Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DU TRIBUNAL DE LA FONCTION PUBLIQUE DE L'UNION EUROPÉENNE (deuxième chambre)

11 avril 2016 *

« Fonction publique — Personnel du SEAE — Comité du personnel — Élection des membres du comité du personnel — Validité — Article 1er, cinquième alinéa, de l'annexe II du statut — Règlement électoral du SEAE — Premier tour de scrutin — Absence de quorum — Prolongation de la période de vote — Prolongation supplémentaire de la période de vote — Absence d'organisation d'un second tour de scrutin — Illégalité »

Dans l'affaire F-94/15,

ayant pour objet un recours introduit au titre de l'article 270 TFUE, applicable au traité CEEA en vertu de son article 106 bis,

Oren Wolff, fonctionnaire du Service européen pour l'action extérieure, demeurant à Etterbeek (Belgique), représenté par Mes S. Orlandi et T. Martin, avocats,

partie requérante,

contre

Service européen pour l'action extérieure (SEAE), représenté initialement par Mme M. Silva et M. S. Marquardt, en qualité d'agents, puis par MM. G.-J. van Hegelsom, S. Marquardt et E. Chaboureau, en qualité d'agents, et enfin par MM. G.-J. van Hegelsom, S. Marquardt et E. Chaboureau, en qualité d'agents, assistés de Mes M. Troncoso Ferrer, F.-M. Hislaire et S. Moya Izquierdo, avocats,

partie défenderesse,

LE TRIBUNAL DE LA FONCTION PUBLIQUE (deuxième chambre),

composé de MM. K. Bradley, président, H. Kreppel (rapporteur) et Mme M. I. Rofes i Pujol, juges,

greffier : M. P. Cullen, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 1er mars 2016,

rend le présent

* Langue de procédure : le français.

Arrêt

1 Par requête parvenue au greffe du Tribunal le 30 juin 2015, M. Oren Wolff demande l'annulation de la décision du 23 avril 2015 par laquelle le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) a rejeté sa demande tendant à contester la validité des résultats des élections des membres du comité du personnel.

Cadre juridique

2 L'article 9, paragraphe 3, premier alinéa, du statut des fonctionnaires de l'Union européenne (ci-après le « statut ») prévoit :

« Le comité du personnel représente les intérêts du personnel auprès de l'institution et assure un contact permanent entre celle-ci et le personnel. Il coopère au bon fonctionnement des services en permettant à l'opinion du personnel de se faire jour et de s'exprimer. »

3 L'article 1er de l'annexe II du statut, relative à la composition et aux modalités de fonctionnement des organes prévus à l'article 9 du statut, dispose, aux premier et deuxième alinéas :

« Le comité du personnel est composé de membres titulaires et éventuellement de membres suppléants dont la durée du mandat est fixée à trois ans. Toutefois, l'autorité investie du pouvoir de nomination de chaque institution peut décider de fixer une durée moins longue du mandat sans que celle-ci puisse être inférieure à un an. Tous les fonctionnaires de l'institution sont électeurs et éligibles.

Les conditions d'élection au [c]omité du personnel non divisé en sections locales ou, lorsque le [c]omité du personnel est divisé en sections locales, à la section locale sont fixées par l'assemblée générale des fonctionnaires de l'institution en service au lieu d'affectation correspondant. L'autorité investie du pouvoir de nomination de chaque institution a toutefois la faculté de décider que les conditions d'élection sont arrêtées en fonction du choix exprimé par le personnel de l'institution consulté par référendum. Les élections se font au scrutin secret. »

4 L'article 1er, cinquième alinéa, de l'annexe II du statut prévoit :

« La validité des élections au [c]omité du personnel […] est subordonnée à la participation des deux tiers des électeurs. Toutefois, lorsque le quorum n'est pas atteint, la validité lors du deuxième tour d'élections est acquise en cas de participation de la majorité des électeurs. »

5 L'article 5, paragraphe 1, de la décision PROC HR(2011) 011 du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, du 1er juillet 2011, concernant les règles relatives à la composition et aux modalités de fonctionnement du comité du personnel du SEAE se lit comme suit :

« La durée du mandat du [c]omité du [p]ersonnel du SEAE, issu des élections régies par la présente décision, est de trois ans. Elle prend effet le premier jour du mois suivant la publication des résultats définitifs. Le comité dont le mandat a expiré reste en fonction pour les affaires courantes jusqu'à la tenue de la réunion constitutive du comité nouvellement élu. »

6 La procédure des élections au comité du personnel du SEAE a été adoptée par le comité du personnel, agissant au nom du personnel du SEAE, en fonction du choix exprimé par le personnel du SEAE consulté par référendum du 19 juillet au 9 septembre 2011, conformément à l'article 1er, deuxième alinéa, deuxième phrase, de l'annexe II du statut (ci-après le « règlement électoral »).

7 L'article 14 du règlement électoral, relatif à la procédure de vote, est ainsi rédigé :

« La période de [dix] jours calendaires durant laquelle le vote peut avoir lieu est déterminée par le bureau électoral. Le bureau électoral adopte tout arrangement complémentaire nécessaire au bon déroulement des opérations de vote.

[…]

— Si deux tiers des électeurs n'ont pas voté pendant la période fixée par le bureau électoral, la période de vote est automatiquement prolongée de [dix] jours calendaires. »

8 L'article 17 du règlement électoral, relatif à la validité de l'élection, dispose :

« L'élection est déclarée valide si deux tiers des électeurs ont voté.

Si le quorum n'est pas atteint, le bureau électoral organise sans délai un second tour de scrutin. Ce tour de scrutin est déclaré valide sur la base d'un vote à la majorité simple. »

9 L'article 20, relatif à la validité des résultats de l'élection, du règlement électoral prévoit :

« La validité des résultats des élections peut être contestée dans un délai de [quinze] jours calendaires suivant le jour où les résultats sont publiés. Toute contestation devra être introduite par écrit auprès du bureau électoral.

Le bureau électoral la transmet sans délai au SEAE.

[…] »

Faits à l'origine du litige

10 Afin de procéder au renouvellement des membres du comité du personnel, le bureau électoral constitué conformément à l'article 2 du règlement électoral (ci-après le « bureau électoral ») a publié un avis d'élection le 18 novembre 2014. Cet avis fixait la période de vote du 6 au 15 février 2015 inclus.

11 Le quorum des deux tiers des votants n'ayant pas été atteint à l'issue de la période de vote initiale, le bureau électoral a prolongé la période de vote de dix jours, soit du 17 au 26 février 2015 inclus.

12 À l'issue de cette deuxième période de vote, le quorum des deux tiers de votants n'ayant toujours pas été atteint, le bureau électoral a décidé de prolonger de nouveau la période de vote de 18 jours supplémentaires, soit du 27 février au 16 mars 2015 inclus.

13 Le quorum des deux tiers de votants a été atteint le 16 mars 2015 à 11 h 15.

14 Le 17 mars 2015, le bureau électoral a procédé aux opérations de dépouillement et a publié le résultat des élections des membres du comité du personnel.

15 Le 31 mars 2015, conformément à l'article 20, premier alinéa, du règlement électoral, le requérant a contesté les résultats des élections par courriel adressé aux membres du bureau électoral. Le bureau électoral a ensuite transmis cette contestation au directeur des ressources humaines du SEAE.

16 Le 1er avril 2015, conformément à l'article 5, paragraphe 1, de la décision PROC HR(2011) 011 du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, le mandat du nouveau comité du personnel a pris cours.

17 Le 23 avril 2015, le directeur des ressources humaines du SEAE a rejeté la demande du requérant tendant à contester la validité des résultats des élections des membres du comité du personnel (ci-après la « décision attaquée »).

18 Le 30 juin 2015, le requérant a introduit une réclamation, au sens de l'article 90, paragraphe 2, du statut, à l'encontre de la décision attaquée. Le même jour, le requérant a introduit une demande en référé tendant à obtenir le sursis à l'exécution de la décision attaquée.

Conclusions des parties et procédure

19 Le requérant conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

— annuler la décision attaquée ;

— condamner le SEAE aux dépens.

20 Le SEAE conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

— rejeter le recours ;

— condamner le requérant aux dépens.

21 La demande en référé, parvenue au greffe du Tribunal le 30 juin 2015 et enregistrée sous la référence F-94/15 R, a été rejetée par ordonnance du président du Tribunal du 15 juillet 2015, Wolff/SEAE (F-94/15 R, EU:F:2015:91).

22 En application de l'article 91, paragraphe 4, du statut, la procédure au principal devant le Tribunal a été suspendue jusqu'au 30 octobre 2015, date à laquelle est intervenue la décision explicite de rejet par le SEAE de la réclamation présentée le 30 juin 2015.

En droit

23 À l'appui de son recours, le requérant soulève trois moyens, tirés, premièrement, de la violation de l'article 1er, cinquième alinéa, de l'annexe II du statut et des articles 14 et 17 du règlement électoral, deuxièmement, d'une erreur manifeste d'appréciation et, troisièmement, d'un détournement de pouvoir.

24 Il convient d'examiner en premier lieu le moyen tiré de la violation de l'article 1er, cinquième alinéa, de l'annexe II du statut et des articles 14 et 17 du règlement électoral.

Arguments des parties

25 Le requérant fait valoir que, en adoptant la décision attaquée, le SEAE a méconnu l'article 1er, cinquième alinéa, de l'annexe II du statut et les articles 14 et 17 du règlement électoral, au motif que ces dispositions ne permettaient pas au bureau électoral, après une première prolongation automatique de la période de vote de 10 jours, à savoir du 17 au 26 février 2015, de procéder à une seconde prolongation de la période de vote de 18 jours calendaires, c'est-à-dire du 27 février au 16 mars 2015, toujours dans le cadre du premier tour de scrutin. Selon le requérant, après avoir

constaté que le quorum des deux tiers des électeurs, applicable au premier tour de scrutin, n'était pas encore atteint malgré une première prolongation de la période de vote de dix jours, le bureau électoral aurait dû organiser sans délai un second tour de scrutin pour lequel s'applique un quorum moins élevé, à savoir celui de la majorité simple des électeurs.

26 En outre, le requérant soutient que les arguments avancés par le SEAE pour justifier une seconde prolongation dans le cadre du premier tour de scrutin, à savoir l'absence de moyens techniques de communication suffisants à la disposition des électeurs et les craintes d'une participation trop faible lors d'un second tour de scrutin, ne permettent pas d'écarter l'illégalité dont est entaché le processus électoral.

27 En effet, les électeurs auraient eu la possibilité de voter par voie électronique. De même, le SEAE n'aurait nullement expliqué pourquoi il lui était impossible de parer à d'éventuelles difficultés techniques lors de ces élections qui n'étaient, au demeurant, pas les premières dans l'histoire du SEAE. Par ailleurs, les craintes d'une participation trop faible lors d'un second tour de scrutin ne seraient nullement étayées et auraient dû précisément conduire le SEAE à appliquer le mécanisme spécifiquement prévu en cas de faible participation, à savoir l'organisation d'un second tour de scrutin pour lequel un quorum réduit s'applique.

28 Le SEAE répond, en substance, que, en prolongeant une seconde fois la période de vote dans le cadre du premier tour de scrutin, le bureau électoral a fait application de l'article 14 du règlement électoral qui lui donne le pouvoir d'arrêter toute disposition complémentaire nécessaire au bon déroulement du scrutin. À cet égard, le bureau électoral aurait été contraint de procéder à une seconde prolongation de la période de vote en raison de la situation particulière du personnel du SEAE, dont la moitié se trouve dans des pays tiers. Plus particulièrement, de nombreux électeurs n'auraient pas voté en raison du fait que la première prolongation de la période de vote coïncidait avec une période de congé et que les moyens techniques mis à leur disposition dans les pays tiers étaient insuffisants.

29 Le SEAE fait également valoir que, compte tenu de l'intérêt limité des électeurs pour les élections en cause et des demandes de certains d'entre eux de ne plus être importunés à cet égard, l'organisation d'un second tour de scrutin immédiatement après le premier tour aurait présenté un risque d'abstention très élevé. Un tel niveau d'abstention aurait pu entraîner, le cas échéant, l'impossibilité d'atteindre même le quorum réduit de la majorité simple requis pour le second tour et, partant, le maintien en fonction de l'ancien comité du personnel dont les tâches auraient alors dû se limiter à la gestion des affaires courantes.

Appréciation du Tribunal

30 À titre liminaire, le Tribunal rappelle que ni l'article 9 du statut ni l'annexe II du statut ne prévoient le mode d'élection du comité du personnel. Ainsi, les assemblées générales de fonctionnaires jouissent d'une grande marge d'autonomie pour ce qui est de la fixation du mode d'élection des comités du personnel, à condition que le mode choisi ne soit pas de nature à enfreindre les principes de démocratie ou d'équité (arrêts du 14 juillet 1998, Lebedef/Commission, T-192/96, EU:T:1998:162, point 70, et du 22 avril 2004, Schintgen/Commission, T-343/02, EU:T:2004:111, point 39). Le SEAE est ainsi doté du règlement électoral qui a été adopté après consultation du personnel et qui contient des règles précises quant au déroulement des tours de scrutin et quant à la durée des périodes de vote.

31 À cet égard, il ressort de l'article 17 du règlement électoral que le bureau électoral a l'obligation d'organiser un second tour de scrutin dans le cas où, à l'issue du premier tour de scrutin, le quorum requis des deux tiers des électeurs n'a pas été atteint.

32 Il découle également des articles 14 et 17 du règlement électoral que, une fois la date de début de la période de vote du premier tour de scrutin établie par le bureau électoral, celui-ci ne dispose plus d'aucune marge de manœuvre pour déterminer la durée de cette période et ses prolongations éventuelles. En effet, l'article 14 du règlement électoral ne prévoit qu'une seule prolongation, au demeurant automatique, de la période de vote initiale de dix jours au cours du premier tour de scrutin. L'article 17 du règlement électoral, quant à lui, impose clairement l'organisation, sans délai, d'un second tour de scrutin lorsque le premier tour de scrutin n'a pas permis d'atteindre le quorum des deux tiers des électeurs et ne peut donc, de ce fait, être déclaré valide.

33 Il n'appartient donc pas au bureau électoral de prévoir, en contradiction avec l'article 14 du règlement électoral, une seconde prolongation de la période de vote dans le cadre du premier tour de scrutin, sous peine d'ôter toute raison d'être à l'article 17 du règlement électoral.

34 Une telle prolongation du premier tour de scrutin au-delà des périodes prévues par le règlement électoral méconnaîtrait également l'article 1er, cinquième alinéa, de l'annexe II du statut qui prévoit que, lorsque le quorum des deux tiers des électeurs n'est pas atteint à l'issue du premier tour de scrutin, un deuxième tour de scrutin est organisé, pour lequel s'applique un quorum réduit, à savoir celui de la majorité simple des électeurs.

35 À cet égard, l'argument du SEAE selon lequel le bureau électoral était en droit de prolonger une seconde fois la période de vote dans le cadre du premier tour de scrutin en vertu de l'article 14 du règlement électoral qui lui donne le pouvoir d'arrêter toute disposition complémentaire nécessaire au bon déroulement du scrutin ne saurait prospérer. En effet, cette disposition vise à garantir le bon déroulement des opérations de vote en permettant au bureau électoral d'adopter les mesures pratiques, non prévues par le règlement électoral, qui s'imposent pour faciliter l'accès des électeurs aux moyens de vote. En revanche, il ne saurait être inféré de cette disposition que le bureau électoral est autorisé à méconnaître la durée des périodes de vote et le nombre de tours de scrutin clairement établis par le règlement électoral.

36 S'agissant du fait que la première prolongation de la période de vote, à savoir du 17 au 26 février 2015, coïncidait avec une période de congé, le bureau électoral ne pouvait pas ignorer, lorsqu'il a établi la date du début du premier tour de scrutin, que cette période de prolongation automatique de dix jours calendaires inclurait une semaine de congé susceptible d'affecter le taux de participation des électeurs (voir, en ce sens, arrêt du 1er octobre 2013, Loukakis e.a./Parlement, F-82/11, EU:F:2013:139, point 63). Or, le SEAE n'a nullement indiqué, ni a fortiori démontré, que le bureau électoral se serait trouvé dans l'impossibilité de fixer les dates de la période de vote du premier tour de scrutin d'une autre manière, de façon à tenir compte, en cas de prolongation de la période de vote, de cette période de congé. Par ailleurs, au cours de l'audience, le SEAE a précisé que ses règles internes relatives à l'élection des membres du comité du personnel ne prévoyaient aucune contrainte particulière de calendrier quant à la date de début des élections, la seule contrainte étant l'obligation d'organiser des élections régulières avant l'expiration du mandat du comité du personnel en place.

37 En outre, l'insuffisance alléguée des moyens techniques mis à la disposition du personnel affecté dans des pays tiers ne saurait conduire à écarter l'illégalité de la seconde prolongation de la période de vote dans le cadre du premier tour de scrutin. En effet, le Tribunal constate que cet argument n'est étayé par aucun document ou moyen de preuve quelconque. En tout état de cause, s'il est vrai que l'organisation de l'élection des membres du comité du personnel nécessite la mise en place d'un certain nombre d'outils et peut comporter des difficultés inhérentes à l'éloignement géographique des électeurs, il n'en demeure pas moins que l'organisation d'un second tour de scrutin à la majorité simple des électeurs aurait permis au bureau électoral de prévoir une nouvelle période de vote plus longue, laissant ainsi plus de temps aux électeurs pour exprimer leur vote grâce aux moyens effectivement mis à leur disposition.

38 La nécessité de garantir le respect du principe de représentativité des électeurs, invoquée par le SEAE au cours de l'audience, ne saurait davantage conduire à admettre une application contra legem du texte clair des articles 14 et 17 du règlement électoral. Ce principe est en effet précisément pris en compte par l'obligation d'atteindre un quorum, à savoir deux tiers des électeurs au premier tour de scrutin et la majorité simple des électeurs au second tour de scrutin. En tout état de cause, il n'appartient ni au bureau électoral ni à l'autorité investie du pouvoir de nomination du SEAE de pallier le prétendu manque d'intérêt des fonctionnaires ou agents en délégation pour les élections au comité du personnel en prorogeant une seconde fois le premier tour de scrutin.

39 Enfin, le SEAE ne saurait invoquer le risque d'une abstention accrue au second tour de scrutin pour justifier le non-respect de l'article 17 du règlement électoral. En effet, un tel risque, inhérent à l'organisation de toute élection sans obligation de vote, est précisément pris en compte par l'article 1er, cinquième alinéa, seconde phrase, de l'annexe II du statut et par l'article 17 du règlement électoral, ces deux dispositions prévoyant un quorum réduit, et donc susceptible d'être plus aisément atteint, au second tour de scrutin. Ainsi, faire droit à l'argument du SEAE aurait pour conséquence d'ôter tout effet utile à ces dispositions, puisqu'il pourrait systématiquement être excipé de la faible participation au premier tour de scrutin pour invoquer un risque de participation plus faible encore au second tour et, ainsi, permettre de s'abstenir d'organiser un second tour de scrutin.

40 Eu égard à ce qui précède, il y a lieu d'accueillir le premier moyen et, partant, de déclarer le recours fondé, sans qu'il soit nécessaire d'examiner les autres moyens soulevés par le requérant.

Sur les dépens

41 Aux termes de l'article 101 du règlement de procédure, sous réserve des autres dispositions du chapitre huitième du titre deuxième dudit règlement, toute partie qui succombe supporte ses propres dépens et est condamnée aux dépens exposés par l'autre partie, s'il est conclu en ce sens. En vertu de l'article 102, paragraphe 1, du même règlement, le Tribunal peut décider, lorsque l'équité l'exige, qu'une partie qui succombe supporte ses propres dépens, mais n'est condamnée que partiellement aux dépens exposés par l'autre partie, voire qu'elle ne doit pas être condamnée à ce titre.

42 Il résulte des motifs énoncés dans le présent arrêt que le SEAE est la partie qui succombe. En outre, le requérant a, dans ses conclusions, expressément demandé que le SEAE soit condamné aux dépens. Les circonstances de l'espèce ne justifiant pas l'application des dispositions de l'article 102, paragraphe 1, du règlement de procédure, le SEAE doit supporter ses propres dépens et être condamné à supporter les dépens exposés par le requérant.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL DE LA FONCTION PUBLIQUE (deuxième chambre)

déclare et arrête :

1) **La décision du 23 avril 2015 par laquelle le Service européen pour l'action extérieure a rejeté la demande de M. Oren Wolff tendant à l'invalidation du résultat des élections des membres du comité du personnel est annulée.**

2) **Le Service européen pour l'action extérieure supporte ses propres dépens et est condamné à supporter les dépens exposés par M. Wolff.**

Bradley Kreppel Rofes i Pujol

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 11 avril 2016.

Le greffier
W. Hakenberg

Le président
K. Bradley