

STRUCTURE ET POUVOIRS DES ORGANES REPRÉSENTATIFS DU PERSONNEL DE L'UNION EUROPÉENNE

La représentation du personnel repose sur la branche statutaire, à savoir les comités du personnel, et sur la branche syndicale, composée d'organisations syndicales ou professionnelles.

A. Composition des comités du personnel

Le statut des fonctionnaires de l'Union européenne prévoit à l'article 9 l'institution d'un comité du personnel pour chaque institution, organe ou agence, éventuellement divisé en sections, ce qui est le cas pour la Commission européenne.

Ce Comité est élu par le personnel actif, sous réserve d'une durée minimale de contrat pour les agents. Il n'est pas doté de la personnalité morale, il ne peut pas agir en justice, il n'a pas de ressources propres, uniquement une dotation de crédits provenant de son institution. Seuls les membres du personnel actifs sont éligibles. Il peut y avoir un ou plusieurs détachements pour travailler à plein temps ou à mi-temps pour la représentation du personnel ainsi que des dispositions internes visant à garantir une carrière normale et à ne pas se trouver pénalisé du fait d'exercer un mandat de représentation. Le mandat a une durée de trois ans. Le Comité est renouvelé lors d'un seul scrutin et non par tiers ou par moitié.

Pour assurer la représentativité du Comité, il est nécessaire d'atteindre un quorum de deux tiers de votants. Si la participation n'atteint pas ce seuil, un second scrutin devra se dérouler et une majorité simple suffira.

Le nombre de mandats n'est pas limité pour une personne autrement que par la cessation des fonctions. Le scrutin est uninominal ou par listes. Le nombre de membres dépend de l'importance des effectifs. De plus en plus souvent le vote secret se fait par voie électronique, sous le contrôle d'un bureau électoral qui ne comporte aucun candidat.

Des dispositions statutaires garantissent que toutes les catégories du personnel sont représentées par au moins un membre, à savoir les catégories AD (administrateurs), les AST (assistants) et les agents (contractuels ou temporaires).

Les membres du comité élisent un président, éventuellement un ou des vice-présidents. Dans les institutions, ils sont assistés d'un secrétariat plus ou moins étoffé. Au sein de la Cour de justice qui compte environ 2200 personnes, le Comité dispose de trois détachements à plein temps pour ses membres, incluant obligatoirement le président, et de deux personnes pour son secrétariat administratif, actuellement des fonctionnaires AST. Un budget lui est alloué, dont il ne peut disposer que selon la ligne budgétaire prévue, notamment pour organiser une fête en décembre ou des vernissages d'expositions d'œuvres créées par des collègues.

Le temps consacré à la représentation du personnel est compté comme temps de service. En l'absence de détachement, il est recommandé de se mettre d'accord avec son notateur sur le pourcentage de temps consacré aux mandats de représentation du personnel afin que les performances soient évaluées après déduction de cette fraction.

B. Compétences et rôles des Comités du personnel

L'article 9, paragraphe 3 définit les compétences du comité comme suit :

« 3. 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. »

Il porte à la connaissance des organes compétents de l'institution toute difficulté de portée générale relative à l'interprétation et à l'application du présent statut. Il peut être consulté sur toute difficulté de cette nature.

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.

Le comité participe à la gestion et au contrôle des organes de caractère social créés par l'institution dans l'intérêt du personnel. Il peut, avec l'accord de l'institution, créer tout service de cette nature ».

Les principaux rôles des comités du personnel consistent donc :

1. être les porte-parole des collègues et faire l'interface entre eux et l'administration ;
2. donner un avis sur des questions collectives concernant le personnel, sur des projets de décision, par exemple le guide de notation, le télétravail, les modalités d'élection du comité du personnel, l'aménagement des locaux ;
3. désigner les membres représentant le personnel dans des comités internes ou interinstitutionnels, ou dans les jurys de concours ;
4. participer au dialogue social aux côtés des syndicats qui ont le monopole des demandes de modifications des règles
5. organiser des actions favorisant les relations entre les membres du personnel.

En pratique, ils ne gèrent pas d'organe à caractère social et ils n'ont pas créé de services de cette nature. Les comités du personnel ne gèrent ni les crèches et garderies ni les cantines.

C. Communication des Comités du personnel

Les comités du personnel ne discutent pas avec les États membres mais avec leur administration du personnel et des ressources humaines, avec des membres de l'encadrement, parfois avec l'autorité investie du pouvoir de nomination (AIPN) (Appointing authority-AP) ou, pour les agents, l'autorité habilitée à conclure les contrats d'engagement (AHCC) (Authority empowered to conclude contracts of employment- AECE).

Les moyens de communication entre les comités du personnel et les collègues sont parfois fortement restreints de sorte que le comité ne soit pas libre d'envoyer des messages électroniques généraux directement à tout le personnel. La bonne pratique en la matière consiste à maintenir la possibilité d'envoyer des messages directs, si possible un bulletin d'information et à faire preuve de créativité pour susciter de l'intérêt. Le comité peut aussi lancer des sondages en veillant à ce que les collègues ne puissent répondre qu'une seule fois, pour éviter des manipulations des résultats. Les messages doivent à la fois avoir un contenu sérieux, fiable et en même temps une présentation claire et agréable à lire.

D. Défis rencontrés par les Comités du personnel des agences

Les nombreuses agences, plus de 50, ont des comités du personnel comportant peu de membres, qui se regroupent dans un forum appelé « AASC » (association of agencies staff committees) pour se coordonner et désigner leurs représentants dans des comités

interinstitutionnels tels que le Comité du statut, le Comité de gestion de l'assurance maladie ou la Commission paritaire commune (qui s'occupe des concours et tests de sélection).

Il est difficile pour les agents en service dans les agences d'exercer un mandat car ils n'ont pas la stabilité de l'emploi des fonctionnaires qui leur donnerait plus d'indépendance, ni des grades élevés qui leur donneraient une certaine autorité, ni accès à une formation en droit statutaire, ni assez de temps à consacrer à leur mandat. Les agents en charge des ressources humaines n'ont pas toujours une bonne maîtrise des règles, malgré des efforts de formation. Ils s'appuient sur les services de la Commission européenne. Le déficit de personnel spécialisé conduit à des erreurs, des incohérences, surtout si le directeur a le sentiment d'être seul maître à bord et qu'il a été recruté en dehors des institutions.

Le statut et le règlement applicables aux autres agents forment une base commune mais dans les détails, des dispositions générales d'exécution ou des décisions applicables à une ou plusieurs entités viennent apporter des variantes. Le Comité du statut est amené à donner son avis sur les dispositions mais trop souvent des décisions internes ne lui sont pas soumises et apportent des restrictions ou des extensions problématiques. Dans ces cas, l'interprétation correcte relève de l'autorité du juge saisi d'un recours.

E. Mobilisation de volontaires prêts à représenter le personnel

Il est souvent malaisé de trouver des volontaires prêts à s'engager pour défendre des intérêts collectifs et pas uniquement pour se faire connaître, acquérir des connaissances qui permettront de se faire recruter par un autre service ou, parfois, par l'administration du personnel en retournant sa veste. Les possibilités d'obtenir des détachements, d'échapper aux contraintes de service, tout en conservant le droit aux promotions, de faire une carrière d'apparatchik peuvent susciter des « vocations » qui ne sont pas tout à fait désintéressées. Cela donne lieu à des rivalités, à une véritable concurrence entre syndicats.

Dans la plupart des institutions ou agences, il n'est pas nécessaire d'être syndiqué pour se présenter comme candidat. Il est alors regrettable de voir certains candidats se targuer d'être opposé aux syndicats, les discréditer pour poursuivre leurs ambitions personnelles.

La meilleure façon de mobiliser des volontaires est de donner le bon exemple par un travail sérieux, honnête et de proposer aux autres de commencer à occuper d'abord des mandats non électifs dans des comités internes, ou d'être suppléant, pour avoir l'occasion de se familiariser progressivement, ou de participer d'abord à l'activité d'un syndicat. Il appartient au président du comité du personnel de bien organiser les travaux pour arriver à prendre des décisions sans se perdre en palabres. S'il est d'usage de chercher un consensus, il est toutefois nécessaire d'avoir des règles de quorum et de vote pour arriver à trancher.

F. Règles éthiques et codes de conduite : freins ou soutiens ?

Les articles 11 à 23 du statut contiennent une série d'obligations du fonctionnaire ou de l'agent.

« Le fonctionnaire a droit à la liberté d'expression, dans le strict respect des principes de loyauté et d'impartialité » selon l'article 17 bis du statut.

Le Médiateur européen a élaboré un code de bonne conduite administrative s'appliquant à tout le personnel. Ce code n'est pas un règlement mais il comporte des principes figurant dans les traités, la charte des droits fondamentaux, divers règlements et dans des principes généraux. Il existe aussi des codes de conduite internes à une institution.

Il convient de signaler l'existence de la directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union, publiée au journal officiel de l'Union européenne L 305 du 26 novembre 2019, pages 17 à 56 (Directive (EU) 2019/1937 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2019 on the protection of persons who report breaches of Union law) (référence dans le site EUR-Lex 32019L1937).

Dès lors que toute l'action des institutions doit se situer dans le cadre de l'État de droit, les règles éthiques et de conduite servent à respecter un principe cardinal de légalité. Les fonctionnaires et agents sont tenus d'assister et de conseiller leurs supérieurs (article 21 du statut), ils ont des consignes pour savoir quelle conduite suivre si un ordre qui leur semble entaché d'irrégularité leur est donné ou s'ils pensent que l'exécution de l'ordre va entraîner de graves inconvénients, sans subir de préjudice (article 21 bis).

La notion de « graves inconvénients » vise des ordres qui semblent inopportuns, qui risquent de provoquer des retards, des frais inutiles, ce qui est une notion différente de l'irrégularité ou illégalité. En conséquence, les règles éthiques, les codes de conduite ne sont pas un frein mais un soutien pour les représentants du personnel amenés à critiquer des actes qui leur semblent mal adaptés à une situation, incorrects, irréguliers, illégaux voire frauduleux ou, au pire, criminels. Les règles donnent un cadre et indiquent la procédure à suivre si on veut signaler un acte ou un comportement sans commettre une dénonciation calomnieuse. La prudence et la discrétion sont de mise avant de se lancer dans des accusations, d'où la nécessité de suivre scrupuleusement la procédure prévue dans les règles applicables, ce qui présuppose de les connaître.

Les règles en matière de harcèlement sont indispensables pour distinguer ce qui relève du harcèlement ou non. La jurisprudence très abondante à ce sujet donne ensuite de nombreux exemples qui aident à mieux cerner cette notion. Les représentants du personnel peuvent alors les invoquer en ayant une idée relativement claire des comportements et actes susceptibles d'être qualifiés de harcèlement et de la manière de formuler leur plainte.

Nous estimons que les règles éthiques et les codes de conduite sont un soutien pour les représentants du personnel et non un frein. Il est légitime de ne pas autoriser le lancement d'accusations infondées qui portent atteinte à la crédibilité d'une personne, d'une institution, qui entament ensuite la confiance du public et qui risquent de semer le chaos au sein d'une organisation. Il existe beaucoup trop de thèses complotistes, de diffamations et de manœuvres de déstabilisation qui circulent via les réseaux sociaux et il ne faut surtout pas les créer, les relayer ou les alimenter.

G. Rôles des syndicats dans la représentation du personnel

S'agissant des syndicats, leur rôle est prévu dans le statut aux articles 10 ter et 10 quater dans les termes ci-après :

« Article 10 ter

Les organisations syndicales ou professionnelles visées à l'article 24 ter agissent dans l'intérêt général du personnel sans préjudice des compétences statutaires des comités du personnel.

Les propositions de la Commission visées à l'article 10 peuvent faire l'objet de consultations des organisations syndicales ou professionnelles représentatives.

Article 10 quater

Chaque institution peut conclure avec les organisations syndicales ou professionnelles représentatives en son sein des accords concernant son personnel. De tels accords ne peuvent entraîner aucune modification du statut, aucun engagement budgétaire, ni porter sur le fonctionnement de l'institution. Les organisations syndicales ou professionnelles représentatives signataires agissent dans chaque institution dans le respect des compétences statutaires du comité du personnel ».

Les syndicats ont le monopole des initiatives de dialogue social. Chaque institution peut définir les critères qui lui serviront à reconnaître qu'un syndicat est représentatif du personnel ou qu'il est simplement reconnu et conclure des accords-cadres à cet effet. Seul un syndicat représentatif pourra lancer un préavis de grève. Un comité du personnel n'a pas ce pouvoir. Il pourra organiser des manifestations en dehors des heures de travail et à l'extérieur des locaux de l'institution.

La création de syndicats est une nécessité pour disposer d'une entité indépendante de l'institution, dotée de la personnalité juridique, ayant ses propres ressources, dirigée par ses propres adhérents qui deviennent membres par leur libre décision et non par hasard. Un syndicat peut payer des frais d'avocat, organiser des rencontres avec d'autres syndicats, nouer des alliances, définir une politique, soutenir des causes, offrir des conseils, du soutien, créer un fonds de grève pour avoir les moyens de soutenir des grévistes. Il arrive que pour qu'une grève soit efficace, il soit judicieux de faire cesser le travail seulement à certains membres du personnel dont la défection va provoquer un certain blocage dans le fonctionnement normal, d'où l'intérêt de les indemniser.

Pour être sûr de fonctionner correctement, un syndicat doit avoir son siège en-dehors d'une institution, son propre système informatique totalement séparé de celui de l'institution, son propre site internet, pouvoir communiquer librement et à tout moment sans risquer un blocage ou une surveillance et faire attention aux cyberattaques ou au sabotage (qui peuvent venir de n'importe qui, il ne s'agit pas de se sentir persécuté par une institution).

Il est à noter que les associations de pensionnés ne sont pas reconnues comme de véritables associations représentant le personnel. Elles n'ont pas le droit de siéger dans des comités paritaires, tout au plus l'AIACE¹ a des observateurs au Comité de gestion de l'assurance maladie, qui participent aux réunions sans droit de vote. Il est donc fréquent que des membres d'associations de pensionnés soient en même temps membres d'un syndicat.

En conclusion, la représentation du personnel doit marcher sur deux jambes, les comités du personnel statutaires et les syndicats indépendants, en respectant les rôles de chacun. La

¹ L'Association internationale des anciens des Communautés européennes fondée en 1969 et l'Association internationale anciens du Conseil de l'Europe, fondée en 1979, ont le même sigle, mais elles forment deux entités distinctes.

présence des mêmes personnes des deux côtés est évidemment favorable à la cohérence et à l'efficacité des actions.

En faisant preuve de bonne foi et d'intégrité, en émettant des propositions pertinentes et constructives favorisant un bon fonctionnement de l'entité, en instaurant un dialogue respectueux, en évitant de multiplier les conflits tout en restant vigilants, il est possible de nouer des relations correctes dans l'intérêt tant des collègues que de l'organisation qui nous emploie. Si on est confronté à des dirigeants de mauvaise foi et malveillants qui veulent diviser le personnel, porter atteinte à ses droits et lui nuire, il est essentiel de pouvoir s'appuyer sur des syndicats, d'y trouver des conseils et de réunir les moyens financiers pour se défendre en justice avec détermination.