conditions, il serait impensable de conférer à l'article 9 un caractère exhaustif. Prêter au législateur la volonté d'avoir voulu arrêter, avec l'article 9 du statut, une réglementation définitive et exhaustive reviendrait à lui prêter l'intention de faire échec à une représentation efficace des intérêts du personnel.

55. Le demandeur ajoute que, à la condition qu'il ne soit pas contraire au droit communautaire, le droit national peut trouver application à côté du droit communautaire lorsque ce dernier n'a pas réglementé de façon exhaustive un domaine bien spécifique. Le seul fait que, pour le même cercle de personnes, l'ArbVG prévoit l'institution d'un comité d'établissement n'est en soi pas contraire aux dispositions du droit communautaire relatives au comité du personnel. D'une part, il ne peut être question de contradiction entre le droit national et le droit communautaire si le premier ne fait que compléter une réglementation relevant du second qui manifestement ne satisfait qu'à des exigences minimales. D'autre part, il ne peut y avoir primauté d'une norme de droit communautaire qui, tel l'article 9 du statut, ne permet pas d'atteindre l'objectif visé.

56. Partant de l'idée que l'objectif primordial du droit du travail est la protection des travailleurs, le gouvernement autrichien souligne la situation particulière des agents locaux. Contrairement aux «autres agents» des Communautés, ils ne sont liés à la structure institutionnelle de la Commission que d'une façon marginale, car ils accomplissent principalement des tâches d'exécution. Si, dans ces conditions, on considérait que le terme «conditions d'emploi» de l'article 79 du RAA ne comprend pas le droit des relations collectives du travail, il en résulterait une discrimination des agents locaux par rapport aux autres agents, les premiers ne disposant pas réellement d'un organe de représentation susceptible de défendre la totalité de leurs intérêts. Le comité du personnel n'est pas en mesure de le faire, notamment parce que, pour ce

faire, des connaissances étendues des droits nationaux du travail seraient requises. Le but protecteur de l'article 79 s'oppose par conséquent à une interprétation en vertu de laquelle il conviendrait de distinguer entre les conditions d'emploi selon qu'elles relèvent des relations individuelles ou des relations collectives du travail.

57. Selon le gouvernement autrichien, son interprétation est confirmée par le fait que la version allemande de l'article 79 du RAA utilise le terme «Beschäftigungsbedingungen». Quoique le contenu de cette notion générale soit illustré par certains aspects non limitatifs de la relation de travail individuelle, cette disposition n'exclut pas que les dispositions concernant les relations collectives de travail en fassent partie. En la matière, il renvoie également au droit d'élire et d'être élu de l'article 7 du RAA qui ne fait pas partie de la relation de travail individuelle. À son avis, il résulte du passage cité de l'arrêt Vitari¹² que, lorsque l'article 79 renvoie au droit national, cela signifie que, lors de la fixation des conditions d'emploi des agents locaux, l'ordre juridique national dans son ensemble donne une orientation fondamentale. Par conséquent, il s'agit d'un renvoi global à l'ensemble du droit national des États membres, qui se fonde sur l'idée sous-jacente de maintenir l'égalité de traitement entre les agents locaux et les autres personnes travaillant sur place.

58. S'agissant de la deuxième question, le gouvernement autrichien fait observer que

le principe de la primauté du droit communautaire implique uniquement que l'application du droit national est écartée en cas de conflit avec le droit communautaire. En l'occurrence, un tel conflit ne surgit toutefois pas entre le droit autrichien relatif à l'organisation sociale des entreprises et les droits plus fragmentaires reconnus au comité du personnel. Il y aurait plutôt lieu de partir de la coexistence des deux catégories de normes. En renvoyant, à l'article 79 du RAA, au droit national et vu le principe de l'égalité de traitement des agents locaux et des autres personnes sur place, le droit communautaire reconnaît sur ce point la possibilité d'une double représentation par le comité d'établissement et par le comité du personnel.

59. À titre préliminaire, le gouvernement suédois relève que l'article 79 du RAA doit être compris en ce sens qu'il accorde aux institutions communautaires une certaine marge d'appréciation discrétionnaire pour fixer les conditions d'emploi des agents locaux, mais que ladite disposition ne leur permet pas fondamentalement de fixer d'autres conditions d'emploi que celles applicables à d'autres travailleurs du pays concerné. Cela ressort également de l'arrêt Vitari¹³. Le renvoi au droit national doit être compris en ce sens que, lors de la fixation des conditions de travail des agents locaux, les règles de base du droit national doivent être prises en considération.

60. Alors que l'Oberster Gerichtshof, dans ses questions, part de la classification du

12 — Précité à la note 10.

13 — Précité à la note 10.

droit (collectif), existant en Autriche, entre les dispositions relatives à l'organisation de l'entreprise et les autres parties du droit du travail, le gouvernement suédois fait observer qu'un tel classement ne peut pas être utilisé par la Cour comme un critère d'interprétation du droit communautaire. Les notions de droit communautaire doivent être interprétées de manière autonome. Dans le cadre de cette interprétation, il faut sans doute tenir compte des traditions communes à tous les États membres mais, estime le gouvernement suédois, la classification utilisée en droit autrichien ne se retrouve pas dans cette tradition. Le droit du travail constitue justement un domaine dans lequel les systèmes juridiques des États membres sont très divergents. On ne retrouve pas davantage une telle classification en droit communautaire. Les mesures qui sont prises en vertu de l'article 137 CE pour réaliser les objectifs visés à l'article 136 CE, tels ceux des conditions d'emploi, de l'information et de la consultation des travailleurs, peuvent finalement se répercuter dans les conditions d'emploi individuelles. Le gouvernement suédois estime donc qu'il n'existe aucune raison de supposer que certaines catégories de règles de droit ne sont pas couvertes lorsque le droit communautaire renvoie à des dispositions de droit national. À condition que les dispositions autrichiennes remplissent un rôle central en droit du travail autrichien, ce sont ces dispositions qui doivent être appliquées aux conditions d'emploi des agents locaux. Cette application est toutefois subordonnée à la condition qu'elle ne soit pas incompatible avec une quelconque règle communautaire.

61. S'agissant de l'article 9 du statut, le gouvernement suédois estime que ce type

de droit rudimentaire ne peut pas être considéré comme une réglementation exhaustive des droits des agents locaux à cet égard. Si tel était le cas, cela impliquerait que les conditions d'emploi des agents locaux se différencieraient, en Suède du moins, de façon fondamentale de celles des autres travailleurs, ce qui ne serait pas conforme à l'objectif qui sous-tend la réglementation concernant les conditions d'emploi des agents locaux. La réglementation du RAA doit être considérée comme un cadre réglementaire minimal. Les institutions communautaires doivent tenir compte de dispositions fondamentales de droit national qui offrent une protection étendue, dans la mesure où elles ne sont pas directement contraires aux règles communautaires. Un tel conflit n'existe pas dans le cas de l'élection d'un comité d'établissement par les agents locaux de la représentation à Vienne.

62. S'agissant de la question relative à l'application de l'ArbVG, le gouvernement néerlandais fait valoir qu'il faut surtout l'examiner à la lumière du principe de territorialité. Sur la base de ce principe, la représentation est soumise au droit du travail autrichien, à moins que le contraire ne soit expressément spécifié. En l'absence d'une telle disposition expresse, également dans le protocole concernant les privilèges et immunités des Communautés européennes du 8 avril 1965, il faut admettre que l'intégralité des dispositions de l'ArbVG s'applique à la représentation.

63. Selon le gouvernement néerlandais, l'article 79 du RAA confirme que le prin-

cipe de territorialité doit être pris comme fil directeur par les institutions communautaires concernées pour fixer les conditions d'emploi et le droit du travail applicable aux agents locaux. Dans ce cadre, la distinction entre le droit du travail individuel et le droit du travail collectif n'est pas importante. Les agents concernés doivent se voir reconnaître un niveau de protection équivalent à celui prévu par la réglementation nationale. Même si l'appréciation de cette équivalence est laissée au juge national, le gouvernement néerlandais estime que la réglementation autrichienne offre une protection poussée quant à la participation des travailleurs, de manière telle que le droit communautaire devrait ici céder le pas.

64. Dans le prolongement de ce point de vue, le gouvernement néerlandais estime que l'article 9 du statut ne constitue pas une réglementation exhaustive en ce qui concerne la représentation des agents locaux.

Observations en faveur de l'interprétation étroite

65. La Commission a formulé ses observations en qualité de défenderesse au litige au principal. En premier lieu, elle fait observer que la représentation fait partie de l'organisation interne de la Commission. La représentation a également pour tâche de défendre les intérêts de la Commission en

Autriche et de donner des informations sur l'Union européenne au sens large. En vertu de l'article 7 du RAA, les agents locaux peuvent par conséquent participer aux élections du comité du personnel, tant activement que passivement. Pour les élections du comité du personnel en 1999, aucun représentant issu de la représentation de Vienne n'a été élu, mais bien un agent local d'une autre représentation. La Commission estime que l'ArbVG ne lui est pas applicable, que la constitution du comité d'établissement est nulle et que ce dernier n'a donc pas la capacité d'ester en justice.

66. S'agissant de la réponse à la première question, la Commission estime qu'il faut établir une distinction entre le droit du travail collectif et le droit du travail individuel. À son avis, l'article 79 du RAA concerne exclusivement le droit du travail individuel. Cela ressort non seulement des exemples cités dans cette disposition, mais également de la systématique du RAA. Il souligne ainsi que l'article 7 du RAA relatif au droit d'élire et d'être élu, qui fait normalement partie du droit du travail collectif, figure dans les dispositions générales du RAA applicables à tout agent et ne relève donc pas des dispositions de droit national. En conséquence, seules les règles à appliquer dans le cadre de la relation de travail individuelle doivent être modelées en fonction du droit national, à l'exclusion des règles concernant les organes de représentation et leurs compétences.

67. Selon la Commission, une interprétation différente irait à l'encontre de l'écono-

mie du RAA qui, d'une part, fixe des dispositions générales applicables à toutes les catégories d'agents et, d'autre part, édicte des règles spéciales pour chaque catégorie d'agent en particulier. Étant donné que, pour les autres catégories d'agents, le RAA ne comporte aucune règle de droit du travail collectif et que le titre IV du RAA ne peut être considéré isolément de ses autres dispositions, le renvoi au droit national prévu à l'article 79 ne peut viser que la relation individuelle de travail: l'engagement, les droits et obligations, les conditions d'emploi, la rémunération, la sécurité sociale et le licenciement.

68. S'agissant de la deuxième question concernant le caractère exhaustif ou pas de l'article 9 et de l'annexe II du statut, la Commission y répond affirmativement. Elle souligne que les aspects collectifs de la relation de travail et le droit des agents locaux à être entendus sont insérés dans un règlement et que celui-ci a la primauté sur toute autre disposition incompatible de droit national. De manière générale, le comité du personnel se doit de défendre les intérêts du personnel dans son ensemble, indépendamment de la position juridique ou du lieu d'engagement de l'agent concerné. Il serait incompatible avec le caractère général de la mission du comité qu'une partie du personnel soit représentée par un organe concurrent.

69. Dans ce contexte, il convient de tenir compte du fait que beaucoup de décisions qui, en vertu du droit autrichien, sont soumises à l'approbation du comité d'éta-

blissement sont prises par les services centraux de la Commission à Bruxelles et doivent dès lors prendre en considération d'autres intérêts que ceux du personnel affecté à un endroit déterminé. La représentation de la Commission n'est pas une organisation indépendante, mais une partie de la structure globale de l'institution communautaire. Le comité du personnel fait aussi partie de cette structure et offre au personnel, y compris celui de la représentation, la possibilité de voir ses intérêts défendus par cette voie. L'article 1^{er}, quatrième alinéa, de l'annexe II du statut corrobore cette interprétation étant donné qu'il prévoit que la composition du comité du personnel doit être telle qu'elle assure également la représentation des agents visés à l'article 7 du RAA.

70. Selon la Commission, un système de double représentation porterait atteinte à la cohérence du système de représentation au sein des institutions et nuirait à son efficacité. Les conflits et les divergences d'opinion seraient inévitables étant donné les différences de missions et de compétences attribuées au comité du personnel, d'une part, et à un organe tel que le comité d'établissement, d'autre part. La représentation des agents ne peut, selon la Commission, se faire que par un seul organe qui, eu égard à la primauté du droit communautaire, ne peut être que le comité du personnel.

71. En comparant les possibilités de cogestion d'un comité d'établissement constitué en vertu de l'ArbVG, d'une part, et d'un

comité du personnel, d'autre part, il est manifeste que le premier dispose de compétences plus étendues. Alors que le demandeur soutient que la réglementation communautaire ne constitue qu'un schéma rudimentaire de cogestion, la Commission souligne que le régime communautaire permet au comité du personnel — par l'intermédiaire également de commissions paritaires — de jouer dans la pratique un rôle important et efficace. La Commission estime que, en fixant les conditions d'emploi des agents locaux sur la base du droit national, on tient suffisamment compte des liens étroits que ceux-ci entretiennent avec l'État membre où ils exercent leurs fonctions. Enfin, et bien que ceux-ci ne puissent pas être considérés comme de véritables représentants, il faut aussi souligner que, sur chaque lieu d'affectation de la Commission, il existe des porte-parole des agents qui peuvent faire part de certaines préoccupations à l'administration locale et au comité du personnel. La Commission conclut par conséquent que le droit du travail collectif applicable aux agents, y compris les agents locaux, est réglé de manière exhaustive au niveau communautaire.

72. Le gouvernement allemand fait observer qu'il ne résulte pas du libellé de l'article 79 du RAA, ni des dispositions combinées de l'article 9 et de l'annexe II du statut que le droit local, en l'occurrence le droit autrichien relatif à l'organisation sociale des entreprises, est applicable à la situation ayant donné naissance au litige au principal. Si, à titre exceptionnel, le droit du travail national devait être déclaré applicable aux relations de travail ou de service existant entre les institutions com-

munitaires et leurs agents, cela ne pourrait se faire que par l'intermédiaire du droit communautaire. En l'absence d'un renvoi exprès dans l'article 79 du RAA au droit national des relations collectives de travail, il faut raisonner a contrario et en conclure que cette partie du droit du travail national ne s'applique pas aux agents locaux.

73. Le gouvernement allemand estime que cette interprétation est conforme à la fois aux objectifs du droit national concernant l'organisation sociale des entreprises et à ceux de la réglementation relative au comité du personnel. Si, concernant le champ d'application de la réglementation nationale dans sa généralité, il faut évidemment partir du principe de territorialité, cette réglementation ne tient toutefois pas compte de la mission spécifique et de la constitution des représentations de la Commission à l'étranger. Alors que les dispositions nationales relatives à la cogestion des travailleurs prévoient une implication à la prise de décision dans l'entreprise, il faut reconnaître que la direction d'une représentation de la Commission ne prend pas davantage de décisions de gestion que les chefs de représentations diplomatiques ou consulaires. Leur tâche première est de veiller aux intérêts des États ou de l'organisation (internationale) qu'elles représentent. Elles doivent notamment éviter d'être impliquées dans des conflits «syndicaux» locaux.

74. En bref, les dispositions nationales relatives à l'organisation sociale des entreprises ne sont pas susceptibles d'être appli-

quées à l'organisation interne de ces représentations. Lorsqu'un État déclare une telle procédure applicable à sa propre administration, il s'agit d'une mesure législative qui ne saurait lier les organisations internationales ou supranationales ou d'autres États qui établissent des représentations dans le pays d'accueil. Au contraire, il est possible que l'institution ou un État se réservent le droit de prendre des mesures pour impliquer les agents des représentations situées à l'étranger dans l'élaboration de leurs conditions de travail. Eu égard à l'organisation et à la mission qui sont les leurs, les institutions de la Communauté se sont dotées d'une réglementation spécifique concernant la représentation du personnel qui, pour éviter de courir le risque d'être ébranlée, doit primer les lois nationales portant organisation sociale des entreprises. La coexistence de dispositions nationales et de règles communautaires en la matière pourrait conduire, selon le gouvernement allemand, à des résultats absurdes. La Communauté dispose actuellement d'une réglementation spécifique adaptée à l'organisation et à la mission qui sont les siennes. Si l'application du droit national devait relativiser cette réglementation, cela contredirait la volonté du législateur communautaire.

75. Enfin, le gouvernement allemand fait valoir que l'application inconditionnelle du droit communautaire en la matière est garantie par le principe de droit international coutumier prévoyant la liberté d'organisation interne des représentations à l'étranger. En outre, il faut veiller à ce que le droit communautaire relatif à la représentation du personnel s'applique de manière uniforme tant à l'intérieur qu'à

l'extérieur de l'Union européenne. En d'autres termes, il s'applique également aux représentations de l'Union situées dans des États tiers. Si un pays d'accueil avait la possibilité de déclarer son droit national relatif à la cogestion applicable à une représentation de l'Union, il risquerait d'y avoir influence illicite du pays d'accueil, ce qui pourrait porter préjudice à l'accomplissement de la mission de cette représentation dans l'intérêt de l'Union.

Analyse et réponse aux questions

76. Comme nous l'avons indiqué dans les remarques préliminaires, l'enjeu de la procédure engagée devant les juridictions autrichiennes est d'obtenir la constitution, auprès de la représentation de la Commission des Communautés européennes, d'un organe de représentation des agents locaux conformément à l'ArbVG et exerçant les compétences prévues par cette législation. Pour ce faire, un fondement juridique s'avère nécessaire. Comme il s'agit d'une relation de travail organisée par le droit communautaire, le premier aspect de la question est de déterminer si le droit communautaire est susceptible de fournir ce fondement juridique. Si tel n'est pas le cas, le droit communautaire autorise-t-il l'application supplétive du droit national du travail, et plus particulièrement du droit national relatif à l'organisation du travail?

77. Il s'agit là des problèmes exprimés en termes généraux, sous-jacents aux deux

questions préjudicielles. La question portant sur la portée du terme «conditions d'emploi» de l'article 79 du RAA vise le fondement communautaire. La question relative au caractère exhaustif de l'article 9 du statut porte sur l'application supplétive du droit national.

vailleurs une forme plus efficace de cogestion. Vu sous cet angle, il est donc compréhensible que les agents concernés essayent de faire reconnaître un statut formel au comité d'établissement de la représentation. Toutefois, cela est-il juridiquement correct?

78. Dans nos observations préliminaires, nous avons déjà indiqué que la cogestion des travailleurs doit surtout être considérée comme une question relative à l'organisation d'une entreprise ou d'une institution, portant sur le processus d'élaboration des décisions concernant le fonctionnement de l'entreprise ou de l'institution. Les intérêts des différentes catégories de travailleurs jouent évidemment un rôle en la matière, mais la contribution de ces catégories doit toujours se mesurer par rapport au critère de la mesure dans laquelle l'entreprise ou l'institution concernées peuvent réaliser leur objectif au mieux des intérêts de tous ceux qui sont impliqués dans leur fonctionnement.

80. L'argumentation se concentre sur l'interprétation de l'article 79 du RAA qui constitue le fondement de la relation de travail entre les agents locaux et, en l'espèce, la Commission. En vertu de cette disposition, les conditions d'emploi de ces agents sont fixées par chaque institution conformément aux prescriptions et aux usages en vigueur au lieu où l'agent doit exercer ses activités. Pour indiquer les conditions d'emploi devant en tout cas être fixées conformément au droit national, cette disposition mentionne explicitement, dans une liste non limitative, les aspects «modalités de leur engagement et de la résiliation de leur engagement», «congrés», «rémunération».

79. S'agissant de la représentation des agents locaux auprès de la représentation de la Commission à Vienne, il existe deux voies permettant de mettre en œuvre cette représentation: le comité du personnel visé à l'article 9 du statut et le comité d'établissement visé aux articles 40 et 50 de l'ArbVG. Il n'est pas contesté que les compétences du comité d'établissement constitué en vertu du droit national dépassent celles du comité du personnel et que, par conséquent, l'ArbVG garantit aux tra-

81. S'agissant justement du caractère non limitatif de cette énumération, la question soulevée est de savoir si le terme «conditions d'emploi» est suffisamment large pour englober des dispositions relatives à la cogestion, ce qui aurait pour effet d'obliger les institutions communautaires à tenir compte des prescriptions nationales édictées en la matière en faveur des agents locaux.

82. Les demandeurs, le gouvernement autrichien, le gouvernement suédois et le gouvernement néerlandais ont invoqué des arguments de nature textuelle, économique et téléologique pour démontrer que la notion de «conditions d'emploi» doit être entendue de manière large et que le renvoi au droit national dont l'institution communautaire doit tenir compte en fixant ces conditions a un caractère global. À l'inverse, la Commission et le gouvernement allemand ont soutenu que cette notion ne peut avoir qu'une signification limitée et concerne exclusivement les aspects individuels de la relation de travail. Nous avons déjà développé en détails les arguments principaux pour et contre ces théories.

83. En premier lieu, nous établirons que la notion de «conditions d'emploi» de l'article 79 du RAA qui fait partie du règlement n° 259/68 est une notion communautaire dont il faut déterminer le contenu sur la base de l'objectif et de la fonction du règlement dans lequel elle est utilisée. Comme le gouvernement suédois, nous estimons que les classifications nationales d'un domaine comme le droit du travail subdivisant la notion générique de conditions d'emploi en un aspect collectif et un aspect individuel ne peuvent pas fonder la définition de cette notion en droit communautaire. Dans le même esprit, le terme allemand de «conditions d'emploi» — Beschäftigungsbedingungen — cité par le gouvernement autrichien ne peut pas être utilisé pour définir cette notion. Si les traditions et les notions juridiques communes aux États membres peuvent servir dans certains cas à mieux circonscrire certaines notions communautaires, la diver-

sité est en la matière trop grande, comme nous l'avons déjà constaté. Quoiqu'il en soit, dans la définition d'une notion de droit communautaire, il faut toujours replacer la fonctionnalité de la notion dans le contexte du règlement communautaire en cause.

84. S'agissant de la fonctionnalité, il faut bien constater que la représentation fait partie intégrante de l'organisation formelle de la Commission. Est en cause ici la relation de travail entre une institution de l'Union européenne et une catégorie de membres du personnel de cette institution. Les conditions d'emploi applicables à cette relation de travail en vertu de l'article 79 du RAA sont fixées par l'institution communautaire concernée. Conformément à cette disposition, les prescriptions et usages du lieu où les fonctions sont exercées sont utilisés comme cadre de référence et les conditions d'emploi, quant à elles, ont un fondement de droit communautaire. Il n'y a pas incorporation du droit du travail national par le biais du renvoi. Les règles nationales sont reprises dans la mesure où cela s'avère nécessaire et utile à la relation de travail avec les agents locaux et où cela leur offre la garantie minimale que leur contrat de travail est conclu à des conditions identiques ou analogues à celles qu'un employeur établi sur place leur octroierait.

85. Nous comprenons dans ce sens l'arrêt de la Cour rendu dans l'affaire Vitari¹⁴. Le litige concernait la question de savoir si un

14 — Précité à la note 10.

agent local ayant conclu un contrat de travail d'une durée déterminée avec la Fondation européenne pour la formation pouvait invoquer une disposition de droit italien stipulant que les contrats de travail, à quelques exceptions près, doivent être conclus pour une durée indéterminée. En l'espèce, le règlement communautaire applicable prévoyait aussi que des contrats à durée indéterminée devaient être conclus si bien que sur ce point les réglementations nationale et communautaire n'étaient pas contradictoires. Le conflit se concentrait sur la présence ou non de certaines circonstances justifiant la conclusion d'un contrat à durée déterminée, par dérogation à la règle principale. Dans ce contexte, la Cour a déclaré au point 23 de son arrêt, cité par toutes les parties:

l'espèce, la durée du contrat de travail), nous estimons que la Cour, en se référant aux «règles de base du droit national applicable» ne peut avoir eu en vue que les règles de base de droit national concernant directement la problématique en cause dans cette affaire. À notre avis, lire dans ce passage que le terme «règles de base» renvoie à l'ensemble du droit national, y compris les règles portant sur des matières dépassant la portée du contrat de travail en cause, dépasse l'objectif du texte. En spécifiant qu'il doit s'agir des règles de base du droit national «applicable», la Cour a, à notre avis, plutôt voulu dire que les dispositions de droit national pertinentes pour analyser le contrat de travail en cause sont déterminées par le contenu de ce contrat et non l'inverse.

«Toutefois, il ne saurait être déduit de l'article 79 du RAA qu'il y a lieu d'appliquer, tel quel, à la relation de travail liant une institution communautaire à un agent local, le droit national de l'État sur le territoire duquel l'agent local exerce ses fonctions. En effet, il ressort de cet article que les conditions d'emploi des agents locaux 'sont fixées par chaque institution sur la base de la réglementation et des usages' de l'État d'affectation, ce qui signifie simplement que la réglementation adoptée par chaque institution ne peut être en contradiction avec les règles de base du droit national applicable.»

86. Étant donné que cet arrêt concernait manifestement une matière relevant des conditions d'emploi au sens strict (en

87. En outre, de la première phrase du point 23 de l'arrêt Vitari¹⁵, il ressort que le droit national ne peut pas s'appliquer de lui-même au contrat de travail entre l'institution communautaire et l'agent local. L'incorporation de certains éléments du droit national dans la relation de travail avec les agents locaux ne peut se faire qu'au moyen d'un acte communautaire exprès, comme le gouvernement allemand l'a d'ailleurs remarqué. Sur la base du renvoi exprès de l'article 79 du RAA, le droit national doit être considéré, dans ce contexte, comme une orientation contraignante pour établir les conditions d'emploi. Dans la mesure où il s'agit de déterminer le contenu d'un contrat, et donc les conditions d'emploi à appliquer, le droit national restreint la liberté politique des institutions communautaires. C'est également la signification du passage final du point cité.

15 — Précité à la note 10.

88. En se distanciant du libellé de l'article 79 et en examinant l'économie du RAA, nous constatons que ce régime est construit de manière telle qu'au titre I des dispositions générales sont reprises qui sont applicables aux différentes catégories de personnel réglementées dans ce régime et que les quatre titres suivants comprennent des dispositions spécifiques pour chaque catégorie séparément. Pour les catégories «agents temporaires» et «agents auxiliaires» en particulier des règles sont reprises dans des chapitres séparés relativement aux «droits et obligations» (qui se réfèrent aux dispositions similaires du statut), «recrutement», «conditions d'emploi» (rubrique dont font partie la durée du travail et les congés), «rémunération et remboursement de frais», «sécurité sociale» et «voies de recours». Comme le titre IV renvoie au droit national pour définir les mêmes aspects de la position juridique des agents locaux, nous estimons que la portée matérielle du titre IV ne peut pas dépasser les aspects réglés par les autres titres. Pour résumer, il serait contraire à l'économie du RAA d'admettre que certaines matières puissent être réglées en vertu de l'article 79 alors que ces mêmes matières ne sont pas réglées pour les autres catégories de personnel.

89. L'argument selon lequel certaines dispositions du RAA ne peuvent pas être comptées stricto sensu parmi les conditions d'emploi individuelles et font donc plutôt partie de la sphère collective (comme l'article 7 relatif au droit d'élire et d'être élu et l'article 81 relatif au règlement des conflits), ce qui signifie que la notion de «conditions d'emploi» de l'article 79 du

RAA illustrée de manière non limitative a une portée plus large que la pure relation de travail individuelle, méconnaît à notre avis l'objectif de ce régime. De l'économie et du contenu du RAA, il ressort que l'article 79 n'a pas pour objectif de régler davantage d'aspects de la relation de travail que le RAA ne le fait pour les autres catégories de personnel. C'est uniquement la manière dont cela se fait qui est réglée différemment pour les agents locaux étant donné les conditions particulières dans lesquelles ces agents se trouvent.

90. Nous sommes ainsi amené à examiner l'objectif de l'article 79 du RAA ainsi qu'à analyser en détail la signification du terme «conditions d'emploi» sur la base d'une interprétation téléologique. Il a été souligné, par le demandeur en particulier, que cet article a pour objectif de protéger les agents locaux dans le cadre de la conclusion d'une relation de travail avec une institution communautaire à des conditions qui seraient incompatibles avec les prescriptions et les pratiques en vigueur dans le pays où ils sont appelés à exercer leurs activités. C'est pourquoi il faudrait conclure ici à la primauté du droit national sur le droit communautaire. Le renvoi par l'article 79 du RAA à de simples pratiques locales corroborerait ce point de vue. Eu égard à cet objectif de protection, le renvoi au droit national de l'article 79 devrait nécessairement être compris comme un renvoi d'ordre général.

91. Il nous semble qu'en adoptant l'article 79 du RAA le législateur commu-

nautaire a eu indubitablement pour objectif de protéger les intérêts des agents locaux mais, comme nos observations précédentes le démontrent, nous estimons que cette protection est plus restreinte que les demandeurs ne le prétendent. Précisément parce que les agents locaux travaillent dans un environnement familial et, s'agissant de leurs activités, se trouvent plus éloignés de l'institution communautaire pour laquelle ils travaillent, il semble évident d'aligner leurs conditions d'emploi sur les conditions en vigueur localement et non de leur imposer celles s'appliquant dans l'institution en question, qui sont édictées en fonction de la tâche à accomplir par cette institution. Cela ne vaut cependant pas pour le régime de la cogestion qui se trouve davantage en relation avec l'établissement de l'organisation en tant que telle.

92. Sur ce point, il est sans doute utile de préciser qu'il faut établir une distinction entre, d'une part, le droit (collectif) à la mise en place d'une structure de cogestion pour les travailleurs — correspondant à l'obligation de l'employeur de mettre en œuvre une telle structure — et, d'autre part, le droit (individuel) du travailleur de participer activement et passivement à cette structure. Dans la mesure où un rapport pourrait être établi entre la cogestion et les conditions d'emploi, ce droit devrait être cherché dans ce dernier aspect, individuel. À notre avis, une telle caractérisation affecterait cependant la nature fondamentale du droit du travailleur à participer à la structure de cogestion de l'entreprise ou de l'organisation qui l'emploie. Ce droit est normalement garanti d'une autre manière

que par la notion de «conditions d'emploi»¹⁶. S'agissant de l'organisation interne de l'Union européenne, ce droit est garanti par les dispositions combinées de l'article 9 du statut, de l'article 1^{er} de l'annexe II du statut et de l'article 7 du RAA.

93. Sur la base de cette analyse des approches textuelle, contextuelle et téléologique de la notion de «conditions d'emploi», nous pouvons conclure que cette notion doit être comprise dans un sens restreint et ne vise que des éléments de la relation de travail individuelle, et en particulier les aspects mentionnés aux titres II et III du RAA. Aussi, cette disposition ne peut pas s'interpréter comme un renvoi général au droit national du travail en vigueur au moment considéré, droit qui, en Autriche, régit également l'application du droit de l'organisation de l'entreprise contenu dans l'ArbVG.

94. Ajoutons que ne modifie en rien cette conclusion l'article 1^{er} des conditions particulières concernant la république d'Autriche qui déclare applicables les dispositions relatives à ce régime nonobstant des dispositions plus favorables de droit autrichien impératif. À notre avis, ce renvoi ne peut pas non plus dépasser la portée matérielle de ce régime. Étant donné que ce dernier se limite à fixer les conditions d'emploi au sens strict, cet article ne peut pas non plus être invoqué comme fondement pour

16 — Quoiqu'il en soit, la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, citée par les demandeurs, mentionne uniquement à l'article 27 un droit collectif à l'information et à la consultation des travailleurs au sein de l'entreprise.

constituer un comité d'établissement de droit national, auprès de la représentation.

défendre les intérêts du personnel, mais dans le but final d'assurer le bon fonctionnement de l'institution concernée. À titre d'illustration, nous citons brièvement, pour autant que de besoin, l'article 9, paragraphe 3:

95. Étant donné que la constitution, conformément à l'article 40 de l'ArbVG, d'un comité d'établissement auprès de la représentation à Vienne, ne peut pas se fonder sur une interprétation large de la notion de «conditions d'emploi» visée à l'article 79 du RAA, la question se pose de savoir si le droit communautaire, et en particulier l'article 9 du statut relatif au comité du personnel, l'autorise. C'est l'objet de la deuxième question préjudicielle de l'Oberster Gerichtshof. L'article 9 a-t-il un caractère exhaustif et exclut-il par conséquent l'institution d'un comité d'établissement conformément au droit national relatif à l'organisation de l'entreprise auprès d'une représentation de la Commission? Ou bien cet article permet-il l'application parallèle ou supplétive du droit national du travail relatif à l'organisation de l'entreprise?

— «Le comité du personnel représente les intérêts du personnel auprès de l'institution et assure un contact permanent entre celle-ci et le personnel.

— Il coopère au bon fonctionnement des services en permettant à l'opinion du personnel de se faire jour et de s'exprimer.

— [...]

96. En répondant à cette question, il ne faut pas oublier que les institutions de l'Union européenne ont été constituées pour contribuer, chacune par sa mission propre, à la réalisation des objectifs de l'Union. L'organisation interne des institutions a été conçue dans cette optique. Dans l'intérêt du bon fonctionnement des institutions, un comité du personnel a été constitué auprès de chaque institution, en vertu de l'article 9 du statut. De l'article 9, paragraphe 3, du statut, il ressort que ces comités du personnel ont pour objectif de

— Le comité soumet aux organes compétents de l'institution toute suggestion concernant l'organisation et le fonctionnement des services et toute proposition visant à améliorer les conditions de travail du personnel ou ses conditions de vie en général.

— [...]

97. Ainsi le législateur communautaire a mis en place un régime interne de participation du personnel qui, de son point de vue, est conçu pour répondre aux besoins des différentes institutions et permettre l'accomplissement de leur mission propre. La question est toutefois soulevée de savoir si la participation des agents locaux en particulier doit se faire exclusivement par l'intermédiaire de ces comités du personnel.

98. En la matière, nous faisons remarquer que les institutions de l'Union européenne fonctionnent au sein de leur propre ordre juridique communautaire et y disposent d'une autonomie propre. Les institutions de l'Union européenne opèrent de manière interne, en toute indépendance des États membres. Il s'agit là du corollaire de leur mission d'agir dans l'intérêt de l'Union et constitue également une condition fondamentale pour accomplir cette même mission.

99. Ce principe de l'autonomie des institutions communautaires a également été souligné par la Cour dans une affaire qui, malgré d'importantes différences de fait, soulevait une question juridique dont le problème sous-jacent présentait une certaine similarité avec le cas d'espèce. Nous pensons ici à l'arrêt *Tordeur* e.a.¹⁷, déjà cité dans l'affaire *Vitari*¹⁸ mais qu'aucune des parties intervenantes n'a invoqué dans

le présent litige. Cette affaire portait sur la situation d'un travailleur intérimaire qui avait été mis à la disposition de la Commission par deux bureaux d'intérim différents et qui, sur la base de certaines dispositions du droit du travail belge, demandait la transformation de la relation de travail en un contrat de travail à durée indéterminée. En répondant à la question de savoir si, dans une telle situation, la Commission était liée par les dispositions en cause du droit national, la Cour a considéré que: «Il est vrai que la protection sociale du travailleur intérimaire ne peut être méconnue pour la seule raison que ce travailleur est mis à la disposition d'une institution communautaire. *Toutefois, une telle protection ne saurait être assurée par des mesures qui constitueraient une intrusion dans la sphère d'autonomie des institutions des Communautés.* [...] Il est à exclure que la conclusion d'un contrat d'agent d'une institution, à plus forte raison lorsqu'il s'agit d'un contrat à durée indéterminée, puisse découler non pas d'une décision de l'autorité désignée comme compétente à cet égard, mais du fait, même sanctionné par une décision du juge national, que certaines dispositions de la législation de l'État membre du siège, en matière de travail intérimaire, n'ont pas été respectées»¹⁹.

100. À ce qu'il nous semble, le présent cas d'espèce ne fait que renforcer le fondement de cette considération de la Cour. Il ne s'agit pas en effet ici de conclure un contrat de travail à durée indéterminée avec un travailleur intérimaire pour sanctionner la

17 — Arrêt du 3 octobre 1985 (232/84, Rec. p. 3223).

18 — Précitée à la note 10.

19 — Précité à la note 17, points 27 et 28, italique ajouté.

violation du droit national du travail, mais de permettre à un organe institué en vertu du droit national d'exercer les compétences empruntées à ce même droit à l'encontre d'une division de la Commission et, ce faisant, d'exercer une influence sur l'organisation interne de la Commission. Il nous semble évident qu'une telle forme d'influence est incompatible avec le principe de l'autonomie des institutions communautaires.

101. Il nous faut constater que les dispositions communautaires relatives à la participation du personnel par l'intermédiaire du comité du personnel, d'une part, et les dispositions nationales concernant la participation des travailleurs telle la partie II de l'ArbVG, d'autre part, fonctionnent chacune au sein de leur propre sphère juridique et que ces dispositions sont entièrement greffées sur les caractéristiques propres des ordres juridiques dans lesquels elles s'appliquent. Malgré le renvoi de l'article 79 du RAA au droit applicable localement, nous estimons que les questions posées par le juge national ne peuvent pas être considérées comme constitutives d'un conflit entre les ordres juridiques national et communautaire susceptible de se résoudre grâce à des principes comme la primauté du droit communautaire ou justement la complémentarité du droit national. Il s'agit d'un problème qui ne concerne que l'ordre juridique interne de la Communauté.

102. Ensuite, nous faisons remarquer qu'une condition importante de bon fonctionnement des procédures de participation

est que tous les membres du personnel y soit représentés sur un pied d'égalité. En ce qui concerne les relations au sein de l'Union européenne, ce principe d'égalité est énoncé à l'article 1^{er} de l'annexe II du statut²⁰. Si nous devons admettre que certaines catégories d'agents, comme en l'espèce les agents locaux, pouvaient être représentés par leur propre comité d'établissement, sur la base du droit national du travail et en sus des dispositions de droit communautaires, une situation d'inégalité inacceptable serait ainsi créée entre les différentes catégories d'agents de l'Union et la structure de la participation prévue au sein de la Communauté ne serait pas respectée.

103. À cela s'ajoute que les mesures qui font l'objet de participation de la part du personnel sont en principe prises par l'autorité compétente qui, s'agissant de la représentation, est constituée par les services centraux de la Commission à Bruxelles. Dans cette mesure, la participation dans le contexte communautaire d'un comité d'établissement institué en vertu d'une loi nationale qui emprunte ses compétences à cette loi nationale est également déplacée d'un point de vue matériel. Les mesures communautaires concernées ont en effet un champ d'application dépassant les ordres nationaux et, par conséquent, les compétences d'un comité d'établissement institué en vertu du droit national.

104. Le gouvernement néerlandais soutient qu'il faut examiner l'application éventuelle

20 — Voir point 7 ci-dessus.

des dispositions de l'ArbVG à la représentation du point de vue du principe de territorialité. Comme la représentation est établie en Autriche et que ni une disposition explicite de droit communautaire ni l'ArbVG lui-même (en particulier, l'article 33, paragraphe 2) n'en excluent l'application, la représentation serait soumise à l'ArbVG.

105. Le gouvernement allemand a également indiqué que, s'agissant du champ d'application de l'ArbVG, il faut partir du principe de territorialité, mais il a ajouté que l'ArbVG ne tient compte ni de la situation particulière ni de la mission spécifique d'un organe tel que la représentation de la Commission. Une telle représentation a pour tâche de défendre les intérêts de l'Union dans le pays d'accueil ainsi que de donner des informations générales concernant l'Union européenne. Il a également attiré l'attention sur le principe du droit coutumier international sur la base duquel les États et les organisations internationales ont toute liberté quant à l'établissement de leurs représentations dans le pays d'accueil. En dernier lieu, il a souligné le danger que l'institution et l'exercice des activités ne soient influencés de manière plus prononcée encore si, au nom du principe de territorialité, il fallait admettre que les représentations de l'Union européenne dans les pays tiers puissent être soumises à la législation relative à la participation des travailleurs qui y est en vigueur.

106. Conformément au point de vue que nous soutenons concernant l'incompatibi-

lité avec le principe de l'autonomie des institutions communautaires, nous souscrivons entièrement à la position défendue en la matière par le gouvernement allemand.

107. À titre d'argument supplémentaire contre la double représentation du personnel par l'intermédiaire du comité du personnel et du comité d'établissement, la Commission a souligné que des conflits peuvent naître dans l'hypothèse où des avis contraires seraient rendus par les deux voies de participation ou dans l'hypothèse où la Commission serait, dans certains cas, tenue d'obtenir l'accord du comité d'établissement en vertu de l'ArbVG. Les gouvernements suédois et autrichien notamment ont soutenu que la participation provenant de sources différentes ne doit pas nécessairement être difficile et que, dans la pratique, on trouve de nombreux exemples qui fonctionnent bien. Nous ne pensons pas qu'en cas de double représentation l'éventualité d'un conflit soit inimaginable. Toutefois, à notre avis, il ne s'agit pas là d'un argument décisif en faveur de l'exclusivité de la position du comité du personnel. Comme nous l'avons déjà souligné, ce point de vue se fonde sur un principe supérieur de droit communautaire.

108. Comme argument contre le rôle exclusif du comité du personnel, le demandeur, le gouvernement autrichien et le gouvernement suédois ont souligné le caractère

rudimentaire des régimes communautaires de participation comparés au droit autrichien en la matière. Quoique, au point 79, nous ayons déjà reconnu que ce pourrait être le cas en droit, cet argument ne change rien à notre point de vue au principal. En l'espèce, ce ne sont ni la qualité ni l'efficacité de la structure de la participation de la Communauté qui se trouvent en jeu. Nous sommes d'accord avec le juge de première instance qui estime que le fait qu'un régime puisse être amélioré n'en justifie pas la non-application. Dans ce cas, il appartient

au législateur de décider si le régime en vigueur doit être adapté ou affiné.

109. Sur la base de ces considérations, et notamment du fait que les dispositions relatives à la participation de la Communauté et de la république d'Autriche sont applicables dans des sphères juridiques séparées, nous concluons que l'article 9 du statut prévoit un régime exhaustif de participation pour les fonctionnaires et les autres membres du personnel de la Communauté.

V — Conclusion

110. En conséquence, nous proposons à la Cour de répondre comme suit aux questions de l'Oberster Gerichtshof:

«1) L'article 79 du régime applicable aux autres agents des Communautés européennes, qui prévoit que les conditions d'emploi des agents locaux, notamment en ce qui concerne

a) les modalités de leur engagement et de la résiliation de leur engagement,

b) les congés,

c) leur rémunération,

sont fixées par chaque institution sur la base de la réglementation et des usages existant au lieu où l'agent est appelé à exercer ses fonctions, ne doit pas être interprété en ce sens qu'il implique un renvoi général au droit national du travail en vigueur au moment considéré, droit national qui, s'agissant de la république d'Autriche, règle également l'application du droit de l'organisation de l'entreprise visé à la partie II de l'Arbeitsverfassungsgesetz.

- 2) Les dispositions de l'article 9 du statut des fonctionnaires des Communautés européennes ainsi que les dispositions de l'annexe II de ce statut concernant le comité du personnel compétent pour les agents locaux des Communautés doivent être interprétées en ce sens qu'elles règlent de manière exhaustive le droit collectif du travail et le droit à la participation des agents locaux et, par conséquent, excluent l'application des dispositions relatives à l'organisation de l'entreprise exposées dans la partie II de l'Arbeitsverfassungsgesetz aux agents locaux employés dans la représentation de la Commission des Communautés européennes à Vienne.»