



Union  
Syndicale  
Bruxelles

Novembre 2019

## NEWSLETTER N°11

# Staff Matters

Legal News from Union Syndicale

Dans le présent numéro, nous examinerons le droit d'initiative de la Commission par rapport au droit des fonctionnaires et employés des administrations centrales des États membres d'être consultés et informés. La Commission peut-elle être contrainte à soumettre au Conseil une proposition de décision en vue de mettre en œuvre, conformément à l'article 155 du TFUE, un accord conclu entre les partenaires sociaux ? Dans un arrêt récent du 24 octobre 2019, le Tribunal de l'UE a répondu à cette question par la négative.

Continuez à nous envoyer vos suggestions de sujets à traiter ou vos questions et commentaires à l'adresse: [StaffMatters@unionsyndicale.eu](mailto:StaffMatters@unionsyndicale.eu).

Information et consultation des fonctionnaires, dialogue social, politique sociale au niveau européen, article 155, paragraphe 2, du TFUE, droit d'initiative de la Commission, article 17, paragraphe 3, du TUE

Droit des fonctionnaires à la consultation et à l'information :

la Commission ne peut pas être contrainte à présenter une proposition de décision au Conseil

Affaire T-310/18, EPSU et Goudriaan / Commission, arrêt du 24 octobre 2019

### Avertissement

Bien que cette lettre d'informations juridiques ait été préparée avec soin, elle ne peut remplacer un conseil juridique individuel. Chaque situation comporte de nombreux aspects et requiert une analyse juridique complexe et une stratégie d'action individuelle. Plutôt que d'agir uniquement sur la base d'explications génériques ou de précédents, adressez-vous plutôt à nos experts juridiques pour un conseil juridique individuel et/ou pour vous représenter.



## Le contexte et les faits

En matière de consultation et d'information, les fonctionnaires et employés des administrations centrales ou fédérales n'ont pas forcément les mêmes droits que les travailleurs du secteur privé car les directives européennes correspondantes ne leur sont pas applicables. En 2015, la Commission européenne a consulté les partenaires sociaux (administrations et syndicats) sur l'orientation possible d'une action de l'Union européenne concernant une consolidation des directives sur l'information et la consultation des travailleurs. Les partenaires sociaux siègent au sein du comité de dialogue social pour les administrations des gouvernements centraux, à savoir la Délégation syndicale de l'administration nationale et européenne (DSANE) et les Employeurs de l'administration publique européenne (EAPE), ont signé la même année un accord intitulé "Cadre général pour l'information et la consultation des fonctionnaires et [des] employés des administrations des gouvernements centraux". Ils ont ensuite conjointement demandé à la Commission de présenter une proposition en vue de la mise en œuvre de cet accord par une décision du Conseil. Près de deux ans plus tard, la Commission a rejeté leur demande et ils ont contesté ce refus devant le Tribunal de l'Union.

## Arguments des parties

La Commission avance que les administrations des gouvernements centraux sont placées sous l'autorité des gouvernements des États membres et exercent des prérogatives de puissance publique. Leur structure, leur organisation et leur fonctionnement sont entièrement du ressort des États membres. Par ailleurs, il existerait déjà un certain degré d'information et de consultation des fonctionnaires et des employés de ces

administrations. Enfin, l'importance desdites administrations dépend du degré de centralisation ou de décentralisation des États membres, de sorte que, en cas de mise en œuvre de l'accord par une décision du Conseil, le niveau de protection des fonctionnaires et des employés des administrations publiques varierait de façon considérable d'un État membre à l'autre.

Pour les requérants, en revanche, le niveau de protection différent selon les différentes administrations centrales est précisément la raison pour laquelle il importe de mettre en œuvre des normes minimales communes à l'échelle de l'UE. Ils ajoutent que certains droits (autres que le droit à l'information et à la consultation) consacrés par les directives européennes dans le domaine social (portant notamment sur l'égalité entre les genres, l'interdiction de discrimination, ou les contrats à durée déterminée) s'appliquent aux administrations publiques.

## L'arrêt du Tribunal

Sur la recevabilité, le Tribunal considère que le refus de la Commission de soumettre une proposition de décision au Conseil conformément à l'article 155, paragraphe 2, du TFUE ne constitue pas un simple acte préliminaire ou préparatoire contre lequel un recours en annulation serait irrecevable. Le refus de la Commission signifie que la procédure mise en place pour les partenaires sociaux est clôturée et que l'adoption d'un acte de droit positif est refusée. Ce refus produit donc des effets juridiques obligatoires. En deuxième lieu, même le large pouvoir d'appréciation dont dispose la Commission dans l'exercice de son droit d'initiative ne rend pas le recours irrecevable. C'est, sur ce point, comparable au retrait d'une

proposition d'acte législatif ou au refus de soumettre une proposition d'acte juridique à la suite d'une initiative citoyenne européenne. Troisièmement, le fait qu'un des requérants (qui était destinataire de la décision contestée) possède la qualité pour agir suffit pour que la requête ne soit pas irrecevable.

Sur le fond, le Tribunal procède à des interprétations littérale, contextuelle et téléologique de l'article 155, paragraphe 2, du TFUE. La phrase pertinente de cette disposition est la suivante : "La mise en œuvre des accords conclus au niveau de l'Union intervient soit selon les procédures et pratiques propres aux partenaires sociaux et aux États membres, soit, dans les matières relevant de l'article 153, à la demande conjointe des parties signataires, par une décision du Conseil sur proposition de la Commission."

Le Tribunal considère que le libellé de cette disposition ne permet pas de conclure que la Commission serait obligée de soumettre une proposition de décision. Le pouvoir d'initiative de la Commission est lié au principe de son indépendance institutionnelle consacré à l'article 17, paragraphe 3, du TUE, qui serait violé si une intervention de tierces parties pouvait contraindre la Commission à agir. En outre, la Commission est tenue de vérifier la légalité des dispositions de l'accord conclu par les partenaires sociaux et de prendre en considération dans son action de multiples intérêts et pas uniquement ceux des partenaires sociaux. Enfin, même le Parlement et le Conseil n'ont pas le pouvoir de contraindre la Commission à soumettre une proposition ; ils peuvent demander à la Commission de leur soumettre une proposition mais celle-ci peut refuser, à condition de motiver son refus.

Pour asseoir l'indépendance de la Commission, le Tribunal considère essentiellement qu'elle "dispose [...] d'un droit à intervenir et [à] récupère[r] la maîtrise de la procédure". Le Tribunal admet certes que le droit de la Commission de refuser de soumettre une proposition à l'issue de la procédure pourrait réduire l'autonomie des partenaires sociaux. Mais il rappelle que les partenaires sociaux ne disposent pas du droit d'adopter des actes produisant des effets juridiques obligatoires et que leur autonomie n'implique pas que la Commission soit tenue de donner suite à une demande conjointe présentée par les partenaires sociaux tendant à la mise en œuvre de leur accord au niveau de l'Union européenne.

Les autres arguments avancés par les requérants, tels que les principes de démocratie et de subsidiarité, les articles 28 et 12 de la Charte des droits fondamentaux et les déclarations répétées par la Commission dans plusieurs communications ne sont pas non plus de nature à renverser l'opinion du Tribunal. Le Tribunal considère que l'obligation de motivation (article 296 du TFUE) a été respectée. Bien que la motivation de la décision contestée soit succincte alors qu'on pouvait s'attendre à une motivation plus développée après deux ans de réflexion, cette motivation a été suffisante pour que les requérants soient à même de connaître les trois justifications fournies. Le Tribunal ordonne toutefois que la Commission (bien qu'elle soit la partie victorieuse) supporte ses propres dépens en raison du délai qu'elle a mis pour adopter la décision contestée.

## Commentaires :

1. L'arrêt montre clairement que "l'autonomie" des partenaires sociaux ne va pas jusqu'à leur donner le pouvoir de prendre, par leur demande conjointe au titre de l'article 155, paragraphe 2, du TFUE, l'initiative de l'adoption d'actes législatifs juridiquement contraignants.

2. Il appartient à la Commission de décider s'il convient d'entamer le processus législatif visant à rendre juridiquement contraignant l'accord conclu entre les partenaires sociaux. L'arrêt confirme donc l'indépendance de la Commission dans l'exercice de son pouvoir d'initiative.

3. L'existence d'une large marge d'appréciation de la Commission peut entraîner l'irrecevabilité d'un recours en annulation. Ainsi, en raison de son large pouvoir d'appréciation, de nature politique, la Commission ne peut être forcée à entamer une procédure d'infraction. Cet arrêt opère ici une distinction avec le droit d'initiative de la Commission dans sa fonction législative : lorsque la Commission retire une proposition d'acte juridique, cette décision est soumise au contrôle du juge. Il en est allé de même lorsque la Commission a refusé de soumettre une proposition d'acte juridique à la suite d'une initiative citoyenne européenne. Dans tous ces cas, la large marge d'appréciation ne suffit pas à rendre irrecevable un recours en annulation. De même, dans l'arrêt qui nous intéresse, le Tribunal a estimé que la large marge d'appréciation dont dispose la Commission dans son pouvoir d'initiative au titre de l'article 155, paragraphe 2, du TFUE était une question relevant de l'examen au fond plutôt que de la recevabilité.

