

# ***HIÉRARCHIE DES NORMES ET SOURCES DU DROIT DE LA FONCTION PUBLIQUE DE L'UNION EUROPÉENNE***

**FABRICE ANDREONE<sup>1</sup>**  
**DOCTEUR EN DROIT PUBLIC ET EN SCIENCE POLITIQUE**  
**ADMINISTRATEUR PRINCIPAL**  
**COMMISSION EUROPÉENNE**  
**DIRECTION GÉNÉRALE DE LA RECHERCHE ET DE L'INNOVATION**

*L'ensemble des règles qui s'appliquent aux fonctionnaires et autres agents de l'UE constitue un véritable droit de la fonction publique de l'Union européenne. Ce corpus juridique est composé de différentes normes juridiques, dont l'élément central et principal est le statut. Cette branche du droit qui régit les droits et obligations des fonctionnaires et agents de l'UE respecte une hiérarchie des normes, dont les traités communautaires constituent la norme de rang le plus élevé.*

*L'objectif de cette contribution est de recenser les différents types de normes qui composent le corpus juridique de la fonction publique européenne, à l'exclusion de la jurisprudence, en partant des normes les plus élevées pour aller vers la base de la hiérarchie normative. Sauf mention spécifique, ce texte se réfère uniquement aux textes actuellement en vigueur et ne mentionne pas les règles abrogées.*

*La dernière révision du statut des fonctionnaires de l'UE (règlement (UE, Euratom) n° 1023/2013 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 modifiant le statut des fonctionnaires de l'Union européenne et le régime applicable aux autres agents de l'Union européenne (JO L 287 du 29.10.2013, p. 15)), révisé le cadre juridique de la fonction publique européenne. On doit mentionner en particulier la possibilité introduite par cette révision de modifier les montants et les chiffres prévus dans le statut, sans adoption d'un acte juridique, et la délégation d'actes par le législateur communautaire à la Commission en vertu de l'art. 290 TFUE.*

*Suite à cette dernière modification du statut, il semble donc aujourd'hui opportun de présenter le cadre juridique révisé de la fonction publique de l'Union européenne. Le présent texte aborde tout d'abord le droit primaire de la fonction publique européenne, puis le droit dérivé, que se soit le statut et l'ensemble des règlements qui s'appliquent à la fonction publique européenne ou bien les normes qui mettent en œuvre les dispositions statutaires.*

---

<sup>1</sup> Ce texte est rédigé à titre personnel, par l'auteur. Il n'engage en aucune manière l'Union européenne ou la Commission européenne

**SECTION I: LE DROIT PRIMAIRE DE LA FONCTION PUBLIQUE DE L'UNION EUROPEENNE**

Il est frappant de constater que les dispositions des traités communautaires relatives à l'administration et à la fonction publique communautaires sont peu homogènes et éparpillées dans le corps des textes des traités, comme si elles ne constituaient pas une priorité. Il convient de distinguer entre les dispositions des traités communautaires et celles qui relèvent des protocoles et annexes aux traités.

**I- Les dispositions des traités communautaires**

La principale disposition du traité prévoit l'adoption et la modification du statut des fonctionnaires de l'UE. Toutefois, les traités fondateurs comprennent également d'autres dispositions à propos du personnel de l'UE.

**A- Adoption et modification du statut des fonctionnaires de l'Union européenne**

Les traités communautaires prévoient l'adoption d'un statut pour le personnel au service des institutions communautaires. Ils établissent également la procédure d'adoption et de modification du statut. Il semble important de présenter ici l'évolution de cette procédure, depuis l'adoption du traité CECA.

A l'origine, l'article 78, par. 3, 2<sup>ème</sup> §, du traité de Paris (*traité instituant la Communauté du charbon et de l'acier du 18 avril 1951, p 69*) prévoit que le régime pécuniaire des agents de la CECA est adopté par une commission dite des quatre Présidents (Président de la Haute Autorité, Président du Conseil, Président de la Cour de justice et Président du Parlement). Sur base de cette disposition, cette commission arrête le premier statut du personnel de la Communauté (il n'existe alors qu'une seule Communauté: la CECA), le 28 janvier 1956<sup>2</sup>. Elle adopte une version révisée de ce texte, le 15 février 1962. Les articles 212 CEE et 186 CEEA (*traité instituant la Communauté économique européenne (CEE) du 25 mars 1957, p. 145 et traité instituant la Communauté économique européenne (CEE) du 25 mars 1957, p. 145.*) confient la compétence d'adoption du statut des personnels de la CEE et d'Euratom au Conseil qui décide à l'unanimité. Dans ce contexte, la Commission « collabore » avec le Conseil, sans qu'une proposition de l'exécutif communautaire, ne soit mentionnée *expressis verbis*, par ces deux dispositions. En revanche, la procédure législative de modification des statuts des personnels CEE et Euratom, prévue dans les articles 212 par. 2 CEE et 186 par. 2 CEEA, constitue une variante de la méthode communautaire, tout en étant différente de la procédure d'adoption. En effet, la Commission retrouve sa place centrale et son monopole de proposition législative, sur la base de laquelle le Conseil décide à la majorité qualifiée, après consultation des institutions intéressées. Les deux traités fixent également un délai de quatre ans, à compter de leur entrée en vigueur<sup>3</sup>, pendant lequel il n'est pas possible de modifier le statut des fonctionnaires. Dans le contexte de la fusion des exécutifs communautaires, l'article 24 du traité de fusion (*JO L 152 du 13 juillet 1967, p. 9*) prévoit l'adoption d'un statut unique qui s'applique aux fonctionnaires et agents, quelle que soit leur institution de rattachement ou leur Communauté d'origine. La procédure d'adoption et de modification de ce statut unique, est fixée par l'article 24, par. 1<sup>er</sup>, 2<sup>ème</sup> §, du traité de

---

<sup>2</sup> Il entre en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1956.

<sup>3</sup> Il n'était donc pas possible de changer le statut avant le 1<sup>er</sup> janvier 1962, considérant que les deux traités sont entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1958. Or, les statuts CEE et CEEA ont été adoptés tardivement par le Conseil, en date du 18 décembre 1961 et ne sont entrés en vigueur que le 1<sup>er</sup> janvier 1962. Ainsi, ces deux textes pouvaient être modifiés dès le lendemain de leur entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> janvier 1962. (*Règlement n°31 CEE et n°11 CEEA, publié au JO 45, 14.6.1962, p. 1385.*)

fusion qui applique la procédure des articles 212, par. 2 CEE et 186, par. 2 CEEA<sup>4</sup>: les Etats membres adoptent ou modifient le statut des fonctionnaires des Communautés européennes, à la majorité qualifiée, sur base d'une proposition de la Commission. Suite à l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, le 1<sup>er</sup> mai 1999, les dispositions de l'article 24 par. 1<sup>er</sup>, 2<sup>ème</sup> § du traité de fusion sont reprises par l'article 283 TCE.

Aujourd'hui et depuis l'adoption du traité de Lisbonne, le 1er décembre 2009, l'article 283 TCE est renuméroté et devient l'article 336 TFUE<sup>5</sup>. A cette occasion, le mode décisionnel applicable au domaine statutaire a été modifié. On est passé de la procédure de consultation (décision du Conseil, après consultation du Parlement européen, sur base d'une proposition de la Commission) à la procédure législative ordinaire: codécision, à la majorité qualifiée, après consultation des autres institutions intéressées. Le Parlement européen devient ainsi co-législateur dans le domaine statutaire; ce qui retire le pouvoir de décision aux seuls Etats membres. On doit noter cette spécificité de l'Union européenne par rapport aux organisations internationales du régime commun des Nations Unies ou aux organisations qui relèvent de la coordination (OCDE, Conseil de l'Europe, etc.)

La première révision de substance du statut<sup>6</sup>, pour laquelle le Parlement européen est intervenu en tant qu'autorité législative, sur un pied d'égalité avec le Conseil, concerne l'adoption de dispositions spécifiques au bénéfice des agents du Service Européen d'Action extérieure (Règlement (*UE, Euratom*) n° 1080/2010 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 modifiant le statut des fonctionnaires des Communautés européennes et le régime applicable aux autres agents de ces Communautés; *JO L 311 du 26.11.2010, p. 1*).

On doit noter qu'en dehors de l'article 336 TFUE, les autres dispositions des traités qui touchent au personnel de l'Union européenne sont plutôt disparates.

#### *B Les autres dispositions des traités qui s'appliquent aux fonctionnaires et agents de l'Union européenne*

L'article 270 TFUE<sup>7</sup> fonde la compétence de la juridiction communautaire pour trancher les conflits entre les institutions et les agents, découlant de l'application du statut et du droit statutaire dérivé. Afin de garantir l'indépendance de la fonction publique de l'UE, et par delà des organes communautaires, il n'a pas semblé approprié de confier l'examen des litiges entre les fonctionnaires et institutions aux tribunaux des Etats membres. C'est la raison pour laquelle, dès l'institution de la CECA, l'examen de ce type de litige a été confié au juge communautaire, même en l'absence de disposition particulière dans le texte du traité de Paris<sup>8</sup>. Toutefois, cette règle a été explicitée dans le traité instituant la Communauté économique européenne (*article 179 CEE*) et dans celui créant la Communauté européenne de l'énergie atomique (*article 152 CEEA*). Les dispositions de l'article 270 TFUE sont appliquées par le titre VII du statut (*art. 90 à 91 bis du statut*), ainsi que par le régime applicable aux autres agents (*art. 46, 73, 117 et 124 RAA*). Il faut noter que la compétence en première instance dans le domaine du contentieux de la fonction publique communautaire est passée de la Cour

<sup>4</sup> Lors de la Conférence Intergouvernementale de 1997, certains Etats membres ont essayé de remettre en cause le monopole législatif de la Commission dans le domaine statutaire. Cette tentative a finalement échoué. La Commission a conservé ses prérogatives dans ce domaine.

<sup>5</sup> Article 336 TFUE (*ex-article 283 TCE*): "*Le Parlement européen et le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à la procédure législative ordinaire, arrêtent, après consultation des autres institutions intéressées, le statut des fonctionnaires de l'Union européenne et le régime applicable aux autres agents de l'Union.*"

<sup>6</sup> C'est à cette occasion que le statut des fonctionnaires des Communautés européennes est devenu le statut des fonctionnaires de l'Union européenne.

<sup>7</sup> Article 270 TFUE (*ex-article 236 TCE*): "*La Cour de justice de l'Union européenne est compétente pour statuer sur tout litige entre l'Union et ses agents dans les limites et conditions déterminées par le statut des fonctionnaires de l'Union et le régime applicable aux autres agents de l'Union.*"

<sup>8</sup> CJCE, 19 juillet 1955, *Kergall c/Assemblée*, aff. C-1/55, *Rec.* p. 9.

de justice au Tribunal de première instance, par la décision du Conseil du 24 octobre 1988 (*JOCE L 319 du 25 novembre 1988, p. 1*). Elle a ensuite été attribuée au Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne (TFP), par une décision du Conseil du 2 novembre 2004 (*JO L 333 du 9 novembre 2004, p. 7*)<sup>9</sup>.

L'article 339 TFUE<sup>10</sup> détermine, quant à lui, les dispositions applicables à l'obligation de confidentialité qui incombe aux fonctionnaires communautaires. Il s'agit là d'une stricte obligation de confidentialité qui concerne les fonctionnaires et l'ensemble des agents soumis au statut et au RAA. Son contenu est explicité dans les articles 17 à 19 du statut, 11 et 54 du RAA qui reprennent et précisent cette obligation qui doit se concilier avec la liberté d'expression des fonctionnaires, également citoyens européens (TPI, 19 mai 1999, *Connolly c/ Commission*, aff. jointes T-34/96 et T-163/96, *RecFP* p. I-A-87 et II-463 ; CJCE, 6 mars 2001, *Connolly c/ Commission*, aff. C 274/99, *Rec. p. I-1611*; TPI, 14 juillet 2000, *Cwik c/ Commission*, aff. T-82/99, *RecFP* p. IA-155 et II-713 ; CJCE, 13 décembre 2001, *Cwik c/ Commission*, aff. C-340/00-P, *Rec. 2001, p. I-10269*). On doit noter que cette obligation va bien au-delà des fonctionnaires et autres agents de l'UE; puisqu'elle s'applique également aux membres des institutions: Commissaires, Membres du Conseil et du Conseil européen, Membres du Parlement européen, Juges de la Cour, Membres de la Cour des comptes et Membres du Board de la Banque Centrale Européenne (BCE). Elle s'applique également aux membres qui siègent dans les différents Comités de l'Union européenne.

Enfin, l'article 340, par. 4 TFUE<sup>11</sup> détermine la responsabilité extracontractuelle des agents de l'Union européenne en précisant qu'elle est déterminée par le statut et le RAA. Les fonctionnaires et agents ne sont, en principe, pas responsables vis-à-vis de tiers, des fautes commises dans l'exercice de leurs fonctions qui auraient entraîné un préjudice à ces derniers. Dans de telles circonstances, la responsabilité est assumée par l'institution d'affectation du fonctionnaire qui peut être condamnée, par la Cour, à réparer le dommage causé. Elle peut ensuite se retourner contre le fonctionnaire ou l'agent pour lui réclamer réparation totale ou partielle du préjudice subi (subrogation), dans le cadre des dispositions de l'article 22 du statut et les articles 11, 54 et 124 du RAA. La responsabilité des fonctionnaires et agents subsiste pour les actes commis en dehors de l'exercice de leurs fonctions. Dans ce cas, ils peuvent être assignés en réparation devant les juridictions nationales compétentes. Dans de telles circonstances, l'immunité de juridiction, dont ils bénéficient, est systématiquement levée par l'institution à laquelle ils sont affectés.

Outre les traités, les protocoles annexés à ceux-ci s'appliquent également au personnel au service de l'Union.

---

<sup>9</sup> On doit noter qu'aujourd'hui la Cour propose aux Etats membres de supprimer le TFP et d'attribuer la **compétence** du contentieux de la fonction publique communautaire au TPI, comme avant 2004. Cette proposition a pour objectif de rapatrier les sept du juge du TFP vers le TPI et de doubler le nombre de membres du TPI, en trois étapes, pour résorber le contentieux général.

<sup>10</sup> Article 339 TFUE (*ex-article 287 TCE*): "*Les membres des institutions de l'Union, les membres des comités ainsi que les fonctionnaires et agents de l'Union sont tenus, même après la cessation de leurs fonctions, de ne pas divulguer les informations qui, par leur nature, sont couvertes par le secret professionnel, et notamment les renseignements relatifs aux entreprises et concernant leurs relations commerciales ou les éléments de leur prix de revient*".

<sup>11</sup> Article 340 par. 4 TFUE (*ex-article 288 par. 3 TCE*): "*La responsabilité personnelle des agents envers l'Union est réglée dans les dispositions fixant leur statut ou le régime qui leur est applicable*".

## **II- Les protocoles et annexes aux traités communautaires**

Les protocoles constituent une source juridique complémentaire aux traités pour le droit de la fonction publique de l'UE. L'article 51 TUE ainsi que la jurisprudence considèrent les protocoles comme faisant partie intégrante des traités; ce qui leur donne une force juridique identique aux traités eux-mêmes (CJCE, 18 mars 1986, *Commission c/Belgique*, aff. 85/85: Rec. 1986, p.1161). Sur cette base, le protocole sur les privilèges et immunités des Communautés européennes (PPI)<sup>12</sup> (*JO L 152 du 13 juillet 1967, Chap. V, p. 14 et 15*) qui définit le régime fiscal et d'immunité de juridiction applicable au personnel de l'Union européenne, est intégré au droit primaire de la fonction publique européenne. Il est à noter que dans certaines affaires, les institutions peuvent décider de lever l'immunité d'un fonctionnaire ou d'un agent.

Outre le droit primaire, il convient d'examiner l'ensemble des éléments constitutifs du droit dérivé de la fonction publique communautaire et en premier lieu son élément central: le statut.

### **SECTION II- LE DROIT DÉRIVÉ QUI S'APPLIQUE À LA FONCTION PUBLIQUE DE L'UNION EUROPÉENNE: LE STATUT ET L'ENSEMBLE DES RÈGLEMENTS COMMUNAUTAIRES S'APPLIQUANT AU PERSONNEL DES INSTITUTIONS**

Il s'agit ici de présenter le statut et les autres règlements du Conseil qui s'appliquent aux fonctionnaires et autres agents ainsi que les normes qui permettent de modifier le texte statutaire

#### **I- Le statut des fonctionnaires de l'UE<sup>13</sup> et les autres règlements du Conseil qui s'appliquent à la fonction publique européenne**

En application des dispositions des traités; le statut définit les droits et obligations des agents, dotés de la qualité de fonctionnaires, qui travaillent au service des institutions européennes. Ainsi, le fonctionnaire européen est un agent, dont le lien avec son institution est qualifié de statutaire: "*est fonctionnaire de l'Union, au sens du présent statut, toute personne qui a été nommée dans les conditions prévues à ce statut dans un emploi permanent d'une des institutions de l'Union par un acte écrit de l'autorité investie du pouvoir de nomination de cette institution*" (art. 1<sup>er</sup> bis par. 1<sup>er</sup> du statut), quel que soit l'institution ou l'organe auprès duquel il est affecté ou quel que soit son lieu d'affectation.

Conformément à son article 1<sup>er</sup> ter, le statut assimile différents organes communautaires aux institutions, au sens du traité, pour l'application du texte statutaire<sup>14</sup>. On doit noter que la Banque centrale européenne<sup>15</sup> est la

<sup>12</sup> A noter que le protocole unique de Communautés européennes est annexé au traité de fusion du 8 avril 1965.

<sup>13</sup> Règlement (CEE, Euratom, CECA) n° 259/68 du Conseil du 29 février 1968, entré en vigueur le 5 mars 1968, publié au JOCE L 56 du 4 mars 1968, p. 1.

<sup>14</sup> Article 1er ter du statut: "*sauf dispositions contraires du présent statut, a) le service européen pour l'action extérieure (ci-après dénommé "SEAE"), b) le Comité économique et social européen, c) le Comité des régions, d) le médiateur de l'Union européenne, et e) le contrôleur européen de la protection des données sont assimilés, pour l'application du présent statut, aux institutions de l'Union.*"

<sup>15</sup> Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne - Protocole n°4 sur les statuts du système européen de banques centrales et la Banque centrale européenne, article 36: "*Le Conseil des gouverneurs arrête, sur proposition du Directoire, le régime applicable au personnel de la BCE. La Cour de justice est compétente pour connaître de tout litige entre la BCE et ses agents dans les limites et selon les conditions prévues par le régime qui leur est applicable*" (*JO C83 du 30.03.2010, p.*

seule institution, au sens du traité (*art. 13 par. 1 TUE*), dont le régime des agents n'est pas couvert par le statut. De même, la Banque européenne d'investissement (BEI) n'est pas assimilée à une institution européenne pour l'application du statut des fonctionnaires de l'UE. Par conséquent, ces deux institutions possèdent leur propre règlement du personnel qui diffère du statut des fonctionnaires de l'Union européenne. En revanche, depuis le 1<sup>er</sup> mai 2004<sup>16</sup>, l'ensemble du personnel au service des agences de l'Union européenne<sup>17</sup> est couvert par le statut des fonctionnaires de l'UE (*art. 1 bis par. 2 du statut*<sup>18</sup>).

Outre les fonctionnaires, ce texte s'applique également à tous les agents engagés par contrat par l'Union européenne, conformément à la distinction introduite par le traité de fusion du 8 avril 1965 entre fonctionnaires et autres agents.

Enfin, s'agissant d'un règlement, la valeur juridique et la portée de ce texte sont en tous points similaires aux autres règlements communautaires. Le statut s'impose donc non seulement à l'ensemble des institutions et organes de l'UE mais également aux États membres, car il possède toutes les caractéristiques définies par l'article 288 par. 2 TFUE<sup>19</sup> (CJCE, 20 octobre 1981, *Commission c/Belgique*, aff. 137/80, *Rec.* 1981, p. 2393; CJCE, 4 déc. 2003, *Kristiansen*, aff. C-92/02, *Rec.* 2003, p.I-14597).

Le statut des fonctionnaires de l'UE est divisé en deux grandes parties: la première définit le régime des droits et obligation des fonctionnaires; alors que la seconde – appelée régime applicable aux autres agents (RAA) - fixe les droits et obligations des agents liés par contrats avec les institutions de l'Union.

#### A- *Le statut des fonctionnaires de l'Union européenne et le Régime applicable aux autres agents*

Nous allons tout d'abord présenter le statut des fonctionnaires puis le régime applicable aux autres agents.

##### 1- Le statut des fonctionnaires de l'Union européenne

Il est tout d'abord nécessaire de revenir au début de la construction européenne : Arrêté le 28 janvier 1956 par la commission des quatre présidents, le statut du personnel de la Communauté (la CECA) entre en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1956. Une version révisée de ce texte est adoptée par cette même commission, le 15 février 1962. Les deux statuts CEE et CEEA sont arrêtés par le Conseil, le 18 décembre 1961. Entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1962 (Règlements n° 31 (CEE) et n° 11 (CEEA) *JO 45 du 14.6.1962, p. 1385*), ils fixent le statut des fonctionnaires et le régime applicable aux autres agents de la Communauté économique européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique. Le statut unique des fonctionnaires des communautés européennes, adopté le

---

245). Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne – Protocole n°5 sur les statuts de la Banque Européenne d'Investissement– article 7 par. 3, sous h) dispose que le Conseil des gouverneurs arrête le règlement intérieur (*JO C83 du 30.03.2010, p. 253*). L'article 31 du règlement intérieur de la BEI prévoit que: "*Les règlements relatifs au personnel de la Banque sont fixés par le Conseil d'administration. Le Comité de direction en adopte les modalités d'application conformément à l'article 23 du présent règlement.*"

<sup>16</sup> Ce n'était pas toujours le cas avant cette date. Par exemple le Centre européen pour le développement de la formation professionnelle (CEDEFOP) ou la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de travail (EUROFOUND) avaient chacune un statut du personnel.

<sup>17</sup> A l'exception notable de certaines agences du deuxième pilier: Agence européenne de l'armement (EDA), Centre satellitaire de l'UE (EUSC), Institut d'études de sécurité de l'UE (ISS), Collège européen de police (CEPOL), Unité de coopération judiciaire de l'Union européenne (Eurojust), Institut d'études européennes de Florence

<sup>18</sup> Article 1<sup>er</sup> bis par.2: "*La définition figurant au paragraphe 1 s'applique également aux personnes nommées par les organismes de l'Union (ci-après dénommés "agences") auxquels le présent statut s'applique en vertu des actes qui les établissent. Les références faites aux institutions dans le présent statut s'entendent également comme faites aux agences, sauf disposition contraire du présent statut.*"

<sup>19</sup> Article 288 par. 2 TFUE: « *Le règlement a une portée générale. Il est obligatoire dans tous ses éléments et il est directement applicable dans tout État membre.* »

29 février 1968, est la conséquence des dispositions de l'article 24 du traité de fusion et de l'unicité de l'administration communautaire, érigée en principe. Ce texte résulte de la modification du texte des statuts CEE et Euratom, dont les dispositions sont étendues à l'ensemble des fonctionnaires et agents, au service des Communautés européennes (*JO L 56 du 4.3.1968, p. 1*), moyennant certaines adaptations et transitions pour les agents auparavant au service de la CECA. Formellement, le statut des fonctionnaires des Communautés remplace les trois statuts existants jusqu'alors<sup>20</sup>.

La dernière version du statut des fonctionnaires de l'UE est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2014<sup>21</sup>. Elle comporte cent treize articles structurés de la manière suivante: dispositions générales (*titre Ier, art. 1er à 10 quater*), droits et obligations du fonctionnaire (*titre II, art. 11 à 26 bis*), carrière du fonctionnaire (*titre III, art. 27 à 54*), conditions de travail du fonctionnaire (*titre IV, art. 55 à 61*), régime pécuniaire et avantages sociaux du fonctionnaire (*titre V, art. 62 à 85 bis*), régime disciplinaire (*titre VI, art. 86 à 89*), voies de recours (*titre VII, art. 90 à 91 bis*), dispositions particulières applicables au Service européen d'action extérieure (SEAE) (*titre VIII bis, art. 95 à 99*)<sup>22</sup>, dispositions particulières et dérogatoires applicables aux fonctionnaires affectés dans un pays tiers (*titre VIII ter, art. 101 bis*), dispositions transitoires et finales (*titre IX, art. 110 à 113*).

Le texte actuel est complété par treize annexes, dont la fonction est de préciser plusieurs dispositions mentionnées dans le corps du texte ou de prévoir les procédures et les modalités d'application de certaines dispositions: définition des emplois types visés à l'article 5 §4 du statut (*annexe I*); composition et modalités des organes prévus à l'article 9 du statut (*annexe II*); procédure de concours (*annexe III*); modalités d'octroi de l'indemnité prévue aux articles 41 et 50 du statut (*annexe IV*); modalités de l'activité à temps partiel (*annexe IV bis*); modalités d'octroi des congés (*annexe V*); modalités de rémunération et de compensation des heures supplémentaires (*annexe VI*); règles relatives à la rémunération et aux remboursements de frais (*annexe VII*); modalités du régime des pensions (*annexe VIII*); procédure disciplinaire (*annexe IX*); dispositions particulières et dérogatoires applicables aux fonctionnaires affectés dans un pays tiers (*annexe X*); modalités d'application des articles 64 et 65 du statut (*annexe XI*); disposition d'exécution de l'article 83 bis du statut (*annexe XII*); mesures de transition applicables aux fonctionnaires de l'Union - article 107 bis du statut (*annexe XIII*) et emplois types pendant la période transitoire (*annexe XIII.1*).

Comme on peut le constater, le statut et ses annexes définissent, avec un très grand soin et dans le détail, l'ensemble des droits et obligations des fonctionnaires au service de l'Union européenne.

## 2- Le régime applicable aux autres agents (RAA) de l'Union européenne

Lié au statut au sein d'un même règlement, ce régime définit les normes applicables aux différents types d'agents, liés par contrat avec une des institutions ou organes de l'UE, en les traitant de manière spécifique et séparément. Le texte du RAA opère essentiellement par renvois, analogies et exceptions au statut pour déterminer les droits et obligations de ces agents.

<sup>20</sup> Article 1er, par. 1er du règlement n°259/68: "*Le statut des fonctionnaires de la Communauté économique européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique, ainsi que le statut des fonctionnaires de la Communauté européenne du charbon et de l'acier sont remplacés par le statut des fonctionnaires des Communautés européennes prévu à l'article 2 du présent règlement.*"

<sup>21</sup> Cette dernière version consolidée ne reprend n'est pas à jour pour la détermination de certains coefficients correcteurs; tels qu'il résulte de l'adaptation intermédiaire, résultant de la procédure d'actualisation (*JO C 180 du 13 juin 2014, p. 8 et 9*). Cf. *Infra*.

<sup>22</sup> A noter que le titre VIII dispositions particulières applicables aux fonctionnaires des cadres scientifiques ou techniques des Communautés (*titre VIII, art. 92 à 101*) a été abrogé en 2004.

C'est ainsi que les 142 articles du RAA sont structurés autour des cinq catégories d'agents "*engagés par contrat par l'Union*"<sup>23</sup>, afin de définir leurs droits et obligations: dispositions générales (*titre I<sup>er</sup>, art. 1<sup>er</sup> à 7 bis*); des agents temporaires (*titre II art. 8 à 56*); des agents contractuels (*titre IV, art. 79 à 119*); des agents locaux (*titre V, art. 120 à 122*); des conseillers spéciaux (*titre VI, art. 123-124*), des assistants parlementaires (*titre VII, art. 125 à 139*); dispositions transitoires (*titre VIII, art. 140*) et dispositions finales (*titre IX, art. 141 à 142 bis*). Une annexe est ajoutée à ces dispositions pour décrire les mesures transitoires applicables aux agents relevant du RAA. On doit noter que le titre III qui traitait des agents auxiliaires a été supprimé avec la dernière révision du statut: il était prévu de ne plus recruter ce type d'agent après le 31 décembre 2006. Cette catégorie de contrats n'est donc plus utilisée aujourd'hui.

A contrario, la jurisprudence a clairement établi que la qualité d'agent de l'UE ne peut être reconnue à des personnes dont l'employeur n'est pas une institution communautaire, ou un organe assimilé à une institution. C'est ainsi que le juge n'a pas reconnu la qualité d'agent temporaire à des personnes mises à disposition d'une institution de l'UE par une société d'intérim, étant une société de droit privé qui ne peut être assimilée à une institution relevant du droit de l'Union (TPI, 6 juill. 2001, *Dubigh et Zaur-Gora c/ Commission*, aff. T-375/00: Rec. FP, p. II-733). D'après la Cour, il n'est ainsi pas possible d'étendre la terminologie du statut ou du RAA, par analogie, à des situations qui ne sont pas explicitement visées par le texte statutaire.

En revanche, le juge a considéré que le statut et le RAA ne constituent pas une réglementation exhaustive de nature à interdire l'engagement de personnes en dehors du cadre réglementaire ainsi établi. Au contraire, la capacité que possède la Communauté de nouer des relations contractuelles soumises au droit d'un État membre s'étend à la conclusion de contrats de travail ou de prestations de services (CJCE, 6 déc. 1989, *Françoise Mulfinger e.a. c/Commission des Communautés européennes*, aff. C-249/87, Rec. p. 4127). Toutefois, dans un arrêt subséquent, le TPI a précisé que le Joint European Torus (JET), entreprise commune communautaire, ne pouvait conclure des contrats de droit privé national « *avec des sociétés de main-d'œuvre ou de prestation de services en vue d'échapper à l'application de dispositions statutaires* ». Pour le Tribunal, « *les fonctions attribuées par les traités aux institutions communautaires ne sauraient être confiées à des entreprises extérieures mais doivent être accomplies par des personnels placés sous un régime statutaire* » (TPI, 5 octobre 2004, *Stephen Sanders e.a. c/Commission des Communautés européennes*, aff. T-45/01 ; Rec. 2004 II-03315; FP-I-A-00267; FP-II-01183).

Outre le statut, d'autres règlements spécifiques s'appliquent aux fonctionnaires et autres agents de l'UE.

#### B- *Les autres règlements qui s'appliquent à la fonction publique de l'Union européenne*

Le protocole sur les privilèges et immunités (PPI), annexé au traité de fusion du 8 avril 1965, permet notamment aux fonctionnaires et autres agents de l'UE de bénéficier d'une immunité de juridiction, d'exemptions fiscales et de facilités au regard des réglementations monétaires. Ces privilèges sont conférés exclusivement dans l'intérêt de l'Union européenne, afin d'assurer l'indépendance de celle-ci vis-à-vis des États membres. Il est possible d'opérer une distinction entre les privilèges fiscaux et les autres privilèges accordés aux fonctionnaires et autres agents de l'UE (titre V, art. 12 à 16 du PPI).

Les dispositions du protocole sur les privilèges et immunités relatives à l'impôt communautaire sont mises en œuvre par deux règlements. Le premier, adopté notamment sur base de l'article 13 du protocole sur les privilèges et immunités, fixe les conditions et la procédure d'application de l'impôt communautaire. Il s'agit du règlement (*CEE, Euratom, CECA*) n° 260/68 du Conseil du 29 février 1968, portant fixation des conditions et de

<sup>23</sup> Art. 1<sup>er</sup>, par.1 du RAA: "*Le présent régime s'applique à tout agent engagé par contrat par l'Union. Cet agent a la qualité: d'agent temporaire, d'agent contractuel, d'agent local, de conseiller spécial, d'assistant parlementaire accrédité.*"

la procédure d'application de l'impôt établi au profit des Communautés européennes (*JO L 56 du 4.3.1968, p. 8*). Le second détermine les catégories du personnel assujetties à cet impôt. Il s'agit du règlement (*Euratom, CECA, CEE*) n° 549/69 du Conseil, du 25 mars 1969, déterminant les catégories des fonctionnaires et agents des Communautés européennes auxquelles s'appliquent les dispositions des articles 12, 13 deuxième alinéa et 14 du protocole sur les privilèges et immunités des Communautés (*JO L 74 du 27.3.1969, p. 1*). A l'instar du statut, ces règlements ont été modifiés à de nombreuses reprises. Le premier règlement relatif aux conditions et à la procédure d'application de l'impôt communautaire, a été modifié à 14 reprises, depuis son adoption (*dernière modification du 30 septembre 2002: JO L 264 du 2.10.2002, p. 15*). Le second règlement a été modifié dix fois (*dernière modification du 15 mai 2009: JO L 121 du 15.5.2009, p. 1*).

Outre ces deux règlements qui définissent le régime fiscal des fonctionnaires européens, le règlement (*UE*) n°1417/2013 du Conseil, du 17 décembre 2013, portant fixation de la forme des laissez-passer délivrés par l'Union européenne (*JO L 353 du 28.12.2013, p. 26*) met en œuvre l'article 6, par. 1<sup>er</sup>, du PPI qui s'applique aux Membres des institutions mais également aux fonctionnaires relevant du statut et aux autres agents, relevant du RAA. Pour ce qui touche au personnel des institutions, les articles 23, par. 3, du statut, 11 par. 1<sup>er</sup> et 81 du RAA énoncent les conditions dans lesquelles ces laissez-passer sont délivrés. Ce règlement se substitue au règlement (*CECA, CEE, Euratom*) n° 1826/69, du Conseil, du 15 septembre 1969 (*JO L 235 du 18.9.1969, p.1*); qui reste toutefois d'application, pendant une période transitoire jusqu'au 24 novembre 2015. Le nouveau texte a pour objectif de s'adapter au contexte né de la création de l'UE et du Service européen d'action extérieure (SEAE), mais aussi de se conformer au niveau de sécurité nécessaire pour ce type de document, tout en respectant la confidentialité des données des personnes. Par ailleurs, ce règlement confère à la Commission des compétences d'exécution dans cette matière.

Il importe maintenant d'aborder la procédure qui permet de modifier le statut et le RAA.

## **II- Les actes qui modifient les dispositions du statut des fonctionnaires de l'Union européenne**

Le statut constitue la pièce maîtresse du droit de la fonction publique européenne. Etant un règlement communautaire, il ne peut, en principe, être modifié que par une norme de même rang: un règlement du Parlement européen et du Conseil. Or, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014, certaines dispositions statutaires peuvent être modifiées, en l'absence de règlement communautaire.

### **A- La modification du statut par le biais de règlements**

En principe, la modification d'une disposition statutaire constitutive d'un règlement, requiert l'adoption d'une norme de même rang, à savoir un règlement modificatif. De la même manière, le législateur doit arrêter un règlement pour déroger à une ou plusieurs dispositions du statut; afin de traiter de situations particulières et limitées dans le temps.

#### **1- Les règlements qui modifient le statut**

Bien qu'ayant connu une grande stabilité sur le fond, entre 1968 et 2004, date de la première grande réforme, le texte statutaire a fait l'objet de 95 modifications (115 modifications, au 22 octobre 2013), par le biais de règlements modificatifs.

Ces modifications ont été arrêtées par le biais de deux types de règlements. La première catégorie a pour objectif de modifier la substance d'une ou plusieurs dispositions statutaires, en utilisant la procédure législative ordinaire (*art. 336 TFUE*). La même procédure s'applique également à la modification des règlements communautaires qui s'appliquent au personnel de l'UE (Cf. les deux règlements sur l'impôt communautaire et sur les laisser-passer).

La seconde catégorie de règlements modificatifs a pour but d'adapter les montants et les chiffres du texte statutaire. En effet, l'article 65 du texte statutaire prévoit que le Conseil examine annuellement le niveau des rémunérations des fonctionnaires et agents de l'UE et qu'il décide, s'il est nécessaire, de procéder à une adaptation des salaires. Dans les années 1970, l'inflation galopante a attaqué fortement le pouvoir d'achat des personnels communautaires. La mauvaise volonté des Etats membres pour adapter les rémunérations des fonctionnaires communautaires, a entraîné des mouvements sociaux. C'est ainsi que le Conseil a accepté d'encadrer son pouvoir d'appréciation dans le domaine des salaires, tel que conféré par l'article 65 du statut et d'arrêter un système d'adaptation (autrement appelé "méthode") des rémunérations et pensions des personnels de l'UE, fixé dans le contexte d'une décision prise par ce même organe, pour une période de temps déterminée<sup>24</sup>. A partir de 1991, ce mécanisme a été inséré dans le statut, pour une période de 10 ans, donnant ainsi des garanties plus fortes aux fonctionnaires concernant l'évolution des rémunérations. Ce mécanisme, tel qu'il découle de réforme du 22 octobre 2013, échoit au 31 décembre 2023 (*annexe XI du statut*).

Jusqu'à 2013, date d'échéance du précédent mécanisme, le résultat de la méthode d'adaptation des rémunérations et pensions était incorporé dans le statut, par le biais de l'adoption annuelle d'un règlement modificatif qui révisait les montants et les chiffres mentionnés dans le texte statutaire, à l'exception de toute disposition substantielle. Ce texte était arrêté selon une procédure ad hoc, définie à l'article 65 du statut, et dérogeait à la procédure ordinaire de modification du statut (*article 336 TFUE*). En effet, ce règlement modificatif du statut était adopté uniquement par le Conseil, à la majorité qualifiée, sur base d'une proposition de la Commission. C'est probablement la raison pour laquelle la Cour de justice a considéré que "*L'adaptation annuelle des rémunérations prévue à l'article 65 du statut ne constitue qu'une mesure d'exécution de nature plus administrative que normative qui se situe dans le cadre de l'application, par le Conseil, de cette disposition.*" (CJCE, 5 juin 1973, *Commission c/Conseil*, 81/72, Rec. p.575, point 10).

La révision du statut du 22 octobre 2013 a remplacé cette seconde catégorie de règlements modificatifs, par une procédure dite d'adaptation qui ne nécessite plus l'adoption formelle d'un acte, mais requiert simplement la publication des montants statutaires modifiées dans le Journal Officiel (Cf. *infra*).

Il est nécessaire d'examiner la catégorie des actes qui permettent de déroger aux dispositions du statut.

## 2- Les règlements qui dérogent à certaines dispositions statutaires

A la différence d'un règlement modificatif qui intègre de nouvelles dispositions dans le dispositif statutaire, en remplacement de dispositions devenues obsolètes; les dispositions de règlements dérogatoires au statut ne sont pas intégrées dans ce texte; puisqu'elles visent des situations spécifiques qui ne peuvent être résolues par l'application stricte du statut. On doit noter que ces actes sont adoptés, selon la procédure législative en vigueur dans le domaine statutaire (*art. 336 TFUE*).

---

<sup>24</sup> Décision du Conseil des 20 et 21 mars 1972 (*Relevé des décisions prises par le Conseil lors de sa 192<sup>ème</sup> Session tenue les 20 et 21 mars 1972*, document R/987/72, 16 mai 1972), décision du 26 juin 1976 (non publiée) et décision 81/1061/*Euratom, CECA, CEE* du Conseil du 15 décembre 1981, portant modification de la méthode d'adaptation des rémunérations des fonctionnaires et autres agents des Communautés (*JO L 386 du 31 décembre 1981*, p. 6)

A ce jour, l'ensemble des règlements dérogatoires au statut a été adopté par le législateur communautaire pour déroger aux dispositions sur la sélection et le recrutement des fonctionnaires de l'UE (*art. 4 par. 2 et 3, 7 par. 1<sup>er</sup>, 27, 28 d), 29 par. 1<sup>er</sup> et 30 du statut*), en raison de l'élargissement de l'Union à un ou plusieurs nouveaux Etats membres. Il s'agit ainsi de permettre aux institutions de recruter sur base de la nationalité, pendant une période transitoire fixée dans chacun des textes, et de déroger ainsi au principe de sélection au mérite; afin d'atteindre dans un délai raisonnable un équilibre géographique incluant les nouveaux arrivants. Il existe à ce jour sept règlements dérogatoires de ce type<sup>25</sup>.

En parallèle aux dérogations mentionnées ci-dessus, les institutions adoptent, au moment de l'élargissement, des mesures particulières et temporaires de cessation de fonctions, au bénéfice des fonctionnaires et agents déjà présents au sein des institutions; afin d'atteindre plus rapidement l'équilibre géographique. De telles mesures ne sont plus utilisées depuis 2004, en raison de leur coût, considéré comme excessif par les Etats membres. Ces mesures diffèrent des dispositions régulières de cessation de fonction prévues notamment aux articles 41, 50 et 52 du statut et constituent également une forme de dérogation au statut<sup>26</sup>. Les institutions communautaires ont également utilisé des dispositions similaires de cessation de

---

<sup>25</sup> Règlement (*Euratom, CECA, CEE*) n° 2530/72 du Conseil, du 4 décembre 1972, instituant des mesures particulières et temporaires concernant le recrutement de fonctionnaires des Communautés européennes en raison de l'adhésion de nouveaux États membres ainsi que la cessation définitive des fonctions de fonctionnaires de ces Communautés (*JO L 272 du 5.12.1972, p. 1*); règlement (*CECA, CEE, Euratom*) n° 662/82 du Conseil, du 22 mars 1982, instituant des mesures particulières et temporaires concernant le recrutement des fonctionnaires des Communautés européennes en raison de l'adhésion de la République hellénique aux Communautés (*JO L 78 du 24.3.1982, p. 1*); règlement (*CECA, CEE, Euratom*) n° 3517/85 du Conseil du 12 décembre 1985 instituant, à l'occasion de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal, des mesures particulières et temporaires concernant le recrutement de fonctionnaires des Communautés européennes (*JO L 335 du 13.12.1985, p. 55*); règlement (*CE*) n° 626/95 du Conseil, du 25 mars 1995, instituant, à l'occasion de l'adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède, des mesures particulières et temporaires concernant le recrutement de fonctionnaires des Communautés européennes (*JO L 66 du 24.3.1995, p. 1*); règlement (*CE, Euratom*) n° 401/2004 du Conseil, du 23 février 2004 instituant, à l'occasion de l'adhésion de Chypre, de l'Estonie, de la Hongrie, de la Lettonie, de la Lituanie, de Malte, de la Pologne, de la République tchèque, de la Slovaquie et de la Slovénie, des mesures particulières et temporaires concernant le recrutement de fonctionnaires des Communautés européennes (*JO L 67 du 5.3.2004, p. 1*); règlement (*CE, Euratom*) n° 1760/2006 instituant, à l'occasion de l'adhésion de de la Bulgarie et de la Roumanie, des mesures particulières et temporaires concernant le recrutement de fonctionnaires des Communautés européennes (*JO L 335 du 1er décembre 2006, p. 5*) et règlement (*UE*) n° 1216/2012 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2012 instituant, à l'occasion de l'adhésion de la Croatie à l'Union européenne, des mesures particulières et temporaires concernant le recrutement de fonctionnaires et agents temporaires de l'Union (*JO L 351 du 20.12.2012, p. 33*).

<sup>26</sup> Règlement (*Euratom, CECA, CEE*) n° 2530/72 du Conseil, du 4 décembre 1972 mentionné ci-dessus, complété par le règlement (*CECA, CEE, Euratom*) n° 1543/73 du Conseil, du 4 juin 1973, instituant des mesures particulières temporairement applicables aux fonctionnaires des Communautés européennes rémunérés sur les crédits de recherches et d'investissement (*JO L 155 du 11.6.1973, p. 1*) qui arrête des mesures similaires pour les fonctionnaires rémunérés sur des crédits recherche; règlement (*CECA, CEE, Euratom*) n° 2150/82 du Conseil, du 28 juillet 1982, instituant des mesures particulières et temporaires concernant la cessation définitive des fonctions de fonctionnaires des Communautés européennes en raison de l'adhésion de la République hellénique (*JO L 228 du 4.8.1982, p. 1*); règlements (*CECA, CEE, Euratom*) n° 3517/85 et 3518/85 du Conseil du 12 décembre 1985 instituant, à l'occasion de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal, des mesures particulières concernant la cessation définitive de fonctions de fonctionnaires des Communautés européennes (*JO L 335 du 13.12.1985, p. 55 et 56*), mis en œuvre par les décisions du Conseil n° 86/588/CEE, *Euratom, CECA* du 24 novembre 1986 fixant le nombre de fonctionnaires susceptibles de faire l'objet d'une cessation définitive de fonctions en 1987 (*JO L 339 du 2.12.1986, p. 31*); n° 88/13/CECA, *CEE, Euratom* du 22 décembre 1987 fixant le nombre des fonctionnaires susceptibles d'une cessation définitive de fonctions en 1988 (*JO L 6 du 9.1.1988, p. 37*); n° 89/55/CEE du 23 janvier 1989 fixant le nombre des fonctionnaires susceptibles d'une cessation définitive de fonctions en 1989 (*JO L 23 du 27.1.1989, p. 48*) et n°90/148/CEE du Conseil du 22 mars 1990 fixant le nombre de fonctionnaires susceptibles d'une cessation définitive de fonctions en 1990 (*JO L 81 du 28.3.1990, p. 36*) et par un règlement (*Euratom, CECA, CEE*) n° 2274/87 du Conseil du 23 juillet 1987 instituant des mesures particulières de cessation des fonctions d'agents temporaires

fonctions ad hoc, à deux reprises, pour assurer le renouvellement du personnel nécessaire à la restructuration du Centre Commun de recherche<sup>27</sup>. De telles dispositions ont également été utilisées, au moment de la préparation de la révision du statut, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2004; afin de permettre d'accélérer le processus de réforme en cours au sein des institutions communautaires.<sup>28</sup>

On a également pu constater l'adoption de textes similaires qui dérogent aux dispositions relatives à la sélection, de manière limitée dans le temps et sur base d'une situation objective; afin d'intégrer les personnels d'entités proches des Communautés, au sein des services de la Commission ou du Conseil. C'est ainsi que les personnes qui ont bénéficié de ces mesures n'ont pas été tenues de passer et de réussir un concours communautaire, en raison de leur situation professionnelle au moment de l'adoption du texte réglementaire. Tout d'abord, on peut citer deux règlements qui ont permis d'intégrer le personnel de l'Agence européenne de coopération (AEC), au sein de la Commission européenne, tant au siège qu'outre-mer, , comme fonctionnaire stagiaires: règlement (CEE) n° 3332/82 du Conseil, du 3 décembre 1982 (*JO L 162 du 21.6.1985, p. 1*), instituant des mesures particulières et transitoires pour le recrutement de 56 agents du siège de l'Association européenne de coopération en tant que fonctionnaires des Communautés européennes; règlement (*Euratom, CEE, CECA*) n° 3018/87 du Conseil, du 5 octobre 1987 (*JO L 286 du 9.10.1987, p. 1*), instituant des mesures particulières et transitoires pour le recrutement des agents outre-mer de l'Association européenne de coopération en tant que fonctionnaires des Communautés européennes. Par ailleurs, une décision du Conseil, prise sur base d'un protocole annexé au traité, peut également déroger aux dispositions du statut à propos du recrutement de fonctionnaires européens. Il en est ainsi de la décision 1999/307/CE du Conseil, du 1er mai 1999, fixant les modalités de l'intégration du secrétariat de Schengen au sein du Secrétariat général du Conseil (*JO L 119 du 7.5.1999, p. 49*). Ce texte a permis au Conseil de nommer 70 agents du Secrétariat Schengen comme fonctionnaires stagiaires au sein de son Secrétariat général (TPI, aff. *Andres De Dios e.a. c/Conseil*, T-166/99, 27 juin 2001, Rec. 2001 II-01857; FP-I-A-00139; FP-II-00645), sur base des dispositions du Protocole intégrant l'acquis de Schengen à l'Union européenne, annexé au traité d'Amsterdam (*JO C 340 du 10.11.1997, p. 93*).

Depuis plusieurs années, la procédure législative en vigueur dans le domaine statutaire est considérée, soit trop lourde, soit inappropriée, à l'occasion des nombreuses polémiques entre les Etats membres et les institutions européennes sur l'adaptation des rémunérations et pensions des fonctionnaires européens ou sur la détermination du taux de contribution de ceux-ci au régime de pensions, pour lesquelles la Cour est intervenue à plusieurs

---

des Communautés européennes (*JO L 209 du 31.7.1987, p. 1*); règlement (*CE, Euratom, CECA*) n° 2689/95 du Conseil, du 17 novembre 1995, instituant, à l'occasion de l'adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède, des mesures particulières de cessation des fonctions d'agents temporaires des Communautés européennes (*JO L 280 du 23.11.1995, p. 4*).

<sup>27</sup> Règlement (*CECA, CEE, Euratom*) n° 1679/85 du Conseil du 19 juin 1985 instituant des mesures particulières et temporaires concernant la cessation définitive des fonctions de certains fonctionnaires des Communautés européennes appartenant aux cadres scientifique et technique (*JO L 162 du 21.6.1985, p. 1*) et règlement (CEE) n° 1857/89 du Conseil du 21 juin 1989 instituant des mesures particulières et temporaires de cessation définitive des fonctions de fonctionnaires des Communautés européennes (*JO L 181 du 28.6.1989, p. 2*).

<sup>28</sup> Règlement (*CE, Euratom*) n° 1746/2002 du Conseil instituant, dans le cadre de la réforme de la Commission, des mesures particulières concernant la cessation définitive des fonctions de fonctionnaires des Communautés européennes nommés dans un emploi permanent de la Commission des Communautés européennes (*JO L 264 du 2;10.2.2002, p. 1*); règlement (*CE, Euratom*) n° 1747/2002, du Conseil instituant, dans le cadre de la modernisation de l'institution, des mesures particulières concernant la cessation définitive de fonctions de fonctionnaires des Communautés européennes nommés dans un emploi permanent du Conseil de l'Union européenne (*JOCE L 164 du 10.2.2002, p. 5*); règlement (*CE, Euratom*) n° 1748/2002 du Conseil instituant, dans le cadre de la modernisation de l'institution, des mesures particulières concernant la cessation définitive de fonctions de fonctionnaires des Communautés européennes nommés dans un emploi permanent du Parlement européen et d'agents temporaires des groupes politiques du Parlement européen (*JOCE L 164 du 10.2.2002, p. 9*).

reprises. A la demande du Parlement européen, la révision du statut du 22 octobre 2013 comporte donc des dispositions qui permettent de déroger à la procédure de l'article 336 TFUE pour l'actualisation de données chiffrées, insérées dans le texte statutaire. La procédure de droit de modification du statut, conformément à l'article 336 TFUE, est, par conséquent, depuis lors réservée aux révisions substantielles du texte. L'adaptation des chiffres et des données du statut, sauf exception, passent par la procédure d'actualisation, définies dans les articles 64, 65 et 83 bis.

#### B- *La modification du statut par le biais de la procédure d'actualisation*

Comme on déjà pu le mentionner, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014, il n'est plus nécessaire de recourir à une révision du statut, par le biais d'un règlement, pour adapter les montants et les chiffres du statut. Ces modifications sont intégrées dans le texte statutaire par le biais d'une procédure dite d'actualisation. Son originalité tient au fait que celle-ci ne nécessite de facto l'adoption d'aucun acte juridique formel. Cette procédure ne concerne que l'adaptation de données chiffrées qui figurent dans le statut, dans le domaine des rémunérations et des pensions, à l'exclusion de toute autre disposition.

On a pu constater qu'une approche similaire a déjà été adoptée, par le passé; ce qui d'ailleurs pourrait constituer un précédent. Le 2 mars 1999, la Commission a adopté une Communication à l'attention des autres institutions concernant la conversion en Euros des montants statutaires (Communication 1999/C 60/09; *JO n° C 60 du 2.3.1999*). Ce texte modifiait le statut ainsi que plusieurs autres règlements relatifs aux droits et obligations du personnel<sup>29</sup> pour permettre à la Commission de convertir en Euro les montants et chiffres mentionnés dans le texte statutaire, en Francs belges (FB), sans changement. On doit noter que ce texte a été adopté par la Commission sur base de l'article 7 du règlement (*CE, Euratom, CECA*) n° 2458/98 du Conseil du 12 novembre 1998 modifiant le règlement (*CEE, Euratom, CECA*) n° 259/68 fixant le statut des fonctionnaires des Communautés européennes, le régime applicable aux autres agents de ces Communautés, ainsi que les autres règlements applicables à ces fonctionnaires et agents de ces Communautés, en ce qui concerne la fixation des rémunérations, pensions et autres droits pécuniaires en euros (*JO L 307 du 17.11.98, p. 1*).

De même, la procédure d'actualisation, permet à la Commission d'adapter les montants chiffrés du statut, sur base des dispositions pertinentes et après publication au Journal Officiel de l'Union européenne.

De fait, cette procédure est définie par l'article 65 du statut et l'article 1<sup>er</sup>, par. 1<sup>er</sup> et 3 de l'annexe XI de ce même texte, pour le niveau des rémunérations et pensions. L'article 83 bis, par. 3 à 5, et l'article 1<sup>er</sup> de l'annexe XII du statut utilisent également cette procédure pour la détermination du niveau de contribution pension adéquat (pourcentage de la rémunération brute de base d'un fonctionnaire ou d'un agent); afin de maintenir l'équilibre actuariel du régime de pension des personnels de l'UE. L'adaptation des coefficients correcteurs s'effectue également par le biais de la procédure d'actualisation.

Pour ce qui concerne les rémunérations des fonctionnaires et autres agents, l'actualisation se fonde sur un rapport de la Commission qui détermine le coût de la vie à Bruxelles et Luxembourg (indice commun) et l'évolution des rémunérations des fonctionnaires des Etats membres, hors inflation (indicateur spécifique), au 1<sup>er</sup> juillet de chaque année. Sur base de ce rapport, la procédure d'actualisation annuelle des rémunérations adapte les montants:

- de l'allocation pour le congé parental (*art. 42 bis, par. 2 et 3 du statut*);
- des coefficients correcteurs appliqués aux rémunérations et pensions des fonctionnaires et agents de l'UE (*art. 64, par. 2 du statut; art. 65, par. 3, du statut; art. 10 de l'annexe XIII du statut*);

<sup>29</sup> Règlements (*Euratom, CECA, CEE*) n°2530/72, (*CECA, CEE, Euratom*) n° 1543/73), n° 2150/82, n° 1679/85, n° 3518/85, (*Euratom, CECA, CEE*) n° 2274/87, (*CEE*) n° 1857/89, (*CE, Euratom, CECA*) n° 2688/95 et n° 2689/95 du Conseil.

- des grilles de salaire des fonctionnaires, des agents contractuels et des assistants parlementaires (*art. 66 du statut; art 93 RAA et art. 133 RAA*);
- du niveau minimum de l'indemnité d'expatriation des fonctionnaires et des assistants parlementaires (*art. 69 du statut; art. 4, par. 1<sup>er</sup>, 2<sup>ème</sup> §, de l'annexe VII du statut et art. 134 RAA*);
- de la partie forfaitaire de l'allocation de foyer (*art. 1er, par. 1<sup>er</sup>, annexe VII du statut*);
- de l'allocation pour enfant à charge (*art. 2, par. 1<sup>er</sup>, annexe VII du statut*);
- de l'allocation scolaire (*art. 3, par. 1<sup>er</sup>, annexe VII du statut*);
- de l'allocation pour enfants de moins de 5 ans ne fréquentant pas un établissement scolaire (*art. 3, par. 2, annexe VII du statut*);
- de l'indemnité kilométrique aux fins de la détermination des frais de voyage (*article 7, par. 2, et article 8 par. 2, annexe VII du statut*);
- de l'indemnité journalière des fonctionnaires en cas d'installation ou de réinstallation (*art. 10, par. 1, annexe VII du statut*);
- de l'indemnité de secrétariat, maintenue *ad personam*, après le 30 avril 2004, pour les fonctionnaires qui en bénéficiaient à cette date (*art. 4 bis de l'annexe VII du statut en vigueur jusqu'au 30 avril 2004, actualisés conformément à l'art. 18, par. 1, de l'annexe XIII du statut*);
- de l'indemnité d'installation des agents temporaires et des agents contractuels (*art. 24, par. 3 RAA et art. 94 RAA*);
- des bornes supérieure et inférieure de l'indemnité de chômage des agents temporaires, des agents contractuels et des assistants parlementaires (*art. 28 bis, par. 3, 2<sup>ème</sup> § RAA; art. 96, par. 3, 2<sup>ème</sup> § RAA et art. 136 RAA*);
- de l'abattement forfaitaire aux fins du calcul de l'assiette de la contribution chômage des agents temporaires et des agents contractuels (*art. 28 bis, par. 7 RAA et art. 96, par. 7 RAA*).

On peut noter que tous les montants indiqués dans le statut ne sont pas concernés par cette procédure d'actualisation. A titre d'exemple, le montant de la prime de naissance accordé au fonctionnaire, à la naissance de chaque enfant (*art. 74 par. 1<sup>er</sup> du statut*), n'est pas repris dans l'article 65 par. 1<sup>er</sup>, par. 2 du statut qui définit les dispositions adaptées par la procédure d'actualisation. Par conséquent, la modification de tous les autres montants et chiffres statutaires qui ne sont pas mentionnés ci-dessus ne peut se faire que par un règlement modificatif du statut, adopté selon la procédure législative ordinaire de l'article 336 TFUE.

Pour ce qui concerne le domaine des pensions, l'équilibre actuariel du régime est basé sur deux facteurs: l'âge de la pension (*art. 52 et art. 77, par. 4, du statut*) et le taux de contribution au régime (*art. 83 bis par.3 du statut*). L'évaluation de l'équilibre du régime se fait de manière quinquennale, comme prévu à l'article 83 bis, par. 3, du statut<sup>30</sup>. Lors de cette évaluation, le taux de contribution est actualisé pour garantir le maintien de l'équilibre actuariel du régime. Par ailleurs, l'article 83, par. 4, et l'article 1<sup>er</sup>, par. 2, de l'annexe XII de ce texte, obligent la Commission à présenter annuellement une version actualisée de l'évaluation actuarielle quinquennale. Cette actualisation se base sur un rapport de la Commission qui détermine l'évolution démographique du régime (*art. 9, annexe XII du statut*), la moyenne, sur les 30 années précédant l'année en cours, des taux d'intérêt moyens réels observés pour la dette publique à long terme des États membres (*art. 10, annexe XII du statut*) et le taux de variation annuelle du barème des traitements des fonctionnaires nationaux (*art. 11, annexe XII du statut*), au 1<sup>er</sup> juillet de l'année en cours. La procédure annuelle d'actualisation relative aux dispositions statutaires applicables au régime des pensions adapte le pourcentage du traitement de base des fonctionnaires et agents mentionné à l'article 83, par. 2 du statut; afin de maintenir l'équilibre actuariel de ce régime. A ce propos, on doit noter que le

<sup>30</sup> Il faut noter que la Commission est également tenue de préparer un rapport quinquennal sur l'évaluation de l'âge de la pension, sur base de l'évolution de l'espérance de vie des fonctionnaires de l'UE et de l'âge de pension des fonctionnaires nationaux, conformément à l'article 77, par. 6, du statut. Sur base de ce rapport, elle peut faire des propositions sur l'âge de la retraite des personnels de l'UE (*art. 77, par. 7, du statut*), à adopter par le législateur statutaire, conformément à la procédure législative ordinaire (*art. 336 TFUE*).

seuil de déclenchement de l'actualisation est au minimum de 0,25 point entre le taux de contribution en vigueur et le taux nécessaire au maintien de l'équilibre actuariel (*art. 83 bis par. 4 du statut*). Par ailleurs, selon le prescrit de l'article 2, par. 1<sup>er</sup>, 2<sup>ème</sup> phrase, de l'annexe XII, l'actualisation ne peut varier que de + ou – 1% par rapport au taux de contribution de l'année précédente. Dans ce cas, la différence entre les deux taux n'est ni recouvrée ni intégrée dans les calculs actuariels postérieurs (*art. 2, par. 2, annexe XII du statut*). La procédure d'actualisation adapte également le taux pour le calcul de l'intérêt composé, utilisé dans les articles 4 et 8 de l'annexe VIII du statut (*article 12 de l'annexe XII du statut*).

Outre le statut, la procédure d'actualisation s'applique également à deux règlements communautaires, ayant une force juridique équivalente à ce texte. Elle permet tout d'abord de modifier les montants des différentes tranches de revenus, servant de base pour le calcul de l'impôt communautaires (*art. 4 du règlement (CEE, Euratom, CECA) n° 260/68 du Conseil sur l'impôt communautaire qui découle de l'art. 13 du Protocole sur les privilèges et immunités des fonctionnaires de l'UE*). Elle inclut également l'adaptation des montants de l'indemnité qui bénéficie aux fonctionnaires rémunérés sur les crédits du budget recherche, appelés à exercer leurs fonctions dans le cadre d'un service continu ou par tours (*art. 1<sup>er</sup>, par. 1<sup>er</sup>, 1<sup>er</sup> §, du règlement (CECA, CEE, Euratom) n° 300/76 du Conseil qui met en œuvre l'art. 56 bis, 2<sup>ème</sup> § du statut*).

Comme déjà mentionné, la spécificité de cette procédure réside dans le fait qu'elle ne nécessite aucune acte juridique ni intervention de l'autorité législative; bien que comportant des implications financières. Toutefois, la Commission a prévu une procédure spécifique, afin de s'assurer de la qualité des informations et d'assurer un contrôle adéquat. Il est prévu qu'à la mi-septembre de l'année en cours, la DG ESTAT (Eurostat) fournit à la DG HR (Human Ressources) les chiffres provisoires de l'actualisation (y inclus les coefficients correcteurs (*art. 64 du statut*)), l'index commun (*art. 1<sup>er</sup>, par. 2, annexe XI du statut*) et l'indicateur spécifique (*art. 1<sup>er</sup>, par. 4, annexe XI du statut*). Le rapport définitif qui propose le niveau d'actualisation, mentionné à l'article 65, par. 1<sup>er</sup>, du statut, est communiqué mi-octobre à la DG HR, pour autant que les offices statistiques nationaux aient respecté les délais qui leur étaient impartis. Fin octobre de l'année courante, la DG HR finalise le projet de rapport de la Commission concernant l'impact budgétaire de l'actualisation et l'envoie au Pay Master Office (PMO), en charge du paiement des rémunérations des agents; afin d'adapter le logiciel de paie; à la DG BUDGET, pour évaluation des conséquences budgétaires et au Groupe Techniques Rémunérations (GTR), pour informer les syndicats de fonctionnaires de l'UE des paramètres provisoires de l'actualisation. Le Comité Central du Personnel (CCP) est également informé. Début novembre, la DG HR lance une Consultation interservices (CIS), auprès du Service juridique, du Secrétariat général et des DG BUDG, ECFIN et ESTAT de la Commission. Mi-novembre de l'année en cours, le Directeur général de la DG HR envoie une note d'information à l'ensemble des institutions sur le niveau de l'actualisation et sur la date visée pour son application (en principe la semaine du 15 décembre, avec effet au 1<sup>er</sup> juillet de la même année). Il est également prévu une information des organes et agences de l'UE, de même que du Secrétariat général des Ecoles européennes. Sur base du résultat de la Consultation interservices (CIS), la DG HR lance ensuite la procédure d'adoption du rapport sur l'impact budgétaire de l'actualisation des rémunérations et pensions, par le Collège, dans le contexte d'une procédure écrite. Une fois le rapport adopté par la Commission, il est formellement envoyé au Parlement européen et au Conseil, par le Secrétariat général de la Commission, début décembre. A la date prévue pour l'actualisation (le 15 décembre de l'année courante, au plus tard), l'ensemble des institutions, organes et agences paient les salaires des fonctionnaires et agents de l'UE, selon les montants actualisés, et ces montants sont publiés au Journal Officiel, Série C, le même jour. En parallèle, l'ensemble du personnel est informé du résultat de la procédure d'actualisation.

On doit noter toutefois que, suite aux Conclusions du Conseil européen de février 2013, la procédure d'actualisation des rémunérations et pensions est suspendue pendant deux ans (*art. 65, par. 4, du statut*). Elle a toutefois été utilisée, pour la première fois; afin d'arrêter l'adoption de l'actualisation intermédiaire de certains

coefficients correcteurs, suite à une variation sensible du coût de la vie dans certains lieux d'affectation<sup>31</sup> (*art. 65, par. 2, du statut; art. 4, par. 1<sup>er</sup>, de l'annexe XI du statut*). Elle a également été employée pour actualiser les coefficients correcteurs applicables aux lieux d'affectation hors Union<sup>32</sup> (*art. 11 à 13, annexe X du statut; art. 10 et 118 RAA*). La procédure d'actualisation a été enfin utilisée pour l'adaptation du taux de contribution pension, au titre de l'année 2014 (*art. 83 bis, par. 4, du statut*)<sup>33</sup>.

Si le statut des fonctionnaires de l'UE est le texte central du droit dérivé de la fonction publique européenne; il est également nécessaire d'établir la typologie des actes qui mettent en œuvre les différentes dispositions statutaires.

### **SECTION III- LE DROIT DERIVE QUI S'APPLIQUE A LA FONCTION PUBLIQUE DE L'UNION EUROPEENNE: LES NORMES QUI METTENT EN ŒUVRE LES DISPOSITIONS STATUTAIRES**

Il existe une certaine hétérogénéité des normes qui mettent en œuvre ou interprètent les dispositions du statut, et les frontières entre ces catégories sont parfois un peu floues. Il s'agit ici d'établir une typologie de ces actes, en fonction notamment des acteurs concernés et des procédures utilisées. On distinguera les actes expressément prévus par le statut des actes sui generis.

#### ***Les actes de mise en œuvre prévus par le statut***

Le texte prévoit trois types de normes pour mettre en œuvre les dispositions statutaires. Cette typologie repose sur l'autorité qui est habilitée, par le statut, à adopter l'acte. Il s'agit de la Commission européenne dans le cas des actes délégués par le législateur communautaire; de l'ensemble des institutions de l'UE, tel que défini par le statut, pour ce qui concerne les réglementations communes (RC) et de chacune des institutions de l'UE, quand il s'agit d'adopter des Dispositions générales d'exécution (DGE).

#### ***A- Les actes délégués à la Commission européenne par le législateur communautaire pour la mise en œuvre de dispositions statutaires***

On doit tout d'abord noter que la catégorie des règlements d'application des dispositions statutaires, adoptés par le Conseil, sur proposition de la Commission<sup>34</sup>, a vocation à disparaître. La révision du statut du 22 octobre 2013 a supprimé cette catégorie d'actes; pour la remplacer par des actes délégués à la Commission, par le législateur communautaire.

Un seul règlement d'application subsiste toutefois, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014: il s'agit du texte qui met en œuvre les dispositions de l'article 83, par. 3, du statut relatif aux modalités de la liquidation du fonds de pension de la CECA (règlements n° 100/63/CEE, n° 5/63/Euratom, du 10 juillet 1963, fixant les modalités relatives à la liquidation des pensions des fonctionnaires visés à l'article 83 paragraphe 3 du statut, ainsi que la répartition des

---

<sup>31</sup> *Actualisation intermédiaire des coefficients correcteurs applicables à compter du 1er janvier 2014 aux rémunérations et aux pensions des fonctionnaires et autres agents de l'Union européenne*, JOUE C 180 du 13 juin 2014, p. 8.

<sup>32</sup> *Actualisation intermédiaire des coefficients correcteurs applicables aux rémunérations des fonctionnaires, agents temporaires et agents contractuels de l'Union européenne affectés dans les pays tiers*; JOUE C 180 du 13 juin 2014, p. 9.

<sup>33</sup> *Actualisation avec effet au 1<sup>er</sup> juillet 2014 du taux de la contribution au régime de pensions des fonctionnaires et autres agents de l'Union européenne*, JOUE C444 du 12 décembre 2014, p. 11.

<sup>34</sup> Il s'agit ici d'une procédure spécifique, différente de la procédure législative ordinaire (*art. 336 TFUE*).

charges résultant de la liquidation de ces pensions entre le fonds des pensions de la Communauté européenne du charbon et de l'acier et les budgets de la Communauté économique européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique<sup>35</sup> (*JO 130 du 24.8.1963, p. 2301*). Il est probable que la liquidation du fonds CECA ayant été réglée; il n'a pas été jugé nécessaire, par le législateur de modifier les dispositions relatives à l'article 83, par. 3 du statut.

Depuis le 22 octobre 2013, les articles 111 et 112 du statut permettent à la Commission d'adopter des actes délégués pour mettre en œuvre certaines dispositions du statut, en application de l'article 290 TFUE.

L'article 111 du statut prévoit que la Commission est habilitée à adopter des actes délégués, pour certaines dispositions qui touchent aux conditions de travail ainsi qu'à certains aspects de la mise en œuvre du régime des rémunérations et de la sécurité sociale des fonctionnaires de l'UE. Cette délégation de pouvoir est à durée indéterminée, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014 (*art. 112, par. 2, du statut*).

L'article 112 du statut prévoit un certain nombre de conditions à respecter, par la Commission, pour adopter de tels actes. Tout d'abord, l'article 112, par. 2, définit strictement les domaines de compétence pour lesquels la Commission peut légiférer par le biais d'actes délégués. En fait, cette procédure est utilisée, dans la plupart des cas, en remplacement de règlements de mise en œuvre du statut, régulièrement mis à jour par le Conseil, selon une procédure d'adoption proche de la procédure législative ordinaire<sup>36</sup>. Cette approche vise à décharger l'autorité législative de mesures techniques et sans réel contenu politique, dont l'adoption s'est avérée lourde et fastidieuse. Ainsi, l'exécutif communautaire devrait déterminer, par le biais d'un ou plusieurs actes législatifs délégués, les catégories de bénéficiaires, les conditions d'attribution et les taux des indemnités pour le service continu et par tours (*article 56 bis du statut*), pour le service d'astreinte (*article 56 ter du statut*) ou pour les travaux pénibles (*article 56 quater du statut*); mais également fixer les coefficients correcteurs applicables aux pays tiers (*art. 13 par. 3 de l'annexe VII*) et les modalités de perception de l'allocation chômage au bénéfice de certains anciens agents contractuels (*art. 28 bis par. 11 RAA et 96 par. 11 RAA*). Ces actes devraient, à terme, se substituer aux règlements de mise en œuvre existants qui, dans l'attente, continuent d'appliquer les dispositions statutaires ci-dessus mentionnées:

- règlement (*CECA, CEE, Euratom*) n° 300/76 du Conseil, du 9 février 1976, déterminant les catégories de bénéficiaires, les conditions d'attribution et les taux des indemnités qui peuvent être accordées aux fonctionnaires appelés à exercer leurs fonctions dans le cadre d'un service continu ou par tours (*JO L 38 du 13.2.1976, p. 1*)<sup>37</sup>;
- règlement (*CEE, Euratom, CECA*) n° 495/77 du Conseil, du 8 mars 1977, déterminant les catégories de bénéficiaires, les conditions d'attribution et les taux des indemnités qui peuvent être accordés aux fonctionnaires régulièrement soumis à des astreintes arrêté sur la base et en exécution de l'article 56 ter du statut (*JO n° L 66 du 12.3.1977, p.1*);
- règlement du Conseil (*CE, Euratom*) n° 858/2004 du Conseil déterminant les conditions d'attribution et les taux des indemnités prévus à l'article 56 ter du statut pour tenir compte des conditions de travail pénibles (*JO L 161 du 30.04.2004, p. 14*);
- règlement (*CE, Euratom*) n° 1066/2006 du Conseil du 27 juin 2006, adaptant à partir du 1er juillet 2006 le barème applicable aux missions des fonctionnaires et autres agents des Communautés européennes dans les États membres (*JO, n° L 194, du 14.07.2006, p. 1*)

<sup>35</sup> Ce règlement a été adopté alors que les statuts CEE et CEEA étaient en vigueur. Il n'a pas été abrogé, avec l'entrée en vigueur du statut unique en mars 1968; car ce texte reprend à l'identique les dispositions de l'article 83 par. 3 des statuts CEE et CEEA. Cf. *Supra*.

<sup>36</sup> "Le Conseil, statuant sur proposition de la Commission présentée après avis du comité du statut, détermine (...)"

<sup>37</sup> Que ce texte soit pris sous la forme d'un règlement (Cf. règlement (*CECA, CEE, Euratom*) n° 300/76 du Conseil) ou que ce règlement soit abrogé et remplacé par un acte délégué, conformément à l'article 112 du statut, les montants et chiffres auxquels il se réfère sont adaptés par le biais de la procédure annuelle d'actualisation.

- règlement (*CECA, CEE, Euratom*) n° 91/88 de la Commission, du 13 janvier 1988, fixant les dispositions d'exécution de l'article 28 bis du Régime applicable aux autres agents des Communautés européennes relatif à certaines modalités de perception de l'allocation de chômage au bénéfice de certains anciens agents contractuels communautaires (*JO, n° L 11 du 15.01.1989, p. 31*).

On doit noter également que la création ou suppression d'un coefficient correcteur pour un lieu d'affectation des fonctionnaires et agents de l'UE (*article 9 de l'annexe XI*) relève également de la procédure décisionnelle par le biais d'actes délégués<sup>38</sup>; alors qu'elle était décidée, avant le 1<sup>er</sup> janvier 2014, par le biais d'une modification formelle du statut et non par un règlement de mise en œuvre d'une disposition statutaire.

Cette procédure de délégation comporte deux filets de sécurité qui permettent aux deux branches de l'autorité législative de récupérer leur compétence législative, en cas de désaccord avec la Commission, à propos de ces actes délégués. L'article 112 par. 5 du statut prévoit que le Parlement européen et le Conseil disposent de deux mois pour émettre une objection à un acte arrêté par la Commission, par le biais d'un acte délégué, à compter de la date de notification de l'acte. Ce délai est étendu, de droit, à la demande de l'autorité législative. En cas de désaccord ponctuel, le Parlement européen et le Conseil peuvent s'opposer à un acte délégué, adopté par la Commission; sans remettre en cause la délégation elle-même. L'article 112 par. 3 du statut prévoit que l'autorité législative peut révoquer cette délégation de pouvoir, à tout moment, et récupérer sa compétence, sans que cela n'affecte les actes déjà adoptés. La révocation prend alors effet le jour de sa publication au Journal Officiel de l'Union européenne.

Ainsi, l'ensemble de ces dispositions devrait permettre de rendre plus simple le processus d'adaptation du statut, toute en permettant de rassurer l'autorité législative qui dispose des deux filets de sécurité mentionnés; en cas de désaccord avec les mesures adoptées par la Commission, par le biais de cette nouvelle procédure. On peut noter qu'à ce jour, la Commission n'a pas encore arrêté d'acte sur base de cette délégation de compétence, sans doute en raison de l'interprétation divergente qui l'oppose au Conseil dans cette matière.

Une autre catégorie d'actes permet de mettre en œuvre les dispositions du statut: les réglementations de commun accord entre les institutions.

#### *B- Les réglementations prises d'un commun accord par les institutions de l'Union européenne (RC)*

Ces réglementations de commun accord sont adoptées, en termes identiques, par toutes les institutions communautaires et organes assimilés à des institutions, au sens du statut. Suite à la révision du statut du 22 octobre 2013 et à la modification de l'article 110, la procédure d'adoption des RC a été revue pour tenir compte de la consultation des agences par la Commission (*art. 110, par. 3, du statut*). Elle comporte désormais les étapes suivantes: adoption d'un projet de texte par la Commission; sous forme d'une décision; consultation des agences par la Commission; avis du Comité interinstitutionnel du statut; adoption du texte par chaque institution, au sens du statut, sous forme de décision; validation de la procédure par le Président de la Cour de justice, après constatation du commun accord des institutions. La réglementation de commun accord entre alors en vigueur dans toutes les institutions, organes et agences de l'UE.

---

<sup>38</sup> Le niveau des coefficients correcteur, en cas de variation sensible du coût de la vie sur un lieu d'affectation, étant fixé par la Commission, sur base de la procédure d'actualisation, prévue à l'annexe XI du statut. *Cf. Supra*.

Il existe aujourd'hui dix réglementations adoptées de commun accord par les institutions de l'UE<sup>39</sup> : - réglementation relative aux articles 2 à 6 du règlement (CEE, Euratom, CECA) n° 3947/92 du Conseil (JOCE, n° L 404 du 31 décembre. 1992, p. 1), du 21 décembre 1992 modifiant, notamment, les articles 2 à 7 du statut afin d'instituer une commission paritaire commune aux institutions (art. 2 à 7 du statut, dernière version entrée en vigueur: 1er avril 2004);

- réglementation portant modalités de composition du Comité du statut (art. 10 du statut, dernière version entrée en vigueur le 1er novembre 2010);
- réglementation portant fixation de la liste des organismes à vocation communautaire auprès desquels le fonctionnaire peut être détaché sur sa demande (art. 37 par. 1<sup>e</sup>, point b, 2<sup>ème</sup> tiret et art. 110 du statut, dernière version entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2002);
- réglementation fixant les modalités d'application de l'article 45 §2 du statut (art. 45 par. 2 du statut, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2007);
- réglementation fixant la liste des jours fériés des fonctionnaires des Communautés européennes (art. 61 du statut, entrée en vigueur le 1er octobre 1966);
- réglementation permettant aux institutions de confier à l'une d'entre elles l'exercice du pouvoir de fixer les règles régissant le remboursement des frais (art. 72 du statut, entrée en vigueur de la dernière version: 1er décembre 2005);
- réglementation relative à la couverture des risques d'accident et de maladie professionnelle des fonctionnaires des Communautés européennes (art. 73 du statut, entrée en vigueur de la dernière version: 1er janvier 2006);
- réglementation fixant les modalités d'octroi d'une aide financière complétant la pension d'un conjoint survivant affecté d'une maladie grave ou prolongée ou souffrant d'un handicap (art. 76 bis, entrée en vigueur 1<sup>er</sup> juillet 2006);
- réglementation fixant les modalités relatives aux transferts d'une partie des émoluments des fonctionnaires des Communautés européennes (art. 17 de l'annexe VII du statut dernière version entrée en vigueur: 1er mai 2004);
- réglementation fixant les modalités d'application des dispositions relatives à l'octroi de l'allocation de chômage aux agents temporaires (art. 28 bis, par. 10, RAA).

Si la catégorie des RC est bien délimitée, tant pour le nombre que pour la procédure d'adoption; la situation est plus floue pour les dispositions générales d'exécution.

#### C- Les dispositions générales d'exécution (DGE)

Le texte statutaire prévoit précisément les cas où chaque institution est tenue d'adopter des dispositions générales d'exécution; afin de clarifier et préciser certaines mesures. Ces DGE sont arrêtées par chacune des institutions, après avis du Comité interinstitutionnel du statut et consultation du Comité du personnel de l'institution concernée (art. 110, par. 1<sup>er</sup>, du statut), avant d'être portées à la connaissance du personnel (art. 110, par. 4, du statut). On doit noter que la juridiction communautaire a considéré qu'une institution ne peut utiliser une disposition générale d'exécution pour déroger à une règle statutaire (TPI, 1<sup>er</sup> décembre 1994, *Schneider c/ Commission*, aff. T-54/94, Rec. FP. p. II – 887).

Le statut mentionne, à 12 reprises, l'obligation pour les institutions, d'arrêter de telles dispositions:

- dérogation aux principes de recrutement (art. 27, par. 2, du statut; art. 12, par.1<sup>er</sup>, 3<sup>ème</sup> §, RAA);
- critères de classement en échelon lors du recrutement d'un fonctionnaire ou d'un agent contractuel (art. 32, par. 2, du statut; art. 86, par. 1<sup>er</sup>, 3<sup>ème</sup> §, RAA);

<sup>39</sup> On doit noter que la réglementation fixant les modalités relatives au remboursement des frais de transport pour missions effectuées dans des conditions particulièrement fatigantes (art. 12, § 2, §.3, de l'annexe VII du Statut; entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> août 1974), a été abolie, avec l'entrée en vigueur de la révision statutaire du 22 mars 2004.

- congé parental (*art. 42 bis, par. 1<sup>er</sup> du statut*);
- évaluation des fonctionnaires (*art. 43, par. 1<sup>er</sup> du statut*);
- procédure de certification des fonctionnaires (*art. 45 bis, par. 5, du statut*);
- remboursement des frais médicaux (*art. 72 du statut*<sup>40</sup>);
- allocations scolaires (*art. 3, par. 1<sup>er</sup>, annexe VII, du statut*);
- frais de déménagements (*art. 9, par. 1<sup>er</sup>, 3<sup>ème</sup> § de l'annexe VII du statut*);
- transferts de droits à pension (*art. 11, par. 2, 3<sup>ème</sup> § de l'annexe VIII du statut*);
- enquêtes administratives et procédures disciplinaires (*art. 2, par. 3, de l'annexe IX du statut*);
- dérogations aux dispositions du statut applicables aux agents en poste hors Union (*art. 1<sup>er</sup>, par.3, annexe X du statut*);
- évaluation des agents contractuels relevant de l'article 3 bis du RAA (*art.87, par. 1<sup>er</sup> RAA*).

A cette catégorie, on doit ajouter deux DGE que seules les agences doivent arrêter: classement des agents temporaires recrutés dans le contexte de l'article 2 f) du RAA<sup>41</sup> (*art. 54, par. 2, RAA*); procédures d'engagement et d'emploi des agents temporaires relevant de l'article 2 f) du RAA (*art. 56 RAA*).

Dans certains cas, le texte du statut se réfère à une décision et non pas à une DGE: décision sur les emplois types (*article 5, par. 4 du statut*); décision sur les frais afférents à la visite médicale (*art. 59, par. 6 du statut*). Dans d'autres cas, le texte statutaire mentionne des modalités de mise en œuvre – qui sont de fait des DGE facultatives: modalités de recours aux agents contractuels (*art. 79, par. 2, RAA*); modalités de recrutement des agents (*art. 12, par. 5, RAA; art. 82, par. 6, RAA*) et modalités de reclassement des agents locaux, employés dans l'UE, en agents contractuels (*art. 2, par. 3, de l'annexe unique au RAA*). Dans les cas de modalités ou de décisions, les institutions ne sont pas tenues de respecter les conditions fixées par l'article 110 pour l'adoption de ces textes.

A la catégorie des DGE clairement identifiée dans le statut, on doit ajouter qu'une institution peut adopter des dispositions générales d'exécution, sous forme de décision ("*décision portant dispositions générales d'exécution*"), pour préciser une ou plusieurs dispositions statutaires, voire encadrer l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, sans toutefois limiter ou réduire la portée du texte du statut (TPI, 14 décembre 1990, *Brems c/Conseil*, aff. T-75/89, *Rec. p. II-899*). Toutefois, à défaut de stipulation expresse, l'obligation d'édicter des mesures exécutives soumises aux conditions formelles de l'article 110 ne saurait être admise qu'à titre exceptionnel, à savoir lorsque les dispositions du statut manquent de clarté et de précision à un point tel qu'elles ne se prêtent pas à une application dépourvue d'arbitraire (TPI, 9 juill. 1997, *Echauz Brigaldi e.a. c/Commission*, aff. T 156/25: *Rec. FP, p. II-509*). On peut mentionner les DGE suivantes qui ne reposent sur aucune base statutaire formelle: gel d'échelon en cas de prestation insuffisante (*art. 44 par. 1<sup>er</sup> du statut*); promotions (*art.45 par 1<sup>er</sup> du statut*); travail à temps partiel (*art. 55 bis du statut*); allocations familiales (*art. 1<sup>er</sup> à 3, annexe VII du statut*); remboursement des frais de mission (*article 11 à 13 bis, annexe VII du statut*); prise en compte pour le calcul des droits à pension des périodes de service, accomplies précédemment à la remise en activité (*art. 4, annexe VIII du statut*); reclassement des agents contractuels relevant de l'article 3 bis du RAA (*art. 87, par. 3 RAA*).

On doit noter que dans la plupart des cas, les dispositions générales d'exécution, adoptées par la Commission, qu'elles soient prévues par le statut ou non, sont reprises par les autres institutions, soit à l'identique, soit avec quelques adaptations pour tenir compte de la taille ou de la structure de l'institution<sup>42</sup>.

---

<sup>40</sup> Dans le cadre de la réglementation commune permettant aux institutions de confier à l'une d'entre elles l'exercice du pouvoir de fixer les règles régissant le remboursement des frais (*Cf. Supra*); la Commission adopte une Disposition générale d'exécution sur les taux de remboursement, conformément à l'article 72 par. 1 du statut.

<sup>41</sup> Il s'agit de la catégorie d'agent temporaire qui est posté dans les agences de l'UE.

Il est important que les textes d'application soient les mêmes dans l'ensemble des institutions et organes de l'UE; afin de préserver le principe d'unicité du statut et, de ce fait, le préserver d'interprétations trop divergentes, comme ce fut le cas par le passé. A titre d'exemple, on peut citer l'affaire du coefficient de multiplication, supérieur à 1, dans les dispositions transitoires, adoptées dans le contexte de la révision du statut, en 2004 (*article 7, annexe XIII du statut*) qui a été maintenu au Parlement européen et transformé en échelon, à la Commission (TFP, 4 septembre 2008, *Lafili c/ Commission*, aff. F-22/07, TPI, 2 juillet 2010, *Lafili c/ Commission*, aff. T-485/08 P. Rec. FP-I-A-1, p. 271; FP-II-A-1 p. 1437).

Afin de préserver l'unicité du statut et d'éviter de trop grandes divergences entre les mesures d'application du statut, l'article 110, par. 2, de ce même texte dispose que les règles d'exécution adoptées par la Commission s'appliquent par analogie aux agences. Toutefois, l'entrée en vigueur des DGE et règles d'application de la Commission, au sein des agences, est décalée de 9 mois dans le temps. Ce délai est calculé soit à partir de la date de l'entrée en vigueur de la disposition au sein des services de la Commission, soit à partir de la date d'information des agences; si celle-ci est postérieure à l'entrée en vigueur du texte. Dans les 9 mois, une agence, après consultation de son Comité du personnel, peut présenter à la Commission, pour accord, des règles d'application différentes. Elle peut aussi demander à l'exécutif communautaire de ne pas appliquer une DGE ou une mesure d'exécution. Dans ce dernier cas, la Commission peut accepter, rejeter cette requête ou demander à l'agence de présenter des règles d'exécution spécifiques. Enfin, une agence peut présenter une demande, à la Commission, relative à d'autres aspects du statut qui n'ont pas fait l'objet de mesures de mise en œuvre au sein de ladite institution. La Direction générale du personnel de la Commission a élaboré une Communication du Vice-président, M. Šefčovič, relative à la mise en œuvre de l'article 110, paragraphe 2, du statut en ce qui concerne les règles d'exécution du statut applicables dans les agences<sup>43</sup>. Ce texte met en place une procédure de contrôle des DGE et des règles de mise en œuvre pour ce qui concerne les agences. En fait, le Commissaire en charge du personnel est habilité par le Collège à décider dans cette matière, sur base des résultats d'une Consultation interservices (CIS).

Il convient de finaliser cette typologie des actes, en examinant les normes *sui generis* qui mettent en œuvre le statut. En principe, ces actes ne sont pas prévus par le statut.

### ***Les actes de mise en œuvre qui ne sont pas prévus par le statut: les normes sui generis***

Il s'agit de distinguer ici les normes *sui generis* utilisées couramment par les institutions de celles qui le sont, à titre plus exceptionnel

#### ***A- Les normes sui generis utilisés couramment par les institutions: les directives internes***

---

<sup>42</sup> D'ailleurs, le Comité du statut qui est saisi de l'ensemble de ces textes, conformément à l'article 110, par. 1<sup>er</sup> du statut, a mis en place une procédure d'avis spécifique, pour les textes identiques: le secrétariat du Comité du statut consulte les membres du Comité par procédure écrite. S'il y a identité des textes et que cette identité n'est pas contestée, le Comité ne discute pas du texte, puisqu'il a déjà été examiné. Si un membre conteste cette identité, le texte est donc inscrit à l'ordre du jour de la réunion suivant du Comité, pour discussion

<sup>43</sup> Document C(2014) 6543, 26 septembre 2014, 11 pages.

En bas de l'échelle des normes juridiques régissant le droit de la fonction publique de l'UE, on trouve les directives internes des institutions. La plupart de ces textes reprennent les Conclusions des Chefs d'administration de l'Union européenne.

A titre d'exemple on peut citer la Conclusion n° 262/14 qui interprète la notion de séparation légale pour le bénéfice de l'allocation de foyer (*art. 1<sup>er</sup>, par. 2, sous b), annexe VII du statut*). Cette disposition du statut octroie le bénéfice de ladite allocation aux fonctionnaires mariés ou aux fonctionnaires veufs, divorcés, séparés légalement ou célibataires, pour autant qu'ils aient un ou plusieurs enfants à charge. Ce texte interprète la notion de séparation légale en l'absence de définition unique dans le droit des 28 Etats membres, dans le cas où le fonctionnaire n'a pas d'enfant à charge. Ainsi, cette Conclusion dispose que toute décision judiciaire ou administrative, provisoire ou définitive, qui suspend ou met fin à tous ou à certains devoirs matrimoniaux des conjoints et prend acte de la vie séparée du couple, sans pour autant mettre fin au mariage, est considérée comme constitutive d'une séparation légale. Cette définition s'applique également aux partenariats non matrimoniaux lorsque ceux-ci sont soumis à des procédures et formalités comparables à celle du mariage pour y mettre fin ou en suspendre les effets. On peut également citer la conclusion n°263/14 des chefs d'administration, à propos de l'allocation de foyer en cas de changement des conditions d'accès au mariage pour les couples du même sexe (*art. 1<sup>er</sup>, par. 2, sous c), iv) de l'annexe VII*). Le statut prévoit que l'allocation de foyer est accordée au fonctionnaire ou agent enregistré comme partenaire stable non matrimonial, à condition que le couple n'ait pas accès au mariage civil. Cette Conclusion s'applique lorsque la situation du couple ou d'un de ses membres change; soit parce la législation nationale évolue, à l'instar de ce qui s'est passé en France avec l'adoption de la loi sur le mariage pour tous; soit parce que le couple déménage dans un Etat dans lequel le mariage civil est ouvert aux couples de même sexe. Ce texte prévoit le maintien de l'allocation de foyer sans interruption lorsque le couple se marie, pendant une période bien définie, avec une possibilité de prorogation exceptionnelle.

Les directives internes des institutions constituent une règle de conduite incitative que l'institution se fixe à elle-même, dont elle ne peut, en principe, s'écarter, sous peine de violation du principe d'égalité de traitement (CJCE, 30 janv. 1974, *Louwage c/Commission*, aff. 148/73: Rec., p. 1 et TPI, 24 janvier 1991, *Lathan c/Commission*, aff. T-63/89: Rec., p. II-19). A ce titre, le Tribunal de première instance leur a reconnu une qualité normative. Toutefois, une directive interne, adoptée par une institution, ne peut déroger aux dispositions du statut ou créer à l'égard des fonctionnaires et agents de l'UE des droits ou des obligations qui ne sont pas fondés par une disposition statutaire (CJCE, 21 novembre 1989, *Becker et Starquit c/Parlement*, aff. C-41/88 et C-178/88: Rec., p. 3807).

#### B- *Les normes sui generis utilisés à titre exceptionnel par les institutions*

Les catégories d'actes présentées ci-dessous ne sont utilisées qu'à titre exceptionnel. Elles concernent la création d'organes interinstitutionnels, d'une part, et les relations entre les institutions et les syndicats de fonctionnaires de l'UE, d'autre part.

##### 1- Les actes relatifs à la création et au fonctionnement d'organes interinstitutionnels de l'Union européenne

Une décision des institutions<sup>44</sup> de l'UE peut déléguer formellement, à un organe interinstitutionnel<sup>45</sup>, tout ou partie des pouvoirs dévolus à l'autorité investie du pouvoir de nomination (AIPN), par le statut, sur base de l'article 2, par. 2<sup>46</sup>, de ce même texte, à l'instar de la décision 2002/620/CE<sup>47</sup> du Parlement européen, du Conseil,

---

<sup>44</sup> Ici, on se réfère aux institutions au sens du statut et non au sens du traité. Cf. *Supra*.

<sup>45</sup> Le statut permet une délégation des pouvoirs d'AIPN à une des institutions.

<sup>46</sup> Les institutions peuvent déléguer à l'une d'entre elles ou à un organe « à l'exception des décisions relatives aux nominations, aux promotions ou aux mutations de fonctionnaires ».

de la Commission, de la Cour de justice, de la Cour des comptes, du Comité économique et social, du Comité des régions et du médiateur du 25 juillet 2002 portant création de l'Office de sélection du personnel des Communautés européennes (*JO L 197 du 26 juillet 2002, p. 53*). Ce texte délègue à l'Office européen de sélection du personnel (EPSO) la compétence d'AIPN des institutions de l'UE, dans le domaine de la sélection et des concours de l'UE (*art. 30, par. 1<sup>er</sup> du statut*<sup>48</sup>, et annexe III du statut).

Toutefois, les institutions peuvent également déléguer une compétence dévolue à l'autorité investie du pouvoir de nomination par le statut; par le biais d'une réglementation de commun accord entre les institutions. On peut citer le cas de l'adoption des règles relatives aux remboursements des frais médicaux, prévue par l'article 72, par 1<sup>er</sup>, du statut, déléguée à la Commission, par la réglementation commune permettant aux institutions de confier à l'une d'entre elles l'exercice du pouvoir de fixer les règles régissant le remboursement des frais.

On peut aussi noter que les institutions ont adopté des décisions portant sur la création et le fonctionnement de deux autres organes interinstitutionnels, sans transférer formellement de compétences dévolues à l'autorité investie du pouvoir de nomination par le statut. Il s'agit de la décision des institutions relative à la création et au fonctionnement de l'Office des publications (décision 69/13/*Euratom, CECA, CEE* du 16 janvier 1969 portant installation de l'Office des publications officielles des Communautés européennes (*JO L 13 du 18 janvier 1969, p. 19*) et de la décision 2005/118/CE<sup>49</sup> des institutions relative à la création de l'Ecole d'administration (décision du Parlement européen, du Conseil, de la Commission, de la Cour de justice, de la Cour des comptes, du Comité économique et social européen, du Comité des Régions et du Médiateur portant création de l'Ecole européenne d'administration du 26 janvier 2005 (*JO L 37 du 10 février 2005, p. 14*).

Ainsi, on peut constater que les décisions des institutions et des Secrétaires généraux de celles-ci sont utilisées dans les cas relativement rares de la création d'organes communautaires et peuvent être considérées comme *sui generis*. Il en est de même pour les actes spécifiques concernant les relations entre les institutions et les syndicats de fonctionnaires de l'UE.

2- Les actes spécifiques concernant les relations entre les institutions et les Organisations Syndicales et professionnelles (OSP)

Ces relations se tiennent soit au niveau interinstitutionnel, en particulier en cas de révision du statut, dans le contexte d'une décision du Conseil ; soit au niveau de chaque institution dans le contexte de règles définies par des accords entre les syndicats et chaque institution, dans un cadre quasi-contractuel.

- Au niveau interinstitutionnel: la décision du Conseil qui fixe la procédure de concertation, en cas de révision du statut

---

<sup>47</sup> Cette décision est mise en œuvre par la décision 2002/621/EC des secrétaires généraux du Parlement européen, du Conseil, de la Commission, du greffier de la Cour de justice, des secrétaires généraux de la Cour des comptes, du Comité économique et social, du Comité des régions et du représentant du médiateur du 25 juillet 2002 concernant l'organisation et le fonctionnement de l'Office de sélection du personnel des Communautés européennes (*JO L 197 du 26 juillet 2002, p. 56*)

<sup>48</sup> "Pour chaque concours, un jury est nommé par l'autorité investie du pouvoir de nomination. Le jury établit la liste d'aptitude des candidats."

<sup>49</sup> Cette décision est mise en œuvre par la décision 2005/119/CE des Secrétaires Généraux du Parlement européen, du Conseil, de la Commission, du Greffier de la Cour de justice, des Secrétaires Généraux de la Cour des comptes, du Comité économique et social européen, du Comité des Régions et du Médiateur concernant l'organisation et le fonctionnement de l'Ecole européenne d'administration du 26 janvier 2005 (*JO L 37 du 10 février 2005, p. 17*).

Le Conseil a arrêté, le 23 juin 1981, une décision instituant une procédure de concertation (*document 6073/03, Bruxelles, 5 février 2003*), qui organise le dialogue social entre le législateur communautaire et les organisations syndicales et professionnelles, en cas de révision du statut. Dans le contexte de la procédure législative de consultation applicable; il semblait logique qu'une décision de l'autorité législative – le Conseil – détermine les modalités de consultation de la représentation du personnel au niveau interinstitutionnel.

Toutefois, on doit noter que cette décision n'a pas été adaptée pour tenir compte de l'application de la procédure de codécision au domaine statutaire et qu'elle est devenue ainsi obsolète<sup>50</sup>. Il serait approprié que l'autre branche du législateur soit associée dans cette procédure et que les représentants des OSP puissent participer, d'une manière ou d'une autre, au trilogue qui deviendrait alors, dans ce cas spécifique, une sorte de « *quadripartite* ». Par ailleurs, cette décision ne devait pas appartenir au Conseil seul mais il devrait s'agir d'une décision du Conseil et du Parlement européen.

- Au niveau de chaque institution: l'accord-cadre entre une institution et les organisations syndicales représentatives présentes en son sein

En application de l'article 10 quater du statut, la plupart des institutions ont conclu des accords avec les Organisations Syndicales et Professionnelles (OSP), à propos des questions de personnel. De tels accords ne peuvent ni modifier le statut, ni modifier les compétences du Comité du personnel.

Une première catégorie d'accords concerne les textes conclus entre, d'une part, une institution, et, d'autre part, une ou plusieurs organisations syndicales représentatives. Ces textes ont pour objectif de définir les critères et les seuils de représentativité des organisations syndicales, le cadre de la négociation des règles relatives au personnel, la réglementation du droit de grève des fonctionnaires et agents qui n'est pas prévue dans le statut (CJCE, 18 mars 1975, *Acton e.a. c/ Commission*, aff. jointes C-44, C-46 et C-49/74, Rec. p. 383), ainsi que les moyens mis à la disposition de la représentation du personnel. Ces accords s'apparentent à des contrats qui créent des droits et des obligations, entre les parties signataires.

On doit constater que la conclusion de tels accords ne nécessite pas la signature de toutes les organisations représentatives, présentes dans l'institution concernée; afin d'entrer en vigueur. Toutefois, ce type d'accord comporte parfois des seuils de représentativité pour devenir valides. De même, la résiliation de ce type d'accord, par une institution, ne comporte pas les mêmes conséquences que s'il est résilié par un syndicat.

A la Commission, plusieurs accords de ce type ont été conclus, au fil des années. Le premier texte date du 20 septembre 1974. A l'initiative du Collège, il est résilié le 5 décembre 2001, suite à une jurisprudence de la Cour qui constate l'incompatibilité des mesures de modernisation du dialogue social, adoptées dans le contexte de la négociation réforme de 2004, avec les dispositions de l'accord cadre de 1974 (TPI, 15 novembre 2001, *Lebedef c/ Commission*, aff. T 349/00, RecFP p. IA-225 et II-1031). Il est remplacé par un texte du 25 octobre 2002, dont la dernière version est entrée en vigueur le 18 décembre 2008. L'accord cadre entre la Commission et les syndicats est complété par un accord relatif aux ressources mises à disposition de la représentation du personnel, dont la première version a été adoptée le 4 avril 2001. Ce texte fixe de manière détaillée les ressources allouées à chaque syndicat, en fonction de sa représentativité. L'accord ressources est mis en œuvre annuellement par un protocole, afin de tenir compte de l'évolution de la représentativité des différentes organisations syndicales, sur base des résultats aux élections du Comité du personnel.

Des accords identiques ont également été conclus au sein des différentes institutions de l'UE. A titre d'exemple, on peut citer les textes suivants: accord conclu entre le Comité Economique et Social Européen et les

<sup>50</sup> Revue Française d'Administration Publique (RFAP) n°144 -2012/4, pages 1171 à 1173.

OSP de cette organisation, le 31 mars 1977; accord du 22 décembre 1978, entre le Conseil et les OSP du personnel du Secrétariat général du Conseil, révisé le 24 février 2006 et, plus récemment, accord conclu entre le Service européen d'action extérieure et les OSP du 17 février 2012.

On doit également noter qu'il existe une seconde catégorie d'accords contractuels entre la Commission et les syndicats de fonctionnaires, portant sur les questions de personnel et d'organisation administrative et produisant également des effets juridiques. Il s'agit de texte conclus, dans la perspective de la révision du statut. A titre d'exemple, on peut citer le contrat social de progrès<sup>51</sup>, signé en 1989 entre la Commission et les syndicats, avec pour objectif de garantir la paix sociale, dans la perspective du grand marché unique de 1993. Cet accord développe un cadre politique; afin de mobiliser l'ensemble du personnel, en vue de l'échéance du marché intérieur. Il se propose de renouveler la méthode d'adaptation des rémunérations qui vient à échéance en juin 1991 et de renforcer les mécanismes du dialogue social, en reconnaissant, à cette fin, le rôle des organisations de fonctionnaires communautaires. En contrepartie il réaffirme la volonté de la Commission de se développer comme une administration de mission, capable de répondre aux objectifs fixés par l'Acte unique européen, en promouvant une plus grande flexibilité des services, le décloisonnement des Directions générales et la décentralisation. De même, le Protocole d'accord du 28 octobre 2001, entre la Commission et les OSP, concernant le processus de négociation relatif à la proposition de modification du statut qui entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2004 (*document SEC (2001) 1697/9, du 30 octobre 2001*), vise essentiellement à donner aux syndicats signataires des garanties sur le processus de réforme (processus de concertation, renégociation du texte en cas de dénaturation de la proposition de la Commission par le Conseil voire retrait de sa proposition par le Collège) de même que sur la substance de la révision du statut (limitation du recours aux agents contractuels, adaptation des rémunérations et pensions etc.).

*Comme on a pu le constater le cadre juridique et le droit de la fonction publique européenne se sont développés au fil des années pour produire différents types d'actes et de normes qui répondent aujourd'hui à une hiérarchie relativement bien établie. Cette construction juridique illustre la complexité d'une administration et d'une fonction publique "hors sol" qui ne sont adossées à aucun appareil étatique ni à aucun territoire. Cette complexité est la conséquence de la construction de l'Europe telle qu'elle est aujourd'hui, sui generis, à mi chemin entre un Etat fédéral et une organisation internationale.*

*La présente contribution ne traduit d'ailleurs pas toute cette complexité puisque si elle s'y réfère, elle n'inclut pas la jurisprudence en tant que telle; alors qu'elle constitue sans aucun doute une autre source du droit de la fonction publique de l'Union européenne.*

---

<sup>51</sup> Commission européenne, *Contrat social de progrès (1989 – 1992)*, document sans référence, Bruxelles, 1989, 35 pages. Document interne