

APPLICATION/REQUÊTE N° 8030/77

CONFÉDÉRATION FRANÇAISE DÉMOCRATIQUE DU TRAVAIL
v/the EUROPEAN COMMUNITIES,
alternatively : THEIR MEMBER STATES*
a) jointly and b) severally

CONFÉDÉRATION FRANÇAISE DÉMOCRATIQUE DU TRAVAIL
c/ COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,
subsidièrement : LA COLLECTIVITÉ DE LEURS ÉTATS MEMBRES*
et LEURS ÉTATS MEMBRES PRIS INDIVIDUELLEMENT

DECISION of 10 July 1978 on the admissibility of the application

DÉCISION du 10 juillet 1978 sur la recevabilité de la requête

Article 1 of the Convention : By taking part in the decisions of the Council of European Communities, the Contracting Parties to the Convention do not exercise their "jurisdiction" within the meaning of Article 1 of the Convention.

Competence ratione personae of the Commission : An application brought against the European Communities or the Council of the European Communities falls outside the Commission's competence ratione personae.

Article 1^{er} de la Convention : En participant aux décisions du Conseil des Communautés européennes, les Etats Parties à la Convention n'exercent pas leur «juridiction» au sens de l'article 1^{er}.

Compétence ratione personae de la Commission : Echappe à la compétence ratione personae de la Commission une requête dirigée contre les Communautés européennes ou le Conseil des Communautés européennes.

* Belgium, Denmark, France, Ireland, Italy, Luxembourg, the Federal Republic of Germany, the Netherlands, the United Kingdom.

* Belgique, Danemark, France, Irlande, Italie, Luxembourg, République Fédérale d'Allemagne, Pays-Bas, Royaume-Uni.

EN FAIT

(English : see p. 236)

Les faits de la cause peuvent se résumer comme suit :

1. La Confédération Française Démocratique du Travail (C.F.D.T.), ayant pour Secrétaire Général Monsieur Edmond Maire, domicilié à Paris (9ème), 5, rue Cadet, a donné mandat pour la représenter dans la procédure devant la Commission à Maître Pierre Edouard Weil, avocat à la Cour de Paris.
2. La C.F.D.T. a introduit sa requête contre les Communautés européennes, subsidiairement contre la collectivité des Etats membres et contre les Etats membres considérés individuellement.

Elle allègue la violation des articles 11, 13 et 14 de la Convention dont elle prétend avoir été victime à l'occasion de la désignation des organisations syndicales des travailleurs comme membres du Comité Consultatif visé à l'article 18 du Traité instituant la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier (C.E.C.A.), désignation qui est effectuée par le Conseil des Communautés européennes.

Aux termes de l'article 18 du Traité C.E.C.A. :

«Un Comité Consultatif est institué auprès de la Haute Autorité. Il est composé de soixante membres au moins et de quatre-vingt-quatre au plus et comprend, en nombre égal, des producteurs, des travailleurs et des utilisateurs et négociants.

Les membres du Comité Consultatif sont nommés par le Conseil.

En ce qui concerne les producteurs et les travailleurs, le Conseil désigne les organisations représentatives entre lesquelles il répartit les sièges à pourvoir. Chaque organisation est appelée à établir une liste comprenant un nombre double de celui des sièges qui lui sont attribués. La nomination est faite sur cette liste.»

3. Le mandat des membres du Comité Consultatif, désignés par décision du Conseil en date du 25 juin 1974, venant à expiration le 24 juin 1976, le Conseil a pris le 1^{er} juin 1976 une décision portant désignation des organisations représentatives appelées à établir des listes de candidats pour le Comité. Ces organisations «de producteurs et de travailleurs» ainsi désignées étaient indiquées, pour chaque Etat membre, dans une liste annexée à la décision. Parmi les organisations de travailleurs ne figurait pas, pour la France, la C.F.D.T.

Par lettre du 4 juin 1976, la C.F.D.T. a alors communiqué au Secrétaire Général du Conseil les noms de deux candidats pour un des postes à attribuer aux organisations représentatives des travailleurs pour la France.

Par lettre du 1^{er} juillet 1976, le Secrétaire Général du Conseil a répondu à cette communication en rappelant que «les organisations appelées à siéger

dans le Comité sont désignées par le Comité Consultatif sur proposition des Gouvernements des Etats membres», et en concluant que, comme la C.F.D.T. ne figurait pas parmi les organisations indiquées dans la décision du 1^{er} juin 1976, il ne lui était pas possible de présenter au Conseil les candidatures proposées.

4. Le 14 juillet 1976, la C.F.D.T. a formé un recours en annulation contre la décision du Conseil du 1^{er} juin 1976, ainsi que contre le refus exprimé par le Secrétaire Général dans sa lettre du 1^{er} juillet 1976.

Par arrêt du 17 février 1977, la Cour de Justice des Communautés européennes déclarait le recours irrecevable au motif que seul l'un des Etats membres ou la Commission ont la compétence pour la saisir d'une demande en annulation des décisions du Conseil (article 38 du Traité C.E.C.A.).

Le 6 décembre 1976, l'organisation requérante a, en outre, saisi le Conseil d'Etat français d'un recours tendant à l'annulation d'une décision du 14 juin 1976 par laquelle le Secrétaire Général du Comité international pour les questions de coopération économique européenne a refusé de faire reconsidérer les propositions du Gouvernement français en vue de la désignation des organisations représentatives, et à l'annulation d'une décision du 7 octobre 1976, par laquelle le Premier Ministre a refusé de modifier ces propositions et de les communiquer à la C.F.D.T.

Par arrêt du 10 février 1978, le Conseil d'Etat se déclarait incompétent.

Les griefs peuvent se résumer comme suit :

Ainsi qu'il a été exposé ci-dessus, l'organisation requérante invoque les articles 11, 13 et 14 de la Convention.

Elle fait valoir que par son importance elle est incontestablement la seconde organisation parmi les cinq organisations reconnues comme représentatives en France. Cela demeure vrai si l'on considère les secteurs professionnels visés par le Traité C.E.C.A., à savoir la sidérurgie et les mines. A cet égard, l'organisation requérante relève que le Comité Consultatif C.E.C.A. reçoit des informations et formule des avis sur les problèmes importants posés à ces deux secteurs professionnels. Deux exemples le démontrent.

D'une part, lorsqu'intervient un accident minier, la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier procède à des enquêtes et à des expertises qui ont pour objet la recherche des responsabilités encourues et la recherche des méthodes tendant à éviter d'autres accidents de même nature. Les membres ouvriers et techniciens du Comité Consultatif sont donc très bien informés et sont attentivement écoutés en leurs avis. Seule la C.F.D.T. est exclue de ces études et confrontations et ne peut donc exercer d'influence.

D'autre part, la situation de la sidérurgie en Europe, en particulier dans les pays des Communautés européennes, pose d'importants problèmes de structures et de protection, notamment.

La C.F.D.T. exclue subit un handicap sur le plan des informations et ne peut exercer l'influence qu'elle s'estime en droit d'exercer.

Depuis près de dix ans, c'est-à-dire à cinq reprises de 1968 à 1976, l'organisation requérante s'est vue exclue de cette désignation alors que quatre sièges sont réservés aux organisations françaises dont la plus importante en nombre est la C.G.T. (Confédération Générale du Travail). On a donc préféré à la C.F.D.T. systématiquement trois organisations moins importantes, à savoir : la C.G.T. - Force Ouvrière, la C.F.T.C. (Confédération Française des Travailleurs Chrétiens), la C.G.C. (Confédération Générale des Cadres - organisation catégorielle) qui, depuis 1968 se voient attribuer les trois sièges disponibles, le premier étant occupé par la C.G.T.

Or, l'article 18 du Traité instituant la C.E.C.A. stipule expressément qu'il appartient au Conseil de désigner les organisations représentatives entre lesquelles il répartit les sièges à pourvoir, répartition qui à défaut de critères différents prévus par le Traité C.E.C.A. ne saurait se faire que dans l'ordre d'importance des organisations représentatives. Il va de soi que cette désignation ne saurait être arbitraire, ce qui est le cas en l'espèce, le choix des organisations de travailleurs appelées à établir une liste de candidatures pour le Comité étant en fait laissé aux Gouvernements intéressés, soit, en l'occurrence, au Gouvernement français. C'est ce qui explique la mise en cause individuelle des Etats membres.

En résumé, la situation litigieuse se présente comme suit : les droits de l'organisation requérante à faire partie du Comité Consultatif de la C.E.C.A. et donc d'être entendue seraient arbitrairement et systématiquement méconnus par le Conseil des Communautés. L'organisation requérante ne dispose pas d'un recours effectif pour sauvegarder ses droits. A défaut de possibilités réelles de recours dans l'ordre interne, l'irrecevabilité de l'action devant la Cour de Justice se traduit par un déni de justice. Enfin, cette exclusion présente aussi un caractère discriminatoire car il ne s'agit pas d'un refus pur et simple mais d'un refus accompagné d'attributions à d'autres organisations syndicales moins représentatives.

EN DROIT

1. L'organisation requérante se plaint de n'avoir pas été désignée par le Conseil des Communautés européennes comme organisation représentative appelée à établir des listes de candidats pour le Comité Consultatif de la C.E.C.A. (article 18 du Traité C.E.C.A.), bien qu'elle soit de par son importance la seconde parmi les cinq organisations reconnues comme représentatives en France. Cette désignation est opérée sur proposition des Gouvernements des Etats membres, en l'occurrence par le Gouvernement français, qui n'avait pas fait figurer sur sa liste la C.F.D.T.. Le Conseil, en se bornant à entériner la proposition du Gouvernement français, n'aurait donc pas

réellement exercé les pouvoirs qui lui sont conférés par l'article 18, alinéa 2, du Traité C.E.C.A.

Etant ainsi écartée de la consultation et n'ayant à sa disposition aucun moyen de recours susceptible de remédier à cette situation — ses recours devant la Cour de Justice des Communautés européennes et devant le Conseil d'Etat français ont été déclarés irrecevables respectivement le 17 février 1977 et le 10 février 1978 —, l'organisation requérante considère que la décision du Conseil engage sur le terrain de la Convention européenne des Droits de l'Homme, la responsabilité des Communautés européennes en tant que telles, celle de la collectivité des Etats membres des Communautés européennes et enfin la responsabilité individuelle des Etats membres.

Elle allègue à cet égard la violation des articles 11, 13 et 14 de la Convention.

2. La Commission voudrait souligner d'emblée que l'organisation requérante met en cause l'acte d'un organe communautaire, le Conseil des Communautés européennes, portant sur la composition d'un autre organe communautaire, le Comité Consultatif près la Haute Autorité. Il s'agit donc d'un acte qui déploie ses effets dans le cadre interne des Communautés européennes qui, aux termes de l'article 6 du Traité de la C.E.C.A., des articles 210 du Traité C.E.E. et 184 du Traité C.E.E.A., ont une personnalité juridique propre, et sont représentées par leurs institutions, chacune dans le cadre de ses attributions.

Sur la responsabilité alléguée des Communautés européennes en tant que telles

3. Pour autant que la requête est dirigée contre les Communautés européennes en tant que telles, la Commission relève que les Communautés européennes ne sont pas Partie Contractante à la Convention européenne des Droits de l'Homme (article 66 de la Convention). Dans cette mesure, l'examen des griefs de l'organisation requérante échappe à la compétence *ratione personae* de la Commission.

Sur la responsabilité alléguée de la collectivité des Etats membres des Communautés européennes

4. Pour autant que la requête est dirigée contre «la collectivité des Etats membres», la Commission constate que l'organisation requérante n'a pas défini ce que recouvre pour elle cette notion. Sur ce point, la Commission estime que la requête vise en réalité le Conseil des Communautés européennes. Dès lors, l'examen des griefs de l'organisation requérante échappe, dans cette hypothèse également, à la compétence *ratione personae* de la Commission.

Sur la responsabilité alléguée des Etats membres des Communautés européennes considérés individuellement

5. Pour autant que la requête est dirigée contre chacun des Etats membres des Communautés européennes qui sont en même temps Parties Contractantes à la Convention, il pourrait se poser la question de savoir si l'acte mis en cause, accompli par un organe des Communautés européennes, est susceptible d'engager la responsabilité des neuf Etats membres des Communautés européennes sur le terrain de la Convention.

6. Quelle que puisse être la réponse à cette question, la Commission souligne, qu'en ce qui concerne la France, l'examen de la requête échappe à sa compétence *ratione personae*, la France n'ayant pas, à ce jour reconnu le droit de recours individuel, au sens de l'article 25 de la Convention.

7. Quant aux huit autres Etats membres des Communautés européennes, la Commission est d'avis que l'examen des griefs de l'organisation requérante échappe également à sa compétence *ratione personae* car ces Etats, par leur participation aux décisions du Conseil des Communautés européennes, n'ont pas, dans les circonstances de l'espèce, exercé leur «juridiction», au sens de l'article 1^{er} de la Convention.

Par ces motifs, la Commission

DÉCLARE LA REQUÊTE IRRECEVABLE.

(TRANSLATION)

THE FACTS

The facts of the application may be summarised as follows :

1. The Confédération Française Démocratique du Travail (CFDT) whose Secretary General is Mr Edmond Maire, residing in Paris (9ème), 5 rue Cadet, has authorised Mr Pierre Edouard Weil, a Barrister practising before the Paris Court of Appeal, to represent the organisation in the proceedings before the Commission.

2. The CFDT has lodged an application against the European Communities, alternatively against the Member States jointly and against the Member States severally.

It alleges to be a victim of a violation of Articles 11, 13 and 14 of the Convention when workers' trade union organisations were being appointed as members of the Consultative Committee, envisaged under Article 18 of the

European Coal and Steel Community (ECSC) Treaty. Appointment is made by the Council of the European Communities.

"There shall be created a consultative Committee attached to the High Authority. It shall consist of not less than 60 and not more than 80 members and shall include producers, workers and consumers and dealers in equal numbers. The members of the Consultative Committee shall be appointed by the Council.

As regards producers and workers the Council shall designate the representative organisations among which it shall allocate the seats to be filled. Each organisation shall be asked to draw up a list comprising twice the number of seats allocated to it. Designations shall be made from this list."

3. The term of office of the members of the Consultative Committee appointed by the Council's decision of 25 June 1974 expired on 24 June 1976 and the Council made a decision on 1 June 1976 selecting the representative organisations who would be required to draw up lists of candidates for the Committee. These selected organisations of "producers and workers" for each Member State were set out in a list appended to the decision. The CFDT was not included amongst the French workers' organisations.

By a letter dated 4 June 1976, the CFDT sent the Secretary General of the Council the names of two candidates for one of the posts which have been allotted to the representative organisations of workers for France.

By a letter dated 1 July 1976 the Secretary General of the Council replied, recalling that "the organisations entitled to sit on the Committee are designated by the Consultative Committee on the recommandate of the Governments of the Member States" and came to the conclusion that as the CFDT was not included among the organisations indicated in the decision of 1 June 1976 it was not possible for him to submit the proposed candidates to the Council.

On 14 July 1976 CFDT made an application to set aside the Council's decision of 1 June 1976 and the Secretary General's refusal which was contained in his letter of 1 July 1976.

By a judgment of 17 February 1977 the Court of Justice of the European Communities declared the application inadmissible on the ground that only one of the Member States or the Commission were entitled to bring an application to set aside a decision of the Council (Article 38 of the ECSC Treaty).

On 6 December 1976 the applicant brought an action before the French Conseil d'Etat requesting it to set aside a decision of 14 June 1976 whereby the Secretary General of the International Committee for Questions on European Economic Co-operation refused to reconsider the French Government's

proposal concerning the selection of the representative organisations and also to set aside a decision of 7 October 1976 whereby the Prime Minister refused to modify these proposals and communicate them to the CFDT.

By its judgment of 10 February 1978 the Conseil d'Etat stated that it had no jurisdiction.

The applicants' **complaints** may be summarised as follows :

As stated above the applicant is relying on Articles 11, 13 and 14 of the Convention.

It argues that by virtue of its size it is beyond doubt the second largest organisation among the 5 organisations which are recognised as representative of workers in France. This remains true if consideration is confined to the sectors covered by the ECSC Treaty, namely steel and mining. In this connection the applicant points out that the Consultative Committee of the ECSC receives information and submits opinions on important problems in these two sectors. This may be illustrated by two examples.

When mining accidents occur the European Coal and Steel Community holds an enquiry and obtains expert opinions whose object is to find out who was responsible and discover methods of avoiding other accidents of the same kind. The workers and technicians on the Consultative Committee are very well informed and their opinions carefully listened to. The CFDT alone is excluded from these studies and inquiries and unable to exercise its influence.

Secondly the position of the steel industry in Europe, and especially in the countries of the European Community, raises important problems relating in particular to structure and safety.

Being thus excluded, the CFDT is at a disadvantage as regards receiving informations and cannot exercise the influence which it considers it is entitled to exert.

For ten years, that is to say on 5 occasions from 1968 to 1976, the applicant has been excluded from being appointed although four seats are reserved for French organisations of which the largest is the CGT (Confédération Générale du Travail). Three smaller organisations have thus been deliberately preferred to the CFDT namely : the CGT (Force Ouvrière), the CFTC (Confédération Française des Travailleurs Chrétiens) and the CGC (Confédération Générale des Cadres — an organisation limited to a specific category) which since 1968 had been given the three available seats the first being occupied by CGT.

However, Article 18 of the Treaty setting up the Coal and Steel Authority expressly provides that the Council shall appoint the representative organisations to whom it allots the vacant seats. In the absence of other criteria

specified in the ECSC Treaty this can only be based on the size of the representative organisations. It is obvious that the designation should not be arbitrary, which it is in the present case, as the choice of the workers' organisations required to submit a list of candidates to the Committee is in fact left to the Governments concerned i.e. in this case to the French Government. This is why the application is brought against the Member States severally.

In short, the point at issue is as follows : the applicant's rights to be appointed to the Consultative Committee of the ECSC and thus to be heard had been arbitrarily and deliberately disregarded by the Council of the Communities. The applicant has no effective remedy to protect its rights. Seeing that there was no real possibility of an appeal under the domestic legal system, the inadmissibility of its action before the Court of Justice amounted to a denial of justice. Finally, the exclusion was discriminatory because it was not a simple refusal but a refusal accompanied by the allocation of seats to other less representative trade union organisations.

THE LAW

1. The applicant complains that it was not designated by the Council of the European Communities as a representative organisation entitled to submit lists of candidates for the Consultative Committee of the ECSC (Article 18 of the ECSC Treaty) although it is the second largest among the 5 representative organisations in France. This appointment was made on the proposal of the Governments of the Member States and in the present case France had not included the CFDT on its list. In simply confirming the French Government's proposals the Council had not properly exercised the power conferred on it by Article 18 (2) of the ECSC Treaty.

Being thus excluded from consultation and having no available appeal to remedy this situation — its appeal to the Court of Justice of the European Communities and to the French Conseil d'Etat having been declared inadmissible on 17 February 1977 and 10 February 1978 respectively — the applicant considers that the Council's decision makes the European Communities itself, the Member States of the European Communities jointly and severally responsible under the European Convention on Human Rights.

In this connection it alleges a violation of Articles 11, 13 and 14 of the Convention.

2. The Commission would first like to point out that the applicant is complaining of the act of an organ of the Communities, i.e. the Council of the European Communities, relating to the composition of another organ of the Communities, i.e. the Consultative Committee to the High Authority. This is an act whose effects concern the internal organisation of the European

Communities who under Article 6 of the ECSC Treaty, Article 210 of the EEC Treaty and Article 184 of the EAEC Treaty have their own legal personality and are represented by their own institutions, each acting within the ambit of their powers.

On the alleged responsibility of the European Communities itself

3. In so far as the application is directed against the European Communities as such the Commission points out that the European Communities are not a Contracting Party to the European Convention on Human Rights (Article 66 of the Convention). To this extent the consideration of the applicant's complaint lies outside the Commission's jurisdiction *ratione personae*.

On the alleged responsibility of the Member States of the European Communities jointly

4. In so far as the application is directed against "the Member States jointly", the Commission finds that the applicant has not defined what it means by this. On this point the Commission considers that the application is in fact directed against the Council of the European Communities. It follows that a consideration of the applicant's complaints, in this case also, lies outside the Commission's jurisdiction *ratione personae*.

On the alleged responsibility of the Member States of the European Communities severally

5. In so far as the application is directed against each of the Member States of the European Communities who are at the same time Contracting Parties to the Convention the question might be raised whether the act complained of, which was carried out by an organ of the European Communities, can involve the responsibility of the 9 Member States of the European Communities under the Convention.

6. Whatever the answer to this question the Commission points out that as far as France is concerned a consideration of the application lies outside its jurisdiction *ratione personae* as France has not so far recognised the right of individual petition under Article 25 of the Convention.

7. As regards the 8 other Member States of the European Communities, the Commission considers that an examination of the applicant's complaints is also outside its jurisdiction *ratione personae* since these States by taking part in the decision of the Council of the European Communities had not in the circumstances of the instant case exercised their "jurisdiction" within the meaning of Article 1 of the Convention.

For these reasons the Commission

DECLARES THE APPLICATION INADMISSIBLE