

CHRONIQUES JURISPRUDENTIELLES

DROIT SOCIAL EUROPÉEN

(Arrêts de la Cour de justice des communautés européennes et du Tribunal de première instance sélectionnés et commentés par Michèle Bonnechère, Professeur à l'Université d'Evry)

Arrêt de la Cour, 25 juillet 2002 - Union de Pequenos Agricultores. aff. 50/00. ACTION D'UNE PERSONNE MORALE DEVANT LES JURIDICTIONS COMMUNAUTAIRES - RECOURS EN ANNULATION D'UN RÈGLEMENT - PROTECTION JURIDICTIONNELLE EFFECTIVE - INTERPRÉTATION RESTRICTIVE DE L'ARTICLE 230 DU TRAITÉ.

... Il y a lieu de rappeler que (...) un acte de portée générale tel qu'un règlement peut, dans certaines circonstances, concerner individuellement certaines personnes physiques ou morales, revêtant dès lors un caractère décisionnel à leur égard (voir, notamment, arrêts du 16 mai 1991, *Extramet Industrie / Conseil*, C-358/89, Rec.p.I-2501, point 13 ; *Codorniu / Conseil*, C-309/89, Rec. p.I-1853, point 19, et du 31 mai 2001, *Sadam Zuccherifici e.a./Conseil*, C-41/99, Rec. p.I-4239, point 27). Tel est le cas si l'acte en cause atteint une personne physique ou morale en raison de certaines qualités qui lui sont particulières ou d'une situation de fait qui la caractérise par rapport à toute autre personne et de ce fait l'individualise d'une manière analogue à celle d'un destinataire (voir, notamment, arrêts du 15 juillet 1963, *Plaumann/Commission*, 25/62, Rec. p.197,223, et du 22 novembre 2001, *Nederlandse Antillen/Conseil*, C-452/98, Rec. p.I-8973, point 60).

A défaut de remplir cette condition, aucune personne physique ou morale n'est, en tout état de cause, recevable à introduire un recours en annulation contre un règlement (...).

Cependant il convient de rappeler que la Communauté européenne est une communauté de droit dans laquelle ses institutions sont soumises au contrôle de la conformité de leurs actes avec le traité et les principes généraux du droit dont font partie les droits fondamentaux.

Dès lors, les particuliers doivent pouvoir bénéficier d'une protection juridictionnelle effective des droits qu'ils tirent de l'ordre juridique communautaire, le droit à une telle protection faisant partie des principes généraux de droit qui découlent des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres. Ce droit a également été consacré par les articles 6 et 13 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (...).

Or le traité, par ses articles 173 et 184 (devenu article 241 CE), d'une part, et par son article 177, a établi un système complet de voies de recours et de procédures destiné à assurer le contrôle de la légalité des actes des institutions, en le confiant au juge communautaire (voir, en ce sens, arrêt du 23 avril 1986, *Les Verts/Parlement*, 294/83, Rec. p.1339, point 23). Dans ce système, des personnes physiques ou morales ne pouvant pas, en raison des conditions de recevabilité visées à l'article 173, alinéa 4, du traité, attaquer directement des actes de portée générale, ont la possibilité, selon les cas, de faire valoir l'invalidité de tels actes soit, de manière incidente en vertu de l'article 184 du traité, devant le juge communautaire, soit devant les juridictions nationales et d'amener celles-ci, qui ne sont pas compétentes pour constater elles-mêmes l'invalidité des dits actes (...) à interroger à cet égard la Cour par voie de questions préjudicielles.

Ainsi il incombe aux Etats membres de prévoir un système de voies de recours et de procédures permettant d'assurer le respect du droit à une protection juridictionnelle effective (...).

Enfin, il convient d'ajouter que, selon le système de contrôle de la légalité mis en place par le traité, une personne physique ou morale ne peut former un recours contre un règlement que si elle est concernée non seulement directement mais également individuellement. S'il est vrai que cette dernière condition doit être interprétée à la lumière du principe d'une protection juridictionnelle effective en tenant compte des diverses circonstances qui sont de nature à individualiser un requérant (...) une telle interprétation ne saurait aboutir à écarter la condition en cause, qui est expressément prévue par le traité, sans excéder les compétences attribuées par celui-ci aux juridictions communautaires.

Si un système de contrôle de la légalité des actes communautaires de portée générale autre que celui mis en place par le traité originaire et jamais modifié dans ses principes est envisageable, il appartient, le cas échéant, aux Etats membres, conformément à l'article 48 UE, de réformer le système actuellement en vigueur.

Compte tenu de ce qui précède, il convient de constater que le Tribunal n'a pas commis une erreur de droit en déclarant le recours introduit par la requérante irrecevable sans examiner si, en l'occurrence, il existait une voie de recours devant une juridiction nationale permettant l'examen de la validité du règlement attaqué (...).

NOTE :

Selon une célèbre formule de la Cour de justice des communautés européennes, se construit un ordre juridique communautaire "dont les sujets sont non seulement les Etats membres, mais également leurs ressortissants" (CJCE, 5 févr.1963, Van Gend en Loos, aff. 26/62, rec.1963, p.3.). L'important arrêt ci-dessus révèle pourtant les limites très strictes dans lesquelles la Cour enferme les possibilités d'agir des personnes devant les juridictions communautaires, ici d'une personne morale (une association de petits agriculteurs, l'UPA) agissant dans l'intérêt de ses membres et demandant l'annulation partielle d'un règlement (organisant le marché de l'huile d'olive). En

s'en tenant à "une conception étriquée de la systématique des contentieux" (1), l'arrêt du 25 juillet 2002 déçoit tous ceux qui attendaient un revirement espéré après la décision rendue deux mois auparavant par le Tribunal de première instance (TPI, 3 mai 2002, Société Jego-Quéré, aff. 177/01, Europe 2002, n° 236, observations F. Mariatte) et surtout les conclusions de l'avocat général Jacobs du 21 mars 2002 (disponibles sur le site internet : europa.eu.int).

– Une interprétation figée de l'article 230 CE.

Le droit communautaire opère une distinction entre les "requérants privilégiés" (le Conseil, la Commission, les Etats membres, qui peuvent agir sans avoir à démontrer un intérêt), le Parlement européen et la Banque centrale qui peuvent défendre leurs prérogatives (2) et les autres requérants, personnes physiques ou morales, qui ne peuvent saisir la juridiction communautaire (le TPI, non la CJCE) d'un recours en annulation dirigé contre un acte communautaire que dans certaines conditions.

Selon l'article 230 §4 du traité CE, "toute personne physique ou morale peut former... un recours contre les décisions dont elle est le destinataire et contre les décisions qui, bien que prises sous l'apparence d'un règlement ou d'une décision adressée à une autre personne, la concernent directement et individuellement".

Pour approuver le TPI d'avoir déclaré irrecevable l'action de l'UPA, la Cour de justice a procédé à une lecture traditionnelle, pour ne pas dire intégriste, du système du traité. Selon cette lecture, l'accès direct au juge communautaire d'une personne contestant la légalité d'un acte de portée générale est une exception. Cet accès n'est ouvert que si "l'acte en cause atteint la personne physique ou morale en raison de certaines qualités qui lui sont particulières ou d'une situation de fait qui la caractérise par rapport à toute autre personne et de ce fait l'individualise d'une manière analogue à celle d'un destinataire" selon la jurisprudence Plaumann (arrêt du 15 juillet 1963 ; aff. 25/62). L'on constate (1) que la Cour, d'ordinaire exhaustive dans les références à sa propre jurisprudence, se garde de citer certains arrêts rendus en matière de concurrence ou de concentrations d'entreprise dans lesquels elle avait admis l'existence de facteurs individualisant la situation du requérant ordinaire (par exemple en raison de droits procédurux, conférés aux représentants reconnus des travailleurs cf. CJCE, 23 mai 2000, Comité d'entreprise de la SFP, aff. 106/98, point 54).

Par contre la CJCE voit dans la possibilité offerte aux particuliers de faire valoir "de manière incidente" l'invalidité d'un acte communautaire de portée générale devant le juge national, et d'amener celui-ci à interroger la Cour par voie de questions préjudicielles la preuve de l'existence d'un "système complet de voies de recours et de procédures" destiné à assurer le contrôle de la légalité des actes des institutions communautaires. Choissant l'abstraction, la Cour de Luxembourg ignore ainsi les objections développées par l'avocat général Jacobs : le juge national n'est pas tenu de suivre les parties au litige en posant la question préjudicielle réclamée, et ce type de procédure engendre des retards souvent préjudiciables.

Et finalement, abandonnant pour les besoins de la cause son pouvoir d'interprétation, la CJCE renvoie la question aux Etats membres, qui pourraient évidemment modifier l'article 230 CE (mais ne l'ont pas fait dans le traité de Nice), et auxquels "il incombe de prévoir un système de voies de recours et de procédures permettant d'assurer le respect du droit à une protection juridictionnelle effective" (point 41 de l'arrêt du 25 juillet 2002).

– Le principe de la protection juridictionnelle effective privé de son effet utile.

Dans sa décision du 3 mai 2002 (aff. T.177/01 précitée) le Tribunal de première instance avait fermement pris position en faveur d'un revirement de jurisprudence : "il y a lieu de reconsidérer l'interprétation stricte, jusqu'à présent retenue, de la notion de personne individuellement concernée au sens de l'article 230, quatrième alinéa, CE. Au vu de ce qui précède, et afin d'assurer une protection juridictionnelle effective des particuliers, une personne physique ou morale doit être considérée comme individuellement concernée par une disposition communautaire de portée générale qui la concerne directement, si la disposition en question affecte, d'une manière certaine et actuelle, sa situation juridique en restreignant ses droits ou en lui imposant des obligations." Le TPI, tout en visant le principe d'un contrôle juridictionnel effectif (donc d'un recours juridictionnel effectif) principe général du droit communautaire (3) ne pouvait se voir reprocher de tenter une révision judiciaire du traité : il s'engageait simplement dans une nouvelle interprétation de l'article 230 §4 : "aucun argument impérieux ne permet de soutenir que la notion de personne individuellement concernée au sens de l'article 230, quatrième alinéa, comporte l'obligation pour un particulier désireux de contester une mesure de portée générale d'être individualisé d'une manière analogue à celle dont le serait un destinataire" (point 50).

Et ce faisant, il allait dans le sens des conclusions, rendues le 31 mars, dans l'affaire rapportée, par l'avocat général Jacobs, qui réclamaient "une nouvelle interprétation de la notion de personne individuellement concernée" parce que "le principe de la protection juridictionnelle effective exige que les requérants puissent s'adresser à une juridiction qui est en mesure de leur offrir des solutions susceptibles de les protéger des effets des mesures illégales".

La Cour de justice n'a pas voulu s'engager dans la voie ainsi ouverte, sans prendre d'ailleurs la peine de répondre à la question posée par l'avocat général : "est-il correct de dire que la procédure préjudicielle confère une protection juridictionnelle effective et complète contre des mesures communautaires de portée générale?". Les conséquences de cette approche de la Cour peuvent être particulièrement négatives en droit du travail, ainsi que le montre la décision rendue le 18 avril 2002... par une autre chambre du TPI.

(1) F. Berrod et F. Mariatte, "Le pourvoi dans l'affaire Union de pequenos agricultores c/ Conseil : le retour de la procession d'Echternach, CJCE 25 juillet 2002", Europe. oct. 2002.p. 7.

(2) Le traité de Nice, non encore en vigueur, fait du Parlement européen un requérant privilégié.

(3) CJCE 22 sept.1998, Belinda jane Coote, aff. 185/97, rec.5199.

Ordonnance du Tribunal, 18 avril 2002, aff. 238/00, BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE - CONDITIONS D'EMPLOI ET RÈGLES APPLICABLES AU PERSONNEL - RECOURS EN ANNULATION DE DEUX ORGANISATIONS SYNDICALES - IRRECEVABILITÉ.

(...) En l'espèce, les requérantes ont saisi la BCE, d'une part, d'une demande d'insertion, dans les conditions d'emploi, d'une disposition prévoyant la conclusion de conventions collectives et régissant les effets de celles-ci sur les relations de travail entre la banque et son personnel et, d'autre part, d'une demande de retrait de certaines parties de l'article 1.4 des règles applicables au personnel limitant arbitrairement, selon elles, l'exercice du droit de grève.

Les demandes des requérantes tendaient donc à provoquer l'exercice, dans une direction déterminée, des pouvoirs conférés au conseil des gouverneurs par l'article 36.1 des statuts SEBC et au directeur par l'article 21.3 du règlement intérieur et l'article 9, sous a), des conditions d'emploi, et visant respectivement à arrêter le régime applicable au personnel de la BCE et à en définir les conditions d'application. Dans ces circonstances, les requérantes ne peuvent prétendre obtenir la modification des conditions d'emploi et le retrait de certaines dispositions des règles applicables au personnel de la BCE que pour autant qu'elles sont individuellement et directement concernées par lesdits actes au sens de l'article 230, quatrième alinéa, CE (v. arrêt du tribunal du 28 octobre 1993, *Zunis Holding e.a./Commission*, aff.83/92, rec.II.1169).

(...) Selon la jurisprudence, dans certaines circonstances, un acte de portée générale peut concerner individuellement certains sujets de droit, revêtant dès lors un caractère décisionnel à leur égard. Tel est le cas si l'acte en cause atteint une personne physique ou morale en raison de certaines qualités qui lui sont particulières ou d'une situation de fait qui la caractérise par rapport à toute autre personne (...).

Il convient de rappeler que les requérantes font valoir qu'elles sont atteintes par lesdites dispositions car elles ont statutairement le devoir de s'efforcer de conclure des accords collectifs au profit des employés de la BCE, afin de participer à l'aménagement des conditions de travail et d'emploi de leurs membres, et le devoir d'organiser à cette fin, le cas échéant, des grèves. La représentation des intérêts de ses membres par la conclusion d'accords collectifs et l'organisation de grèves feraient partie des missions essentielles d'un syndicat. En ce qu'elles touchent aux conditions de mise en œuvre de la liberté syndicale, la réglementation qui limite les sources du régime applicable au personnel de la BCE, excluant les accords collectifs, et la réglementation prétendument restrictive de l'exercice du droit de grève les affecteraient directement et individuellement (...).

Toutefois les qualités revendiquées par les requérantes ne suffisent pas pour démontrer qu'elles sont individuellement concernées au sens de l'article 230, quatrième alinéa CE, par les dispositions des conditions d'emploi et des règles applicables au personnel dont elles ont sollicité la modification ou le retrait. Ces qualités, en effet, ne leur sont pas particulières, au sens de la jurisprudence relative à cet article, dans la mesure où elles sont communes à toute association qui, à n'importe quel moment, se donne pour mission la défense des intérêts des employés de la BCE. Les dispositions des conditions d'emploi et des règles applicables au personnel en cause atteignent chacune des deux requérantes de la même manière qu'elles atteignent toutes les autres organisations syndicales actuellement ou potentiellement actives pour la défense de ces travailleurs (...).

Par ces motifs, le recours est rejeté comme irrecevable.

NOTE :

L'on trouve hélas, à travers cette ordonnance du TPI, une illustration du vide juridique caractérisant l'action en justice des syndicats devant les juridictions communautaires. Se situant dans le prolongement de la jurisprudence antérieure concernant l'action en annulation intentée par une personne morale contre un acte de portée générale (v. note précédente), la quatrième chambre du TPI considère qu'une organisation syndicale n'est pas recevable à agir en annulation contre des dispositions normatives régissant les conditions d'emploi des travailleurs dont elle défend les intérêts. Elle n'est en effet pas "individuellement concernée" puisque se trouvant dans la même situation que... toute autre organisation syndicale. Cette jurisprudence n'est pas nouvelle, mais sa persistance est la manifestation d'inquiétantes contradictions dans la place faite au social par le droit communautaire.

Les difficultés auxquelles se heurte l'action en justice au plan communautaire des "représentants reconnus des travailleurs", c'est-à-dire en France de syndicats ou des comités d'entreprise, sont connues.

Dans son arrêt SFP du 23 mai 2000 (aff.106/98), la Cour de justice a jugé que ni les syndicats, ni le comité d'entreprise de la Société française de production, n'étaient recevables à agir contre la décision par laquelle la Commission avait déclaré incompatible avec le marché commun l'aide octroyée à l'entreprise par le gouvernement français. Il s'agissait en l'occurrence d'une action dirigée non contre un acte à portée générale, mais contre une décision dont les requérants n'étaient pas les premiers destinataires. Avec une formule lapidaire, la Cour a évacué toute spécificité des représentants des salariés : "il apparaît que leur seule qualité de négociateurs des aspects sociaux au sein de la SFP, telle la structure des effectifs et des salaires de l'entreprise, ne suffit pas à individualiser les requérants de manière analogue à celle du destinataire de la décision litigieuse" (point 51 de l'arrêt).

Le TPI avait certes, dans l'affaire de l'OPA de Nestlé sur Perrier, admis la recevabilité de principe de l'action en justice intentée par le Comité central d'entreprise Perrier, un comité d'établissement, et le syndicat CGT Perrier, contre la décision de la Commission déclarant l'opération de concentration compatible avec les règles communautaires. Mais pour admettre cette individualisation, il s'était fondé sur la désignation expresse des "représentants reconnus des travailleurs" par le règlement 4064/89 du 21 décembre 1989 parmi les "tiers justifiant d'un intérêt suffisant" pour être entendus par la Commission au cours de la procédure de contrôle des concentrations. Le TPI avait ensuite cependant jugé que les intéressés n'étaient pas... directement concernés par

la décision, notamment parce que la décision de la Commission était en elle-même sans conséquences directes sur la situation des salariés et de leurs institutions représentatives (TPI 27 avril 1995 aff. 96/92, RJS11/1995 n° 1192).

La décision du 8 avril 2002 ne se prononce pas sur le point de savoir si les syndicats requérants sont directement concernés par le refus opposé par la Banque centrale à leur demande de modifier les textes régissant les conditions d'emploi. Mais elle se fonde sur l'absence d'individualisation suffisante, faisant ressurgir en quelque sorte au plan communautaire les obstacles rencontrés il y a plus d'un siècle (jusqu'à l'arrêt Ch. R. 5 avril 1913, D.1914.1.65) par l'action des syndicats pour la défense des intérêts collectifs (dont l'existence fut d'abord niée).

Bien qu'une porte ait été fermée par l'arrêt du 25 juillet 2002 (*supra*) l'on voit mal comment cette jurisprudence pourrait être compatible avec la volonté affirmée par la Cour de justice d'avoir "une lecture utile et cohérente du traité" prenant en compte ses objectifs sociaux et sa référence à la négociation collective (CJCE, 21 septembre 1999, *Brentjens*, aff. 115 à 117/97, Dr. Ouv. 2000.137). De son côté la Commission, dans le cadre du livre vert sur la révision du règlement 4064/89 (concernant le contrôle des concentrations) affirme vouloir favoriser l'expression des représentants des travailleurs et consulte les partenaires sociaux sur les "aspects sociaux des restructurations d'entreprise". Dans ce contexte, le TPI a décidé d'entendre, mais comme intervenants, le CCE et le CE européen de la société Legrand (intervention donc à l'appui de la position de la Commission, qui avait déclaré incompatible avec le marché commun l'opération de concentration projetée par la société Schneider, laquelle demandait l'annulation de cette décision [TPI, 6 juin 2002, aff. 77/02]). Enfin une directive récente implique la généralisation des institutions représentatives susceptibles d'être informées et consultées dans l'entreprise (directive 2002/14 du 11 mars 2002 établissant un cadre général relatif à l'information et la consultation des travailleurs, Dr. Ouv. 2002.492 ; JOCE 23.3.2002).

Autant d'éléments qui, en droit du travail, rendent peu tolérable la lecture abstraitement procédurale de l'article 230 §4 CE.

Le guide de la protection sociale des étrangers en France

Le droit à la protection sociale est une composante essentielle des droits de l'homme : droit de se soigner, de se loger, droit à des revenus lorsque, du fait de l'âge, de la maladie, d'un handicap ou de la situation économique, on se trouve dans l'impossibilité de travailler. Mais la réglementation, dans ce domaine, est particulièrement touffue et complexe. Et trop d'étrangers ne peuvent bénéficier de l'intégralité de leurs droits, soit par méconnaissance, soit du fait de la mauvaise volonté – voire des pratiques illégales – des administrations et des organismes de sécurité sociale. Le principe de l'égalité des droits entre étrangers et nationaux, proclamé par de nombreuses conventions internationales, est trop souvent oublié.

L'objectif de ce guide est de fournir aux étrangers, et à ceux qui sont amenés à les conseiller, un outil pratique leur permettant de mieux connaître leurs droits et de les faire valoir plus efficacement.

Cette nouvelle édition, entièrement refondue, intègre les nombreuses modifications issues des textes internationaux, législatifs et réglementaires, ainsi que les plus récentes avancées jurisprudentielles (loi du 27 juillet 1999 sur la couverture maladie universelle, loi Chevènement du 11 mai 1998, décisions de justice concernant les anciens combattants, etc.).

- Le GISTI, Groupe d'information et de soutien des immigrés, est composé de juristes et de praticiens de l'action sociale. Il s'est donné pour but de soutenir les immigrés dans leur combat pour faire connaître et respecter leurs droits fondamentaux.
- Ce guide a été réalisé en collaboration avec le Collectif des accidentés du travail, handicapés et retraités pour l'égalité des droits (CATRED) et le Comité médical pour les exilés (COMÉDE).

www.editionsladedecouverte.com - 18 €



Outre la consultation du site internet du GISTI (www.gisti.org), nos lecteurs pourront se reporter à la base de données jurisprudentielles en matière de droit des étrangers coproduite notamment par cette même organisation (www.dequeldroit.net).