

ARRÊT DE LA COUR

18 janvier 1990 *

Dans les affaires jointes C-193/87 et C-194/87,

Henri Maurissen, fonctionnaire de la Cour des comptes des Communautés européennes, représenté et assisté par M^e Jean-Noël Louis, avocat au barreau de Bruxelles, ayant élu domicile à Luxembourg, auprès de M^e Yvette Hamilius, avocat à la cour d'appel, 11, boulevard Royal,

partie requérante,

et

Union syndicale, service public européen, ayant son siège à Luxembourg, en la personne de son secrétaire général, M. Adam Buick, représentée et assistée par M^e Jean-Noël Louis, avocat au barreau de Bruxelles, ayant élu domicile à Luxembourg, auprès de M^e Yvette Hamilius, avocat à la cour d'appel, 11, boulevard Royal,

partie requérante,

soutenue par

Internationale des services publics, ayant son siège à Ferney-Voltaire (France), représentée et assistée par M^{es} Michel Deruyver et Véronique Leclercq, avocats au barreau de Bruxelles, ayant élu domicile à Luxembourg, auprès de M^e Yvette Hamilius, avocat à la cour d'appel, 11, boulevard Royal,

partie intervenante,

contre

Cour des comptes des Communautés européennes, représentée par MM. Michaël Becker et Marc Ekelmans, en qualité d'agents, M^e Lucette Defalque, avocat au

* Langue de procédure: le français.

barreau de Bruxelles, et M. Jean-Aimé Stoll, en qualité de conseil, ayant élu domicile au siège de la Cour des comptes,

partie défenderesse,

ayant pour objet l'annulation de deux décisions du président de la Cour des comptes:

- celle du 17 mars 1987, donnant instruction aux services internes de messagerie de la Cour de s'abstenir provisoirement d'aider à mettre en circulation des bulletins syndicaux;
- celle du 31 mars 1987, refusant d'accorder aux représentants de l'Union syndicale des dispenses de service pour leur permettre d'assister aux réunions des syndicats avec la Commission des Communautés européennes ayant trait aux questions générales de personnel,

LA COUR,

composée de M. O. Due, président, Sir Gordon Slynn, MM. C. N. Kakouris, F. A. Schockweiler et M. Zuleeg, présidents de chambres, T. Koopmans, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias et F. Grévisse, juges,

avocat général: M. M. Darmon
greffier: M. J.-G. Giraud, greffier

vu le rapport d'audience et à la suite de la procédure orale du 17 octobre 1989,

ayant entendu les conclusions de l'avocat général présentées à l'audience du 5 décembre 1989,

rend le présent

Arrêt

- 1 Par requête parvenue à la Cour le 22 juin 1987 et enregistrée sous le n° 193/87, M. Maurissen, fonctionnaire de la Cour des comptes, a, en application de l'article 91 du statut des fonctionnaires, demandé l'annulation de deux décisions du président de la Cour des comptes, en date des 17 et 31 mars 1987, relatives à l'exercice d'activités syndicales au sein de la Cour des comptes.
- 2 Par requête, parvenue à la Cour le 22 juin 1987 et enregistrée sous le n° 194/87, l'Union syndicale, service public européen, Luxembourg, a, en vertu de l'article 173, deuxième alinéa, du traité CEE, demandé l'annulation des mêmes décisions.
- 3 Il ressort du dossier que, dans un tract, daté du 26 février 1987, relatif aux intentions de la Cour des comptes à propos de l'état prévisionnel des dépenses pour l'exercice 1988, le comité exécutif de l'Union syndicale de Luxembourg a dénoncé l'augmentation envisagée du nombre d'agents temporaires. Selon le tract, une telle augmentation était de nature non seulement à dévaloriser la fonction publique européenne, mais encore à menacer l'indépendance de la Cour et à compromettre son rôle de « conscience financière de l'Europe ».
- 4 Le 17 mars 1987, le président de la Cour des comptes a adressé à M. Maurissen, seul fonctionnaire de la Cour des comptes à figurer parmi les membres du comité exécutif de l'Union syndicale désignés en bas du tract, une lettre par laquelle, après avoir dénoncé la forme et le fond de ce tract, il lui faisait connaître qu'il avait décidé d'interdire provisoirement aux services internes de messagerie de distribuer des bulletins syndicaux. Dans cette lettre, il a prié M. Maurissen d'adresser à l'avenir ces bulletins au comité du personnel, qui pourrait bénéficier du concours des services internes de messagerie pour leur distribution, et a précisé que toute autre forme de distribution relèverait de la seule initiative de M. Maurissen.
- 5 Par ailleurs, le 11 mars 1987, le secrétaire général de l'Union syndicale de Luxembourg avait informé le président de la Cour des comptes de la création d'une délégation syndicale à la Cour et lui avait demandé son accord pour dispenser de service ceux des membres de la délégation désignés pour participer à des réunions

avec la Commission des Communautés européennes au sujet des questions de personnel.

- 6 Le 31 mars 1987, tout en prenant acte de la création d'une délégation syndicale, le président de la Cour des comptes a répondu au secrétaire général de l'Union syndicale qu'il ne pouvait accéder à sa demande de dispenses de service.
- 7 Les présents recours sont dirigés contre ces décisions des 17 et 31 mars 1987.
- 8 La Cour des comptes ayant contesté la recevabilité de chacun des recours, la Cour a décidé de statuer préalablement, par une décision séparée, sur ces fins de non-recevoir.
- 9 Par arrêt en date du 11 mai 1989, la Cour a déclaré recevable le recours de M. Maurissen. Elle a, en outre, déclaré recevables les conclusions du recours de l'Union syndicale dirigées contre la décision du 31 mars 1987 et irrecevables celles dirigées contre la décision du 17 mars 1987.
- 10 Pour un plus ample exposé des faits du litige, du déroulement de la procédure ainsi que des moyens et arguments des parties, il est renvoyé au rapport d'audience. Ces éléments du dossier ne sont repris ci-dessous que dans la mesure nécessaire au raisonnement de la Cour.
- 11 En vue d'examiner le bien-fondé des recours, il convient de rappeler au préalable que, aux termes de l'article 24 bis de leur statut, « les fonctionnaires jouissent du droit d'association; ils peuvent notamment être membres d'organisations syndicales ou professionnelles de fonctionnaires européens ».
- 12 Il appartient aux institutions communautaires, et aux organismes qui y sont assimilés pour l'application du statut des fonctionnaires en vertu de l'article 1^{er} dudit statut, de ne rien faire qui puisse entraver l'exercice de la liberté syndicale reconnue par les dispositions précitées de l'article 24 bis.

- 13 Ainsi qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour (arrêts du 8 octobre 1974, Union syndicale, 175/73, Rec. 1974, p. 917, et Syndicat général du personnel, 18/74, Rec. 1974, p. 933), la liberté syndicale ainsi reconnue implique, selon les principes généraux du droit du travail, non seulement le droit, pour les fonctionnaires et agents, de constituer librement des associations de leur choix, mais encore celui, pour ces associations, de se livrer à toute activité licite dans la défense des intérêts professionnels de leurs membres.

- 14 Il suit de là, en premier lieu, que les institutions et organismes communautaires ne sauraient interdire à leurs fonctionnaires et agents d'adhérer à une organisation syndicale ou professionnelle et de participer aux activités syndicales, ni les pénaliser sous quelque forme que ce soit en raison de cette affiliation ou de ces activités.

- 15 Il en résulte, en second lieu, que les institutions et organismes communautaires doivent accepter, sans faire de différences de traitement injustifiées entre les organisations syndicales et professionnelles, que celles-ci jouent le rôle qui leur appartient, en menant notamment des actions en vue d'informer les fonctionnaires et agents, de représenter ceux-ci auprès de ces institutions et organismes et de participer à la concertation avec ces institutions et organismes sur toutes les matières intéressant le personnel.

- 16 C'est en tenant compte des considérations qui précèdent qu'il convient d'apprécier la légalité des décisions litigieuses.

Sur les conclusions du recours de M. Maurissen dirigées contre la décision du 17 mars 1987

- 17 A l'appui de ces conclusions, M. Maurissen invoque deux moyens: l'un tiré de la violation de l'article 24 bis du statut des fonctionnaires et l'autre tiré de la méconnaissance du principe d'égalité de traitement entre les fonctionnaires.

Sur le premier moyen

- 18 Il convient de remarquer que la décision du 17 mars 1987 supprime la possibilité d'utiliser les services internes de messagerie pour distribuer les bulletins syndicaux. Elle n'interdit pas la distribution de ces bulletins au sein de la Cour des comptes; en particulier, ainsi qu'il ressort de ses termes mêmes, cette décision ne fait pas obstacle à ce que, à leur « initiative », les responsables syndicaux aient recours à « toute autre forme de distribution ».
- 19 Ainsi, cette décision se limite-t-elle à refuser un avantage dont l'octroi aurait, certes, permis de faciliter l'action de M. Maurissen, en tant que responsable syndical, mais dont l'absence n'a pas pour effet d'entraver l'exercice de ses activités syndicales.
- 20 Une telle décision ne pourrait être censurée que si le droit à obtenir l'avantage qu'elle refuse pouvait être trouvé, comme le soutient M. Maurissen, soit dans un principe général du droit du travail applicable dans l'ordre juridique communautaire, soit dans les dispositions statutaires ou les textes, unilatéraux ou conventionnels, pris pour leur application, soit dans l'existence du devoir de sollicitude.
- 21 A cet égard, il y a lieu d'observer d'abord que, si la liberté syndicale constitue un principe général du droit du travail, son contenu ne saurait être étendu jusqu'à inclure l'obligation pour les institutions et organismes communautaires de mettre leurs services de messagerie à la disposition des organisations syndicales pour la distribution au personnel des communications émanant de ces organisations.
- 22 L'article 24 bis du statut, qui exprime la reconnaissance de la liberté syndicale dans le cadre de la fonction publique communautaire, n'ajoute aucune précision en ce qui concerne l'octroi de telles facilités. Par ailleurs, cette disposition n'a été complétée sur ce point ni par une disposition générale d'exécution propre à la Cour des comptes, ni par un accord conclu entre cette dernière et telle ou telle organisation syndicale ou professionnelle.

- 23 Il convient de relever, enfin, en ce qui concerne le devoir de sollicitude, que celui-ci se situe dans le cadre des rapports individuels entre l'autorité investie du pouvoir de nomination et les fonctionnaires et agents qui relèvent de cette autorité; il ne saurait être invoqué pour résoudre des problèmes relatifs aux rapports collectifs entre les institutions et organismes communautaires et les organisations syndicales ou professionnelles.
- 24 Le premier moyen doit donc être écarté.

Sur le second moyen

- 25 Ce moyen est tiré de ce que le président de la Cour des comptes aurait méconnu le principe de l'égalité de traitement entre fonctionnaires, en refusant de faire bénéficier les responsables syndicaux d'un traitement aussi favorable que celui accordé par les autres institutions et organismes communautaires en matière de distribution de bulletins syndicaux.
- 26 Il convient de relever que, s'il est vrai que certains des autres institutions et organismes communautaires offrent en la matière, selon des modalités d'ailleurs diverses, des facilités aux organisations syndicales ou professionnelles et à leurs représentants, il s'agit, en l'absence de toute obligation juridique résultant du statut, d'avantages accordés à titre gracieux au titre des pouvoirs d'organisation du service ou en vertu d'accords particuliers passés entre l'institution ou l'organisme et les représentants de son personnel.
- 27 De telles mesures dues à l'initiative propre des institutions ou organismes ne sauraient être invoquées à l'appui du moyen tiré de la violation du principe de l'égalité de traitement.
- 28 Il s'ensuit que le second moyen doit être écarté.
- 29 Les conclusions du recours de M. Maurissen doivent donc être rejetées, en tant qu'elles sont dirigées contre la décision du 17 mars 1987.

Sur les conclusions des recours dirigées contre la décision du 31 mars 1987

- 30 Il y a lieu d'examiner d'abord le moyen que les requérants ont tiré de la liberté syndicale telle que garantie par l'article 24 bis du statut.
- 31 Tout en reconnaissant le principe de la liberté syndicale, la Cour des comptes s'est référée à la décision du Conseil du 23 juin 1981 instituant une procédure de concertation. Elle a soutenu que, si elle est tenue, en vertu de cette décision, d'octroyer des dispenses de service aux représentants de son personnel, désignés par les organisations syndicales ou professionnelles, pour se rendre aux réunions de la « commission de concertation » prévue par la décision, une telle obligation ne saurait s'étendre aux réunions préparatoires organisées par la Commission.
- 32 A cet égard, il y a lieu d'observer d'abord que la procédure de concertation prévue par la décision du Conseil du 23 juin 1981 s'applique aux « propositions soumises au Conseil par la Commission relatives à la modification du statut des fonctionnaires des Communautés ou du régime applicable aux autres agents des Communautés ou relatives à l'application des dispositions dudit statut ou dudit régime concernant les rémunérations ou les pensions ».
- 33 Cette procédure est mise en œuvre dans le cadre d'une commission dite « commission de concertation », composée de représentants des États membres et des autorités administratives des institutions et organismes communautaires, mais aussi de représentants du personnel désignés par les organisations syndicales et professionnelles.
- 34 Il convient de relever, en outre, que si, en matière de modifications statutaires et d'évolution des rémunérations et pensions, il appartient au Conseil de prendre les décisions nécessaires, cette institution ne peut agir que sur proposition de la Commission et en étroite collaboration avec celle-ci. Les travaux de la « commission de concertation » prévue par la décision du 23 juin 1981 s'insèrent ainsi dans un processus dont les premières étapes se déroulent au sein de la Commission et au cours des réunions entre la Commission et les représentants des syndicats.

- 35 Il en résulte que les institutions et organismes communautaires sont tenus de respecter les activités syndicales qui s'avèrent nécessaires en vue d'assurer une participation efficace à ce processus de concertation. En effet, la liberté syndicale implique précisément la possibilité pour les syndicats de participer à une telle concertation et d'être ainsi associés à la formation des décisions.
- 36 Il suit de là que, lorsque la Commission décide de réunir les représentants des organisations syndicales ou professionnelles en vue de préparer les propositions à soumettre au Conseil, ces représentants doivent se voir accorder les facilités nécessaires pour leur permettre de participer aux réunions.
- 37 Ainsi, les représentants syndicaux doivent-ils bénéficier à cette fin de dispenses de service, selon des modalités à fixer, par voie unilatérale ou conventionnelle, par les autorités de chacun des institutions et organismes communautaires.
- 38 La décision du 31 mars 1987 doit donc être annulée, en ce que, par la généralité de ses termes et par son caractère de principe, elle refuse toute dispense de service aux représentants des organisations syndicales ou professionnelles en vue de leur permettre de se rendre aux réunions organisées par la Commission. Dans ces conditions, il n'est plus nécessaire d'examiner le second moyen invoqué par les requérants.
- 39 De l'ensemble de ce qui précède, il résulte qu'il y a lieu de faire droit aux conclusions des recours dirigées contre la décision du 31 mars 1987 du président de la Cour des comptes et de rejeter le surplus des conclusions du recours de M. Maurissen.

Sur les dépens

- 40 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Toutefois, selon l'article 70 du même règlement, les frais exposés par les institutions dans les recours des agents des Communautés restent à la charge de celles-ci.

- 41 Dans l'affaire 193/87, la Cour des comptes doit supporter ses propres dépens. Il y a lieu, en outre, de mettre à sa charge la moitié des dépens supportés par M. Maurissen, qui a obtenu l'annulation d'une des décisions qu'il avait contestées dans son recours.
- 42 Dans l'affaire 194/87, l'Union syndicale ayant obtenu gain de cause sur l'une de ses conclusions et ayant succombé sur l'autre, il convient de décider que chacune des parties, y compris l'Internationale des services publics, intervenue à l'appui de l'Union syndicale, supportera ses propres dépens.

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

- 1) La décision du président de la Cour des comptes du 31 mars 1987 est annulée.
- 2) Le surplus des conclusions du recours de M. Maurissen est rejeté.
- 3) Dans l'affaire 193/87, la Cour des comptes supportera ses propres dépens et la moitié de ceux de M. Maurissen, y compris ceux relatifs à la procédure de référé.
- 4) Dans l'affaire 194/87, chacune des parties supportera ses propres dépens.

Due

Slynn

Kakouris

Zuleeg

Schockweiler Koopmans Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias Grévisse

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 18 janvier 1990.

Le greffier

J.-G. Giraud

Le président

O. Due