ORDONNANCE DU PRÉSIDENT DU TRIBUNAL
21 novembre 1994 *

«Référé – Mesures provisoires – Statut des fonctionnaires – Comité du personnel – Élections – Suspension de la procédure électorale»

Dans l'affaire T-368/94 R,

Pierre Blanchard, fonctionnaire de la Commission des Communautés européennes, demeurant à Bruxelles, représenté par M^e^ Marc-Albert Lucas, avocat au barreau de Liège, ayant élu domicile à Luxembourg en l'étude de M^e^ Evelyne Korn, 21, rue de Nassau,

partie requérante,

contre

Commission des Communautés européennes, représentée par M. Gianluigi Valsesia, conseiller juridique principal, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Georgios Kremlis, membre du service juridique, Centre Wagner, Kirchberg,

partie défenderesse,

ayant pour objet une demande de report ou de suspension des élections de la section locale de Bruxelles du comité du personnel de la Commission,

* Langue de procédure: le français.

LE PRÉSIDENT DU TRIBUNAL DE PREMIÈRE INSTANCE
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

rend la présente

Ordonnance

Faits et procédure

1 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 11 novembre 1994, le requérant a introduit, en vertu de l'article 91, paragraphe 1, du statut des fonctionnaires des Communautés européennes (ci-après «statut») un recours visant à l'annulation de plusieurs décisions prises, les 3 et 8 novembre 1994, par le bureau électoral et par son président dans le cadre de la procédure pour les élections du comité du personnel de la section locale de Bruxelles de la Commission, décisions par lesquelles ont été écartées de la participation à ces élections deux listes présentées, toutes deux, par la même organisation syndicale, l'Union syndicale.

2 Par acte séparé, déposé au greffe du Tribunal le même jour, le requérant a également introduit, en vertu de l'article 91, paragraphe 4, du statut, une demande de report ou de suspension des élections pour la section locale de Bruxelles du comité du personnel, qui doivent avoir lieu les 22, 23 et 24 novembre 1994.

3 La Commission a présenté ses observations sur la présente demande en référé le 17 novembre 1994.

4 Les parties ont été entendues en leurs explications orales le 18 novembre 1994.

5 Avant d'examiner le bien-fondé de la présente demande en référé, il convient de rappeler les antécédents du litige, tels qu'ils ressortent des mémoires déposés et des explications fournies par les parties lors de l'audition.

6 L'article 9 du statut prévoit qu'il est institué auprès de chaque institution un comité du personnel. Les conditions d'élection à ce comité sont fixées, d'après l'article 1er, deuxième alinéa, de l'annexe II du statut, par l'assemblée générale des fonctionnaires de chaque institution.

7 En vertu du pouvoir qui lui est conféré par l'article précité, l'assemblée générale des fonctionnaires de la Commission, dont le lieu d'affectation est Bruxelles, a adopté, le 15 septembre 1992, un règlement électoral qui a été reconduit, sans modifications, par une nouvelle assemblée générale du 20 septembre 1994 pour les élections de la section locale de Bruxelles du comité du personnel de la Commission, dont les dates ont été fixées aux 22, 23 et 24 novembre 1994.

8 L'article 2 du règlement électoral institue un bureau électoral chargé, notamment, de vérifier les candidatures proposées et d'écarter celles qui ne correspondent pas aux conditions prévues par ledit règlement (article 7). L'article 6 du règlement électoral prévoit que les candidatures sont présentées sous forme de listes portant au maximum chacune 27 candidats et 27 suppléants.

9 Le 18 octobre 1994, l'Union syndicale, organisation syndicale de fonctionnaires européens (ci-après «OSP») au sens de l'article 24 bis du statut, a déposé auprès du bureau électoral deux listes de 27 couples de candidats, qui étaient présentées sous l'en-tête de l'Union syndicale. L'une d'elles, intitulée «Union syndicale», avait pour tête de liste M. L. Schubert, vice-président de l'Union syndicale; l'autre, dénommée «Research/Union syndicale», avait pour tête de liste M. P. Blanchard, président de l'Union syndicale. Cette liste était composée, en partie, par des fonctionnaires et agents relevant des cadres scientifique ou technique des Communautés, au sens des articles 92 à 101 du statut.

10 Ainsi qu'il ressort d'un compte rendu du 20 octobre 1994, le bureau électoral a, lors de sa réunion du 19 octobre, accepté les sept listes qui lui avaient été présentées, y compris les deux listes de l'Union syndicale.

11 Les 20 et 24 octobre 1994, deux candidats figurant sur des listes concurrentes ont introduit une réclamation auprès du bureau électoral, dirigée contre l'acceptation des deux listes de l'Union syndicale.

12 Le 3 novembre 1994 le président du bureau électoral a informé le secrétaire politique de l'Union syndicale que le bureau avait considéré que ces réclamations étaient recevables, que, sur la base d'un avis du service juridique de la Commission, il estimait que la présentation de deux listes par une même OSP était contraire au règlement électoral et qu'il demandait, en conséquence, que l'Union syndicale présente une seule liste.

13 Le 7 novembre 1994, l'Union syndicale a accepté de retirer sa liste «Research/Union syndicale» et de la présenter sous une nouvelle dénomination, à condition que le bureau électoral donne toute garantie quant à l'acceptation définitive des deux listes.

14 Le 8 novembre 1994, le président du bureau électoral a adressé au secrétaire politique de l'Union syndicale une note l'informant que les conditions posées par celle-ci pour modifier la dénomination d'une de ses listes n'avaient pas été acceptées par le bureau et que, en conséquence, la liste «Research/Union syndicale» était écartée.

15 Le 8 novembre 1994, le requérant s'est présenté auprès du bureau électoral pour demander l'admission de la liste «Research/Union syndicale» sous une autre dénomination ne comportant pas de référence à cette OSP, ce que le président du bureau a refusé.

16 C'est contre cet ensemble de décisions que le requérant, tête de la liste «Research/Union syndicale», après avoir formé une réclamation auprès de la Commission, a introduit le recours au principal.

En droit

17 En vertu des dispositions combinées des articles 185 et 186 du traité CE et de l'article 4 de la décision 88/591/CECA, CEE, Euratom du Conseil, du 24 octobre 1988, instituant un Tribunal de première instance des Communautés européennes (JO L 319, p. 1), telle que modifiée par la décision 93/350/Euratom, CECA, CEE du Conseil, du 8 juin 1993 (JO L 144, p. 21), le Tribunal peut, s'il estime que les circonstances l'exigent, ordonner le sursis à l'exécution de l'acte attaqué ou prescrire les mesures provisoires nécessaires.

18 L'article 104, paragraphe 2, du règlement de procédure du Tribunal prévoit que les demandes relatives à des mesures provisoires visées aux articles 185 et 186 du traité doivent spécifier les circonstances établissant l'urgence, ainsi que les moyens de fait et de droit justifiant, à première vue, l'octroi de la mesure à laquelle elles concluent. Les mesures demandées doivent présenter un caractère provisoire, en ce sens qu'elles ne doivent pas préjuger la décision sur le fond (voir, en dernier lieu, l'ordonnance du président du Tribunal du 10 mai 1994, Société commerciale des potasses et de l'azote e.a./Commission, T-88/94 R, Rec. p. II-263).

Arguments des parties

19 En vue d'établir le bien-fondé du recours au principal, le requérant invoque cinq moyens. Il soutient, en premier lieu, que les décisions attaquées ont été prises en violation des articles 7 et 18 du règlement électoral, lesquels ne confèrent, selon lui, au bureau électoral que le pouvoir de contrôler les candidatures proposées et d'écarter celles qui ne répondent pas aux conditions posées par le règlement, ainsi que le pouvoir de statuer sur les contestations apparues pendant les opérations électorales. En revanche, à partir du moment où des candidatures ont été acceptées, le bureau électoral n'aurait pas le pouvoir de réformer ses propres décisions.

20 En deuxième lieu, le requérant allègue qu'aucune règle du statut n'interdit à une OSP de présenter plusieurs listes à une même élection. L'avis du service juridique de la Commission, sur la base duquel le bureau électoral a pris ses décisions, ne démontrerait pas en quoi le fait de multiplier les listes, et donc d'admettre qu'une même OSP puisse présenter plus de 27 couples de candidats, serait contraire à l'esprit du système électoral. Le requérant admet que cette multiplication peut affecter la répartition des sièges, mais considère qu'il s'agit là d'un effet inhérent à la logique du système. D'ailleurs, relève le requérant, il est constant que les fonctionnaires et agents non-membres d'une OSP peuvent présenter autant de listes qu'ils le souhaitent, ce qui serait aussi de nature à modifier la répartition des sièges, sans que cela heurte la logique du système.

21 En troisième lieu, le requérant se prévaut d'une violation du principe de liberté et de démocratie, dans la mesure où l'interdiction de la présentation de deux listes par une OSP restreindrait la liberté des fonctionnaires de désigner leurs représentants et introduirait une discrimination par rapport aux fonctionnaires non syndiqués, lesquels peuvent présenter plusieurs listes.

22 En quatrième lieu, le requérant affirme que les décisions attaquées ont été prises en violation du principe selon lequel l'opinion du personnel doit pouvoir s'exprimer. La multiplication des candidats serait conforme à cet impératif, en tant qu'elle permet l'expression de toutes les opinions existantes au sein du personnel. De plus, la présentation de la liste «Research/Union syndicale» serait justifiée par l'existence, dans les services de la Commission, d'un cadre scientifique et technique qui aurait des problèmes et besoins spécifiques. Or, il découlerait de l'article 1er, quatrième alinéa, de l'annexe II du statut ainsi que de la réglementation, adoptée par la Commission le 27 avril 1988, portant composition et fonctionnement du comité du personnel, un principe général selon lequel toutes les catégories d'intérêts au sein du personnel doivent être représentées au comité. La présentation d'une liste constituée de fonctionnaires du cadre scientifique et technique serait une manière de mettre en œuvre ce principe.

23 En cinquième lieu, le requérant se prévaut d'une violation de la liberté syndicale et du principe de l'éligibilité de tous les fonctionnaires, dans la mesure où l'interdiction, pour chaque OSP, de présenter plus d'une liste obligerait ceux de ses membres qui sont des candidats potentiels à l'élection à choisir, au-delà du 27e couple de candidats, entre quitter cette OSP pour se présenter sur une liste indépendante ou renoncer à leur candidature. La troisième des décisions attaquées, qui a refusé la présentation de la liste «Research/Union syndicale» sous une autre dénomination, aurait été prise en violation tant du principe de l'éligibilité de tous les fonctionnaires que de celui de protection de la confiance légitime, étant donné que le changement de dénomination faisait suite aux décisions antérieures du bureau électoral qui avaient objecté au fait que les deux listes utilisaient le nom «Union syndicale».

24 En ce qui concerne la preuve de l'urgence des mesures demandées et de l'existence d'un préjudice grave et irréparable, le requérant invoque le fait que les élections sont prévues pour les 22, 23 et 24 novembre 1994 et que les décisions attaquées l'empêchent, ainsi que les autres candidats sur la même liste, de pouvoir être élus. En outre, à défaut de mesures provisoires ordonnées par le Tribunal, les élections risqueraient d'être annulées à l'issue de la procédure au fond, ce qui pourrait causer de graves perturbations au sein de l'institution concernée. En revanche, l'octroi des mesures demandées ne causerait à la Commission aucun préjudice, le comité du personnel sortant restant en place jusqu'aux nouvelles élections.

25 La Commission, pour sa part, fait valoir, en réponse au premier moyen du requérant, que le bureau électoral a, d'après l'article 18 du règlement électoral, le devoir de garantir la légalité du déroulement de la procédure électorale. Saisi de deux réclamations émanant de candidats inscrits sur d'autres listes, le bureau avait, selon la Commission, le pouvoir de retirer l'acte par lequel les deux listes «Union syndicale» avaient été acceptées, étant donné qu'il s'agissait d'un acte illégal.

26 En ce qui concerne le deuxième moyen, la Commission relève que le requérant est le premier à admettre que la présentation de listes supplémentaires est susceptible d'affecter la répartition des sièges. Pour la Commission, dans le cas d'espèce, cet effet ne serait pas, au contraire de ce que prétend le requérant, le résultat du

fonctionnement du système électoral, mais celui d'une multiplication de listes par famille politique. Cette multiplication violerait la limite, établie par le règlement électoral, de 27 candidats et 27 suppléants par liste ou groupement se présentant aux élections, limite justifiée par le besoin de garantir une égalité de chances entre les candidats.

27 En réponse au troisième moyen du requérant, la Commission affirme que la limitation du nombre de listes présentées par organisation syndicale ne restreint nullement la liberté des fonctionnaires de désigner leurs représentants.

28 En ce qui concerne le quatrième moyen, la Commission affirme que les dispositions en vigueur donnent à toutes les catégories et à tous les cadres de fonctionnaires la garantie d'une représentation correcte lors des élections au comité du personnel. D'ailleurs, affirme la Commission, moins de la moitié des candidats de la liste «Research/Union syndicale» sont des membres du cadre scientifique et technique.

29 En réponse au cinquième moyen du requérant, la défenderesse conteste que la limitation des listes porte atteinte à la liberté syndicale ou au principe selon lequel tous les fonctionnaires sont éligibles. Le refus opposé par le président du bureau électoral à l'acceptation de la liste sous une autre dénomination aurait été justifié par la nécessité de s'opposer à une tentative de violation masquée de la prohibition de la multiplication des listes. Cette décision n'aurait porté atteinte à aucune confiance légitime, dans la mesure où le requérant ne pouvait pas se prévaloir d'assurances précises fournies par l'administration. De toute façon, il ne pourrait y avoir de violation du principe de protection de la confiance légitime dans le cadre d'une situation illégale, comme celle de l'espèce.

30 En dernier lieu, la Commission conteste l'existence d'un préjudice grave et irréparable dans le chef du requérant et affirme que l'octroi des mesures demandées nuirait aux intérêts du personnel, dans la mesure où le comité actuel resterait en fonctions jusqu'à la fin de la procédure au principal, avec des pouvoirs limités à l'expédition des affaires courantes.

Appréciation du juge des référés

31 Il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante, le juge des référés doit apprécier l'urgence de l'adoption des mesures demandées en examinant si l'exécution des actes litigieux, avant que n'intervienne une décision sur le fond, est de nature à entraîner, pour la partie qui a sollicité ces mesures, des dommages irréversibles qui ne pourraient être réparés même si la décision attaquée venait à être annulée par le Tribunal. Les mesures demandées ne doivent pas, en tout état de cause, malgré leur caractère provisoire, être hors de proportion avec l'intérêt de la partie défenderesse à ce que ces actes soient exécutés, même lorsqu'ils font l'objet d'un recours contentieux (voir l'ordonnance du président du Tribunal du 11 mars 1994, Ryan-Sheridan/FEACVT, T-589/93 R, RecFP p. II-257).

32 A cet égard, on ne saurait nier que, compte tenu du fait que les élections de la section locale de Bruxelles du comité du personnel doivent avoir lieu les 22, 23 et 24 novembre, le caractère d'urgence des mesures demandées est certain.

33 Il convient ensuite de relever que, au vu des éléments dont le juge des référés dispose et sans qu'il soit besoin de se prononcer sur le bien-fondé, prima facie, des arguments du requérant qui prétendent justifier la présentation de plusieurs listes par une même OSP, on ne saurait nier que certaines des décisions attaquées ont eu comme effet pratique d'empêcher le requérant de se présenter aux élections sur une liste dont la dénomination n'était pas celle d'une OSP.

34 Interrogées sur ce point lors de l'audition du 18 novembre, les parties ont manifesté leur accord sur la possibilité pour les fonctionnaires et autres agents de présenter, au regard du règlement électoral, en dehors du cadre des OSP, des listes aux élections du comité du personnel.

35 Les décisions attaquées pourraient donc constituer, prima facie, une violation du droit de se présenter aux élections du comité du personnel, reconnu à tout fonctionnaire par l'article 1er, premier alinéa, de l'annexe II du statut et aux agents

remplissant certaines conditions par l'article 7 du régime applicable aux autres agents des Communautés européennes. La nature de ce droit a pour effet que sa violation est susceptible de pouvoir constituer un préjudice grave et irréparable dans le chef de ses titulaires. Il convient donc d'éviter qu'un tel préjudice puisse se réaliser, tout en plaçant les fonctionnaires désirant participer aux élections en situation d'égalité.

36 Dans ce contexte et compte tenu de la nature de la procédure en cause, de simples mesures de suspension ne seraient pas susceptibles d'apporter aux parties les remèdes appropriés. En effet, au cas où le juge des référés se limiterait à ordonner, ainsi que le demande le requérant, la suspension de la procédure électorale en cours, l'actuel comité resterait en fonctions jusqu'à la fin de l'affaire au principal, ce qui priverait les fonctionnaires et autres agents, pendant toute la durée de cette procédure, de la possibilité de s'exprimer par la voie électorale sur le renouvellement du comité du personnel, dont le mandat aurait, entre-temps, expiré. En outre, les parties n'étant pas d'accord sur la nature des pouvoirs du comité dans une telle hypothèse, une telle suspension constituerait une source de difficultés pour le bon fonctionnement des organes de représentation des fonctionnaires. La mise en balance des intérêts en présence conduit donc à ordonner la suspension de la procédure électorale, avec report des élections, et à ouvrir la possibilité de présentation de nouvelles candidatures, dont pourra bénéficier le requérant lui-même.

37 Interrogées, lors de l'audition du 18 novembre 1994, sur les conséquences pratiques qui découleraient du fait que le juge des référés prenne de telles mesures, les parties ont marqué leur accord sur la nécessité, dans un cas tel que celui de l'espèce, de suspendre la procédure électorale et de rouvrir la période de présentation des candidatures aux élections du comité du personnel, selon des modalités à définir par le juge des référés.

38 Au vu de ce qui précède, il y a lieu de préciser, comme suit, les modalités de réouverture de la procédure électorale, en tenant compte des dispositions du règlement électoral en vigueur. Conformément à l'article 7 de celui-ci, les listes déjà retenues par le bureau électoral ne pourront pas faire l'objet d'un retrait de la part

des candidats. Un nouveau délai de six jours utiles sera ouvert par le bureau électoral en vue de la présentation de nouvelles listes de candidats. Leur dénomination ne devra pas être susceptible de confusion avec celle des listes déjà retenues par le bureau électoral, ni avec celle des OSP qui les ont présentées. Le bureau électoral exercera, le cas échéant, à l'égard des nouvelles listes les pouvoirs qui lui sont attribués par le règlement électoral et, notamment, par son article 7. Il fixera la nouvelle date des élections, qui devra être la plus proche possible de celle à laquelle expirera le délai permettant la présentation de nouvelles listes de candidats.

Par ces motifs,

LE PRÉSIDENT DU TRIBUNAL

ordonne:

1) **La procédure pour les élections de la section locale de Bruxelles du comité du personnel de la Commission est suspendue.**

2) **En application de l'article 7 du règlement électoral, les listes déjà retenues par le bureau électoral ne peuvent pas faire l'objet d'un retrait de la part des candidats.**

3) **Un nouveau délai de six jours utiles sera ouvert sans tarder par le bureau électoral en vue de la présentation de nouvelles listes de candidats. Leur dénomination ne doit pas pouvoir être confondue avec celle des listes déjà retenues par le bureau électoral, ni avec celle des organisations syndicales ou professionnelles de fonctionnaires européens qui les ont présentées.**

4) **Le requérant pourra se prévaloir des dispositions du point 3 dans les mêmes conditions que tout autre candidat.**

5) **Le bureau électoral exercera, le cas échéant, à l'égard des nouvelles listes, les pouvoirs qui lui sont attribués par le règlement électoral et, notamment, par son article 7.**

6) Les élections auront lieu à la date fixée par le bureau électoral, qui sera la plus proche possible de celle à laquelle expirera le délai prévu au point 3.

7) Pour le surplus, toutes les dispositions du règlement électoral demeurent d'application.

8) Les dépens sont réservés.

Fait à Luxembourg, le 21 novembre 1994.

Le greffier
H. Jung

Le président
J. L. Cruz Vilaça