LA COUR

déclare et arrête :

1) le recours est rejeté comme irrecevable ;

2) les dépens sont compensés.

Lecourt Donner Sørensen Monaco Mertens de Wilmars
Pescatore Kutscher Ó Dálaigh Mackenzie Stuart

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 8 octobre 1974.

Le greffier
A. Van Houtte

Le président
R. Lecourt

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. ALBERTO TRABUCCHI, PRÉSENTÉES LE 10 JUILLET 1974 [1]

Monsieur le Président,

Messieurs les Juges,

1. La présente affaire, qui a pour objet l'examen de la recevabilité du recours introduit à la suite de l'exception incidente opposée à cet égard par la défenderesse, pourrait être résolue en acceptant avec facilité l'exception de tardivité. Mais ce n'est pas pour faire cette simple constatation que la chambre chargée, dès le début, de cette affaire, a décidé de la renvoyer devant la Cour siégeant en séance plénière. Elle a voulu avant tout clarifier la question d'intérêt général posée par la possibilité, pour les organisations syndicales des fonctionnaires européens, d'utiliser les voies de recours prévues par le statut du personnel de la Communauté, ce qui soulève des problèmes bien plus graves que la question de fond elle-même concernant la régularité des retenues opérées pour les périodes de grève. L'avocat général a le devoir de présenter ses conslusions précisément sur ce point litigeux de la qualité pour agir sur la base du statut du personnel, même si, comme on l'a dit, il pourrait au contraire suffire, pour la décision de la Cour, de se limiter à constater le bien-fondé de l'autre exception d'irrecevabilité tirée de l'expiration du

1 — Traduit de l'italien.

délai. Sur cette dernière, nous croyons que des constatations élémentaires sont suffisantes.

Il apparaît clairement que la communication du 21 septembre 1973 de la direction générale du personnel et de l'administration, contre laquelle le syndicat requérant avait formellement introduit une réclamation, le 19 octobre 1973, n'ajoute rien d'essentiel à la décision précédente prise par la Commission le 21 mars 1973, qui ordonnait une retenue sur les traitements des fonctionnaires ayant participé à la grève de décembre 1972. La communication du 21 septembre 1973 se limite à ordonner concrètement la retenue déjà décidée, en en précisant les modalités. Il s'agit donc d'une simple mesure d'application mise en œuvre par les services administratifs compétents en exécution de la décision déjà adoptée directement par la Commission le 21 mars. Le recours ne concerne aucunement ces modalités, mais seulement le principe de la retenue.

Cette décision de la Commission avait été communiquée vers la fin de mars, non seulement au personnel au moyen de « l'informaphone », mais aussi aux représentants des organisations syndicales et professionnelles du personnel. Dans le cas où ces organisations seraient habilitées à utiliser les articles 90 et 91 du statut, c'est à partir de ce moment que courraient pour elles les délais pour introduire utilement une réclamation, condition nécessaire pour un éventuel recours juridictionnel ultérieur.

Le fait que précédemment la Commission n'a pas toujours exécuté ses décisions ordonnant une retenue sur le traitement pour des périodes de grève ne suffirait certainement pas à exclure le caractère définitif de la décision du 21 mars 1973. Pour toute action éventuelle à laquelle le syndicat serait habilité, nous devons donc calculer les délais à partir de cette date. Le doute éventuel que certains pouvaient avoir quant à l'application concrète de la décision à l'égard des fonctionnaires considérés individuellement n'aurait pas pu modifier la position du syndicat devant la décision qui mettait fin également à la phase de pourparlers entre lui et la Commission.

La communication du 21 septembre 1973, faite par la direction générale du personnel, ne peut donc pas être considérée comme un acte susceptible de rouvrir les délais prévus par les articles 90 et 91 du statut du personnel.

Au moment de la présentation de la réclamation qui vise formellement la communication du 21 septembre mais qui, en réalité, met en cause la légalité de la décision du 21 mars, le délai fixé par l'article 90 était déjà expiré.

Le recours ultérieur formé contre le silence-refus que la Commission a opposé à cette réclamation présentée en dehors des délais est donc irrecevable.

En revanche, l'exception relative à la régularité de la représentation du requérant à l'acte d'introduction du recours serait devenue sans intérêt, du moment qu'une régularisation serait intervenue au moyen de la ratification de l'acte précédent par l'organe du syndicat statutairement compétent, conformément à ce que son président a formellement affirmé.

2. Nous en arrivons ainsi à la question de la capacité générale du syndicat d'ester en justice, qui a un caractère préliminaire par rapport au point plus spécifique de la capacité d'agir dans le cadre du type spécial de procès prévu par le statut du personnel.

Cette question de principe s'est également posée dans l'affaire 175-73 encore pendante, dans laquelle l'Union syndicale a attaqué des décisions individuelles conjointement avec les fonctionnaires personnellement intéressés. Dans la présente affaire, en revanche, l'organisation syndicale en question a agi seule et l'objet des recours est une décision de caractère général. Cette dernière différence peut se refléter sur le jugement relatif à l'existence tant de la qualité pour se prévaloir de la voie de recours choisie, que de l'intérêt à agir, tandis qu'elle laisse inchangés les termes essen-

tiels dans lesquels la question de la capacité abstraite de ce type d'associations pour introduire un recours devant vous se pose dans l'un et l'autre procès.

Dans l'affaire parallèle mentionnée ci-dessus, notre collègue, M. l'avocat général Reischl vous a proposé de déclarer le recours irrecevable parce que, en l'espèce, le syndicat agissant pour protéger les intérêts de deux fonctionnaires, lesquels, à leur tour, ont intenté un recours individuel, ne pouvait pas être considéré comme titulaire représentatif d'un intérêt collectif concret et actuel. Mais, dans la présente affaire, le problème analogue revêt un aspect plus large, parce que, ici, c'est seulement l'Union syndicale qui, en attaquant la validité d'une décision qui touche environ 2 600 fonctionnaires de la Commission ayant participé aux grèves des mois de novembre et de décembre 1972, fait valoir un intérêt qui, outre qu'il appartient concrètement à un cercle très vaste de fonctionnaires, pose des questions de principe d'importance générale pour les fonctionnaires de la Communauté : en l'espèce, le droit de l'administration d'opérer des retenues pour les journées de grève, abstraction faite de l'existence ou de l'inexistence d'une éventuelle « juste cause ».

En outre, il est opportun de relever que dans notre cas la question de la recevabilité du recours se pose exclusivement sur la base des articles 90 et 91 du statut du personnel, le requérant ayant expressément renoncé à invoquer l'article 173 du traité en vue peut-être d'échapper à l'expiration des délais de recours prévus par cette dernière disposition. Nous observons, incidemment, mais non sans le rappeler particuilèrement, que la voie spéciale de recours prévue par le statut du personnel ne pourrait en aucun cas servir à éluder les délais de recours fixés par l'article 173. En effet, ces dispositions prévoient des voies de recours non alternatives, mais praticables chacune exclusivement dans des cas bien distincts.

La question, qui est apparue comme préliminaire dans l'examen du problème, est liée à l'absence de reconnaissance d'une personnalité juridique certaine à l'Union syndicale, par référence, sur ce point, à la maxime traditionnelle « pas d'action sans personnalité ». Nous n'estimons pas nécessaire de nous arrêter très longtemps sur ce sujet, parce que, dans les différents droits nationaux, la difficulté est généralement surmontée, avec un sens appréciable de réalisme, en estimant qu'une situation de responsabilité autonome suffit pour que l'on puisse reconnaître une personnalité morale ouvrant l'accès à une participation dans un procès.

Mieux, en ce qui nous concerne plus directement, nous observons que, dans cette conception réaliste, l'admission d'une personnalité, même pour des organismes représentant des intérêts collectifs qui n'ont pas obtenu une reconnaissance formelle par la loi, a lieu d'une manière plus libérale pour une participation au procès que pour la titularité de droits substantiels propres. En tout cas, il convient de préciser que, sur la base du droit de l'État dans lequel elle s'est constituée, la reconnaissance de la personnalité juridique à une organisation syndicale ne conduirait pas nécessairement à admettre son droit à agir sur la base des articles 90 et 91 du statut du personnel (lesquels, à la différence de l'article 173 du traité CEE, instituent dans le cadre communautaire un type d'action de nature spéciale tant par l'objet que par les sujets habilités à s'en prévaloir), réciproquement, l'absence d'une attribution expresse de la personnalité juridique au syndicat n'est pas, en soi, de nature à empêcher éventuellement la reconnaissance, en sa faveur, de ce droit d'action. D'ailleurs, vous avez déjà eu l'occasion de manifester la largeur de votre conception sur ce point dans une ordonnance du 24 octobre 1962 (affaires 16 et 17-62, Recueil 1962, p. 939) et dans l'ordonnance du 14 novembre 1963, dans l'affaire 15-63 (Lassalle contre Parlement européen, Recueil 1964, p. 115) qui, tout en rejetant la demande d'interven-

tion du Comité du personnel, laisse entendre que le droit d'intervention n'est pas limité à des entités possédant la personnalité juridique mais qu'il suffit, à cette fin, qu'existent au moins les éléments constitutifs du fondement de la personnalité et, en particulier, l'autonomie et la responsabilité, fût-ce dans un cadre limité. Récemment encore, vous vous êtes exprimés dans le même sens et en des termes plus explicites, dans l'ordonnance du 11 décembre 1973, rendue dans l'affaire 41-73 (SA Générale sucrière et autres contre Commission), conformément à toute l'orientation de votre jurisprudence, qui est de ne pas s'en tenir à des conceptions formalistes. Si, par conséquent, on peut apercevoir l'existence d'un degré suffisant d'autonomie et de responsabilité dans le syndicat requérant, il serait conforme à cette orientation d'admettre sa capacité d'ester en justice. Cela paraît également conforme à l'esprit et au but de la convention n° 87 de l'OIT concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical.

Sur la base et aux conditions de l'article 173 du traité CEE, — complété naturellement par la disposition de l'article 175 — devant des actes préjudiciables des autorités communautaires entrant dans les catégories prévues par cet article, les syndicats pourront donc protéger leurs intérêts fonctionnels propres en se prévalant des moyens que leur offre le régime général de recours ; ces intérêts propres appartiennent exclusivement au syndicat lui-même en tant que sujet autonome de la vie juridique et non comme défenseur des intérêts de leurs affiliés.

Dans notre cas, il s'agit cependant de voir s'il existe une capacité spécifique d'ester en justice, c'est-à-dire celle d'agir à titre principal, à propos du rapport d'emploi soumis au statut du personnel de la Communauté, et donc sur la base de l'article 91, afin de faire valoir un intérêt collectif du personnel de la Communauté dont le syndicat devrait pouvoir être considéré comme le représentant légitime.

3. En entrant ainsi dans le vif de la question, nous devons considérer deux systèmes à juxtaposer, le système judiciaire de la Communauté et la signification de la reconnaissance moderne du rôle de l'organisation syndicale en liaison avec les aspects dynamiques des rapports de travail.

Il est de toute façon nécessaire de rappeler tout d'abord qu'il n'est pas possible de faire dépendre la solution du problème des divers droits nationaux et de leur manière différente de considérer le phénomène de l'organisation syndicale et des prérogatives et droits inhérents, même sur le plan judiciaire, auxdites organisations. Il faut trouver une solution qui se pose exclusivement sur le plan du droit communautaire, pour des raisons non seulement d'uniformité de traitement, mais aussi de cohérence avec le système, puisqu'il s'agit précisément de la qualité pour agir dans un procès communautaire d'organisations, opérant essentiellement au niveau des Communautés.

Pour établir si une organisation syndicale qui groupe spécialement des fonctionnaires européens et qui a pour but de protéger leurs intérêts relatifs au rapport d'emploi avec les Communautés peut être considérée comme une des personnes auxquelles se réfère l'article 91 du statut, il faut tenir compte tout d'abord de la fonction que revêt dans le cadre du statut le mécanisme du recours juridictionnel qu'il prévoit et par conséquent de la position qui doit être reconnue aux organisations professionnelles à propos du rapport d'emploi réglementé par le statut avec les situations qui s'y rattachent.

Qu'il nous soit permis de répéter des choses bien connues, mais qui doivent être rappelées avec la plus grande clarté. Le système judiciaire des Communautés, qui tend à assurer le maintien du droit dans leur sphère d'action, est étroitement fondé sur la compétence d'attribution. En ce qui concerne spécialement le recours des particuliers, il faut rappeler la ferme jurisprudence de la Cour qui

refuse d'admettre la qualité d'associations professionnelles pour intenter des recours en leur nom et pour leur compte propre, même si elles groupent la totalité des sujets qui peuvent être intéressés individuellement et directement par la mesure attaquée.

A côté de la règle générale de l'article 173 du traité CEE, le même traité a prévu, à l'article 179, la compétence spéciale de la Cour pour résoudre les controverses « entre la Communauté et ses agents », dans le but manifeste de soustraire ces litiges à la compétence des juridictions nationales.

Pour la définition des conditions particulières et des modalités des recours des fonctionnaires, l'article 179 renvoie au statut des fonctionnaires qui, aux articles 90 et 91, réglemente les voies de recours de manière détaillée. Le législateur communautaire, lui aussi, s'est maintenu, comme il se doit, dans ces limites, puisque c'est seulement pour les particuliers que les règles du statut ont expressément fait naître des obligations et des droits à propos d'un rapport de travail actuel, potentiel ou terminé, ou ont de quelque manière donné lieu à des intérêts individuels qui, en coïncidant avec l'intérêt public au respect de la légalité par l'administration, peuvent justifier le droit d'introduire une réclamation administrative et légitimer une action en justice visant à les protéger. Que telle ait été, historiquement, l'intention du législateur communautaire, c'est ce qui résulte également de la terminologie employée dans le statut : en effet, l'article 90, en désignant l'autorité compétente pour recevoir la réclamation, parle de « l'autorité investie du pouvoir de nomination », en se référant évidemment à l'idée de la qualité de fonctionnaire actuel, passé ou potentiel des requérants ; telles sont donc les personnes « visées au présent statut » aux termes des articles 90 et 91.

Du point de vue littéral, le problème concerne justement la compréhension de cette dernière phrase et un doute peut surgir parce que le droit de s'associer en organisations syndicales a été formellement reconnu pour la première fois dans la nouvelle version du statut, à l'article 24bis. Cette capacité formelle du phénomène syndical sera-t-elle susceptible de se refléter sur la portée de la notion de « personnes visées au présent statut » pour le droit d'introduire des réclamations en vertu de l'article 90 et, en conséquence, pour la capacité d'agir en application de l'article 91 ?

Remarquons que, déjà dans sa version précédente, le statut lui-même prévoit les Comités du personnel, auxquels il attribue la représentation des intérêts du personnel au sein de leurs institutions respectives. Néanmoins, la Cour a exclu la capacité de ces organismes à ester en justice, même à titre seulement d'intervenants, parce qu'ils ne possèdent pas l'autonomie et la responsabilité qui, comme nous l'avons vu, sont nécessaires pour reconnaître des situations juridiques subjectives distinctes, centres de détermination de droits et d'intérêts (ordonnance déjà citée dans l'affaire 15-63, Lassalle contre Parlement européen, Recueil 1964, p. 117).

La simple mention d'un organisme dans le statut ne suffit donc pas pour l'inclure dans le cercle des personnes habilitées à se prévaloir du mécanisme prévu par les articles 90 et 91.

Le statut mentionne aussi d'autres sujets, personnes physiques et morales, comme par exemple, outre les États membres (article 28), certaines organisations internationales (le Fonds monétaire international, à l'article 63), les médecins qui procèdent à la visite annuelle de contrôle (article 59, paragraphe 4), les déménageurs qui effectuent le déménagement des fonctionnaires (annexe VII, article 9), sans que ces sujets acquièrent, pour cela, un titre à se prévaloir de l'article 91 du statut.

L'allusion générale de l'article 91 « aux personnes visées au présent statut » ne suffit donc pas pour élargir le cadre de capacité subjective d'ester en justice qu'il prévoit en liaison avec le rapport d'emploi, mais il faudra qu'il existe dans le

statut une règle matérielle applicable au requérant : cela est clairement exprimé dans les versions allemande et anglaise des articles 90 et 91 (« jede Person, auf die dieses Statut Anwendung findet » ; « any person, to whom these Staff Regulations apply ») et dans la version italienne de l'article 90 (« qualsiasi persona cui si applica il presente statuto »), bien plus précises que les autres versions correspondant à la version française.

Il ne suffit pas qu'il y ait un intérêt lésé (considéré objectivement : un « acte faisant grief ») ; et, comme il s'agit en l'espèce d'une décision générale relative aux conséquences pécuniaires de la grève pour la généralité des fonctionnaires qui y ont pris part, nous n'aurons pas de difficulté à admettre l'existence de cette condition nécessaire pour une organisation syndicale représentative. Il faut toutefois se garder de confondre les différents points de vue sous lesquels le problème doit être examiné et résolu dans la phase actuelle de l'affaire. Même si, par sa nature, la grève, en tant que phénomène social, n'est concevable que comme un fait collectif, le droit de grève, s'il existe, est pourtant toujours un droit qui appartient aux fonctionnaires considérés individuellement. Le syndicat qui agit pour coordonner les activités de ces derniers aura certainement aussi un intérêt propre qui peut être lésé, mais cela n'implique pas nécessairement que la protection de cet intérêt puisse être assurée sur le plan judiciaire et moins encore qu'elle puisse l'être sur la base de l'article 91 du statut qui, comme nous l'avons vu, a été conçu essentiellement pour les procès entre fonctionnaires et autorité investie du pouvoir de nomination.

D'ailleurs, s'il existe des cas dans lesquels, vu l'intérêt important que les organisations syndicales présentent pour la définition du droit de grève et les conséquences de son exercice, les juges nationaux ont estimé pouvoir reconnaître à ces organisations la possibilité de le faire valoir en justice de manière autonome, il ne faut pas oublier que cela s'est produit à propos du droit de grève et de la représentation syndicale dans le secteur privé, alors qu'en l'espèce le problème concerne un rapport d'emploi public soumis à une réglementation légale et à des garanties juridictionnelles spéciales.

Comme nous l'avons déjà indiqué, il faut distinguer ce qui est l'intérêt, de l'élément, logiquement prioritaire, de la qualité pour utiliser un type spécial d'action judiciaire qui, par sa nature, n'est ouvert qu'à des catégories de sujets.

Cette notion, à son tour, doit être distinguée de la capacité générale d'agir, qui en constitue la condition nécessaire et que nous avons déjà admise en faveur des organisations syndicales pour, par exemple, se prévaloir, dans le cadre prévu et en vue de protéger leurs intérêts fonctionnels, d'une part, de la règle de l'article 173 qui réglemente de manière générale la matière du recours contre l'exécutif communautaire, d'autre part, de l'article 215 en matière de responsabilité extracontractuelle et enfin, comme nous le verrons, à certains égards, en matière de responsabilité contractuelle également.

4. Si nous considérons maintenant l'association syndicale dans la perspective historico-juridique — afin de comprendre exactement la signification de l'article 24bis du statut renouvelé des fonctionnaires — il est nécessaire de rappeler que le système du droit syndical s'est développé en partant d'une situation ancienne où le syndicat était considéré comme quelque chose d'extra-juridique, si ce n'était pas d'illicite, pour parvenir aux conceptions plus modernes de reconnaissance même positive de l'action syndicale. Si l'article 24bis doit avoir une portée concrète, celle-ci ne peut pas se limiter à la reconnaissance explicite de la licéité du phénomène de l'organisation syndicale des fonctionnaires européens, mais elle doit aussi impliquer l'attribution d'une signification à l'action des syndicats. Sans doute, ceux-ci deviennent des interlocuteurs valables dans la formation de rapports

juridiques collectifs et il est certain que des tâches peuvent être reconnues au syndicat même dans l'assistance des fonctionnaires considérés individuellement, qui veulent recourir aux voies judiciaires, et en en arrivant peut-être même à admettre leur droit de représenter, après mandat exprès, des particuliers habilités à intenter un recours soit devant les autorités administratives, dans la procédure de réclamation prévue par l'article 90, soit dans le procès qui peut être ultérieurement engagé en application de l'article 91.

Nous en arrivons alors au point central. Il s'agit de définir quelle peut être la position du syndicat dans un procès qui touche de manière directe et actuelle l'intérêt de fonctionnaires bien déterminés ou l'intérêt d'un certain nombre, même élevé, d'entre eux (cela ne modifie pas qualitativement les termes du problème). Et il s'agit également de voir si, au cas où la solution du cas d'espèce peut revêtir une valeur générale de principe, il est possibile d'en tirer des conséquences pour l'admission de la capacité des organisations syndicales pour agir dans le mécanisme judiciaire spécial réglementé par les articles 90 et 91 du statut du personnel, prévu à des fins précises et réservé à des catégories de personnes déterminées.

Le problème consiste à trouver un lien entre les compétences reconnues à la Cour de justice et l'action qui peut être réservée aux syndicats dans ce cadre. D'où intérêt d'examiner non seulement l'article 179 qui forme le cadre et attribue la compétence, mais plus particulièrement l'article 91 qui, en liaison avec l'article 90 du statut, institue une voie spéciale de recours en faveur des fonctionnaires.

En reprenant l'allusion que nous avons faite ci-dessus à l'éventualité d'une activité de représentation comprenant également l'exercice de l'action en justice, sur la base toutefois d'un mandat spécial des particuliers intéressés, nous estimons que, bien que notre règlement de procédure ne considère pas ce phénomène et compte tenu des fonctions propres aux organisations syndicales, rien ne s'opposerait à ce qu'un pouvoir de substitution dans le procès leur soit chaque fois attribué. Cela serait même utile au cas où les diverses personnes habilitées à agir en justice seraient nombreuses.

Toutefois, dans ce cas, il ne s'agirait que de faire valoir l'intérêt de particuliers, fût-ce au moyen d'un remplaçant dans le procès. En revanche, le problème actuel consiste pour nous à voir si, indépendamment d'une délégation reçue du particulier, le syndicat peut faire valoir dans un procès devant la Cour son propre intérêt qualifiable d'intérêt général ou tout au moins collectif, englobant également l'intérêt du particulier, en agissant de son initiative et en son nom propre, sur la base de l'article 91 du statut.

Dans cette perspective, des difficultés très graves et, selon nous, insurmontables apparaissent. En premier lieu, nous rappelons ce que nous avons dit plus haut à propos de la compétence de la Cour, qui, à côté de la protection d'intérêts publics que les sujets intéressés peuvent faire valoir dans les limites restreintes que nous avons vues, prévoit une protection particulière pour les fonctionnaires contre les actes de l'administration qui leur portent préjudice. Dans ce champ d'application judiciaire dont l'objet spécifique est la sauvegarde de situations individuelles dignes de protection et non pas la formation de nouveaux règlements sociaux, la fonction du syndicat est typiquement d'assister et non de remplacer, d'autorité, les intéressés directs qui conservent pleinement leur capacité de se défendre individuellement. Le fait que le syndicat puisse avoir un intérêt à obtenir la solution juridictionnelle d'une question de principe et donc, dans ce but, à faire valoir en justice, sa thèse juridique à cet égard, ne suffit pas pour élargir, sans une intervention du législateur, le champ des compétences attribuées à la Cour par le traité et par le statut des fonctionnaires.

En effet, reconnaître aux syndicats la possibilité de poursuivre en justice la

protection d'intérêts collectifs ou généraux distincts des intérêts des fonctionnaires considérés isolément signifie élargir la sphère non seulement des requérants possibles, mais encore des situations et des intérêts pour lesquels la protection juridictionnelle doit être accordée, jusqu'à en faire une espèce de capacité pour une action populaire. Ce serait donc, par rapport à la prévision du législateur, un élargissement subjectif et objectif de la compétence de la Cour. L'article 91 du statut a attribué à cette juridiction une compétence qui ne peut être comparée à celle de l'article 177 du traité CEE. En effet, il s'agit pour la Cour de résoudre directement des controverses concrètes, et non d'affirmer le droit, in abstracto, erga omnes. Le fait qu'un procès relatif à une controverse actuelle et concrète puisse soulever des questions de principe d'intérêt général pour l'avenir — phénomène qui est, du reste, commun à toute expérience judiciaire — ne pourrait donc pas fournir en soi une base légale à la capacité des syndicats d'agir directement.

Comme l'agent de la Commission l'a observé, on ne voit pas quelle fonction aurait la réclamation du syndicat — laquelle constitue un élément préjudiciel essentiel de la procédure fondée sur l'article 91 — à l'égard d'une position de l'institution qui, normalement, aura déjà fait l'objet de discussions réciproques demeurées en fin de compte infructueuses. Devant la réclamation dans laquelle le syndicat ne pourra faire autre chose que répéter les arguments déjà invoqués au cours des discussions précédentes, l'institution ne pourra que renforcer sa position. L'institution de la réclamation, conçue pour le recours des particuliers à l'égard desquels elle peut effectivement éviter des procédures juridictionnelles superflues, deviendrait donc, si elle était appliquée aux syndicats, une formalité vide, un prolongement stérile d'un débat déjà conclu sur le plan administratif.

D'ailleurs, s'il est vrai qu'admettre le droit des fonctionnaires de s'associer en organisations syndicales n'aurait pas de sens si l'on ne reconnaissait pas à celles-ci l'essence même de leur raison d'être à notre époque et dans notre société, c'est-à-dire la possibilité de se porter défenseurs des revendications et des intérêts collectifs professionnels, le fait demeure — et, dans notre système de compétences d'attribution, il ne peut pas ne pas se refléter sur le plan judiciaire — que les décisions prises par l'administration à la suite de pourparlers avec le syndicat — auxquelles elle ne pourra pas se soustraire après l'introduction de l'article 24bis — concerneront en général, dans leur forme et leur substance, non pas le syndicat en tant que tel, mais les fonctionnaires.

En outre, admettre, qu'au cas où des fonctionnaires sont habilités à agir contre l'administration, le syndicat puisse agir pour son compte à propos des mêmes actes et pour les mêmes raisons, indépendamment d'un mandat spécial qui leur serait accordé par les particuliers, signifierait ouvrir une double voie pour la défense des intérêts de ceux-ci, avec toutes les conséquences, même négatives, qui pourraient en résulter. Il suffit de penser aux incertitudes qui pourraient en découler, par exemple, en matière de délais de recours, et aux difficultés de déterminer les effets de la sentence. Il est inutile de rappeler que les procès en matière de travail impliquent toujours des intérêts concrets de fonctionnaires particuliers, que chacun de ceux-ci a le droit de pourvoir, de la manière qu'il estime la meilleure, à leur défense, fût-ce en justice, et que, en revanche, même la question la plus modeste concernant directement un fonctionnaire particulier soulève souvent des problèmes de caractère général.

L'intérêt collectif ou professionnel représenté par le syndicat peut d'ailleurs trouver sa protection dans le cadre du procès avec la possibilité d'intervention largement admise par l'article 37 du statut de la Cour et par notre jurisprudence qui, dans l'esprit rappelé ci-dessus, ne devrait pas trouver de limites formalistes à l'existence discutée d'une person-

nalité juridique distincte des organisations syndicales.

Toutefois, il ne serait pas justifié de se fonder sur cette possibilité reconnue d'intervention pour en tirer un argument en faveur de l'admission d'une action autonome. En effet, alors que le fait d'admettre largement l'intervention n'a pas pour effet d'étendre la juridiction de la Cour, du moment que l'intervenant reste dans le cadre d'un procès déjà existant, l'accroissement du nombre des sujets ayant le droit d'intenter une action devant la Cour et des types d'intérêts considérés comme dignes de protection juridictionnelle a au contraire une incidence directe sur l'étendue de la juridiction qui lui est conférée et elle soulève donc une question beaucoup plus délicate. D'autant plus que, alors que l'admissibilité de l'intervention est réglementée par une règle générale contenue dans le statut de la Cour et formulée d'ailleurs de manière très large, le problème de la possibilité d'une action directe dans le cadre du statut des fonctionnaires doit être résolu sur la base des règles spéciales qui y sont prévues, dont la portée est, par nature, plus limitée que celle des règles générales.

Aux difficultés que nous avons exposées jusqu'ici, il faut ajouter d'autres arguments non moins graves contre l'admission d'une action syndicale autonome. Nous nous référons à la représentativité du syndicat et à l'absence de critères pour en vérifier la moindre consistance. Le législateur naturellement garde le silence, tandis que nous rappelons que l'article 9 du statut attribue cette représentation au Comité du personnel en lui reconnaissant plutôt le caractère d'organe interne des différentes institutions. Évidemment, cette question ne se pose même pas dans le cas où le syndicat agit sur mandat spécial des différents intéressés. En tout cas, il serait certainement inadmissible de reconnaître à toute organisation syndicale ou professionnelle, indépendamment de l'audience effective qu'elle a au sein du personnel, la possibilité de poursuivre, de manière autonome sur le plan juridictionnel, la protection d'intérêts collectifs ou généraux. Sur le plan concret des difficultés de solution, il suffit de mentionner l'existence possible de plusieurs syndicats, dont chacun estime devoir adopter sa propre conduite dans le procès. Sur quel élément pourrions-nous nous baser pour établir l'existence d'une représentativité suffisante ? Le simple fait que l'institution intéressée a accepté d'avoir des contacts avec l'organisation elle-même (par exemple, en lui communiquant la décision en question) sera-t-il suffisant, ou bien faudra-t-il se référer à des éléments plus importants mais pas toujours faciles à contrôler (par exemple, le nombre des membres effectifs en règle avec les quotas annuels d'inscription) ou, de toute manière, pas nécessairement significatifs (par exemple, le pourcentage des suffrages obtenus par les candidats du syndicat dans les élections des comités du personnel) ? Et quelle pourrait-être la répercussion de la chose jugée résultant de la sentence rendue sur une action syndicale ?

5. Notre conclusion contraire à l'admission d'un droit autonome de recours des syndicats pour la protection d'un intérêt collectif des fonctionnaires et les arguments adoptés ci-dessus pour la motiver, valent pour l'hypothèse qui correspond au cas d'espèce, où le syndicat fait valoir un intérêt à la solution d'une question concernant actuellement et directement des individus déterminés, lesquels seraient habilités à utiliser, à cet égard, les moyens d'appel prévus par les articles 90 et 91 du statut.

Dans ce cas, l'admission du recours des syndicats, qui donnerait lieu aux difficultés exposées plus haut résultant de la superposition de catégories différentes de personnes habilitées à agir à propos de la même décision, ne pourrait même pas trouver une justification en fonction de la satisfaction d'exigences de justice ou même simplement d'opportunité pratique. En effet, l'exigence de la protection des droits et des intérêts est satisfaite par la qualité pour intenter un

recours, reconnue aux particuliers, auxquels l'acte a porté préjudice ; l'intérêt pratique du syndicat à faire valoir ses thèses juridiques peut être satisfait en reconnaissant largement le droit d'intervention.

Comme nous l'avons déjà dit, cette conclusion laisse de côté la question de l'admissibilité de l'action intentée par le syndicat sur mandat exprès et en représentation de particuliers directement intéressés et individuellement habilités à agir. Nous pourrions nous demander, en outre, si une conclusion analogue peut être également valable dans le cas où le syndicat agit pour protéger, non pas simplement un intérêt au respect des obligations que le statut impose aux institution en faveur des fonctionnaires considérés individuellement, mais sa propre situation juridique qui existe de manière autonome par rapport aux droits et aux intérêts juridiquement protégés des divers sujets du rapport d'emploi et qui fait même entièrement abstraction de l'existence de droits individuels des fonctionnaires.

S'il se présentait des situations juridiques dans lesquelles on pourrait apercevoir un droit propre du syndicat, lié à sa fonction essentielle, droit reconnu dans le système communautaire, dans ce cas, le moyen de le garantir judiciairement devrait aussi exister dans ce système. La Cour ne niera aucune protection juridictionnelle possible si le système le permet.

Un premier exemple peut être tiré directement du statut du personnel. Nous avons trouvé dans la disposition de l'article 24bis une signification qui va au-delà de la simple reconnaissance d'un droit d'association des fonctionnaires et qui implique pour les institutions de la Communauté l'acceptation d'un concours des organisations représentatives des fonctionnaires dans la détermination d'une politique du personnel, selon une conception de la vie juridique entendue de façon moderne, en ce qui concerne surtout les conditions de travail et les diverses situations liées au rapport d'emploi avec les Communautés.

Lorsque, en liaison avec ces conditions, il se présente des situations qui peuvent constituer des violations d'un droit que le système communautaire reconnaît directement aux syndicats des fonctionnaires, nous ne voyons pas pourquoi on ne devrait pas reconnaître même à ces syndicats la possibilité de recourir aux voies judiciaires dans le cadre de la protection contre les actes des institutions.

Dans la logique de la collaboration qui doit s'instaurer entre syndicats et autorités administratives, il pourra se présenter des cas où une négociation entre eux se conclut par un accord précisant les points acceptés par les différents partenaires sociaux. Il semble d'ailleurs qu'il s'en soit déjà présenté en cette matière. Dans ce cas, et à condition que le contenu de l'accord le permette, les organisations syndicales, qui sont parties à l'accord, seront habilitées à mettre en cause la partie adverse qui s'est soustraite à l'accomplissement d'une obligation. L'article 215, alinéa 1, du traité CEE dispose que « la responsabilité contractuelle de la Communauté est régie par la loi applicable au contrat en cause ». Puisque, dans le cas considéré du rapport de travail, cette loi serait constituée par le statut du personnel, cette disposition, si l'on y fait renvoi et si l'on retire ledit rapport aux juridictions autres que la Cour, pourrait permettre textuellement d'ouvrir aux syndicats les voies de la réclamation et des recours visées aux articles 90 et 91, qui représentent l'unique moyen prévu dans le statut et qui pourraient donc, dans cette hypothèse, être invoquées également pour les conséquences d'une responsabilité contractuelle des institutions.

Il s'agit de questions que nous nous limitons ici à évoquer afin de montrer que, dans le cadre du thème plus général que la présente affaire nous a obligés à traiter, la solution du cas d'espèce que nous proposons ne prétend pas épuiser tous les aspects complexes du problème posé par la qualité des syndicats pour intenter un recours.

En l'espèce, pour les considérations exposées ci-dessus, nous concluons en vous demandant d'admettre l'exception d'irrecevabilité soulevée par la défenderesse, en premier lieu en raison du défaut de qualité pour agir, puis, subsidiairement, à cause de l'expiration du délai, et, en conséquence, de condamner la requérante aux dépens.