

ARRÊT DU TRIBUNAL (première chambre)
14 juillet 1998 *

«Comité du personnel – Procédure – Modification des statuts –
Assemblée générale – Système électoral – Recevabilité»

Dans l'affaire T-192/96,

Giorgio Lebedef, fonctionnaire de la Commission des Communautés européennes, demeurant à Senningerberg (Luxembourg), représenté par M^e Gilles Bounéou, avocat au barreau de Luxembourg, ayant élu domicile en l'étude de ce dernier, 4, rue de l'Avenir,

partie requérante,

contre

Commission des Communautés européennes, représentée par MM. Gianluigi Valsesia, conseiller juridique principal, et Julian Currall, membre du service juridique, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Carlos Gómez de la Cruz, membre du service juridique, Centre Wagner, Kirchberg,

partie défenderesse,

ayant pour objet une demande d'annulation, totale ou partielle, de l'assemblée générale du personnel de la Commission affecté à Luxembourg du 5 décembre 1995 et de la décision de modification des statuts du comité du personnel adoptée par cette assemblée ainsi que de tout acte subséquent pris en application de cette décision,

* Langue de procédure: le français.

LE TRIBUNAL DE PREMIÈRE INSTANCE
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (première chambre),

composé de MM. B. Vesterdorf, président, R. M. Moura Ramos et P. Mengozzi,
juges,

greffier: M^{me} B. Pastor, administrateur principal,

vu la procédure écrite et à la suite de la procédure orale du 22 avril 1998,

rend le présent

Arrêt

Faits à l'origine du litige

- 1 La composition et le fonctionnement du comité du personnel de la Commission des Communautés européennes, prévu à l'article 9 du statut des fonctionnaires des Communautés européennes (ci-après «statut») et à son annexe II, sont régis par une réglementation adoptée le 27 avril 1988 (ci-après «réglementation du 27 avril 1988»). D'après l'article 3 de cette réglementation, le comité du personnel comprend un comité central (ci-après «CCP») et des sections locales, dont celle de Luxembourg (ci-après «comité local du personnel» ou «CLP»). En vertu de l'article 1^{er} de l'annexe II du statut, les conditions d'élection aux sections locales sont fixées par l'assemblée générale des fonctionnaires de l'institution en service au lieu d'affectation correspondant.
- 2 Les statuts du comité local du personnel à Luxembourg en vigueur à la date de l'assemblée générale du 5 décembre 1995 (ci-après «assemblée du 5 décembre 1995» ou «assemblée litigieuse») avaient été adoptés en 1992. Lors de son assemblée générale du 20 septembre 1994, le personnel de la Commission à Luxembourg, constatant la volonté de révision des statuts du comité local du personnel, avait

adressé à ce comité une recommandation préconisant la création d'un groupe de travail, avec la participation de toutes les organisations représentatives du personnel, en vue d'aboutir à une proposition commune de révision, et la tenue, durant le mois de septembre 1995, d'une assemblée du personnel consacrée aux statuts du CLP. Le groupe de travail n'a pas pu arrêter une proposition commune.

- 3 Le 30 octobre 1995, le comité local du personnel a convoqué une assemblée générale extraordinaire pour débattre des propositions de révision de ses statuts. L'ordre du jour de cette assemblée a été communiqué au personnel le 23 novembre 1995. L'assemblée s'est tenue le 5 décembre 1995.
- 4 Le CLP avait adopté une procédure à suivre lors de l'assemblée générale (ci-après «procédure pressentie»). Cette procédure prévoyait, en substance, que le débat serait limité aux propositions parvenues au CLP après le 20 septembre 1994 et que, après le choix d'une de ces propositions comme option de fond, un vote par disposition aurait lieu. Le président de l'assemblée a, par note du 13 novembre 1995, demandé au service juridique un avis sur cette procédure, lequel a été rendu le 29 novembre. Cet avis ne soulevait pas d'objections de fond à l'encontre de la procédure pressentie. L'assemblée a adopté cette procédure.
- 5 Il résulte du compte rendu de l'assemblée que le débat sur la modification des statuts a été limité aux deux seules propositions parvenues au CLP après le 20 septembre 1994, date de l'assemblée générale antérieure, et que le temps de chaque intervention au soutien desdites propositions était limité à deux minutes. Ensuite, chaque proposition a fait l'objet d'un vote global, la proposition ayant recueilli le plus de votes et au moins deux tiers des voix étant retenue. La proposition retenue a alors fait l'objet d'un débat article par article.

6 L'assemblée générale du personnel de la Commission à Luxembourg du 5 décembre 1995 a approuvé une des propositions et, en conséquence, a adopté une décision portant amendement des statuts du comité local du personnel.

7 La proposition adoptée a été présentée par une des organisations syndicales du personnel, l'Union syndicale. L'autre proposition a été présentée, notamment, par le syndicat Action & Défense – Luxembourg (ci-après «A & D – L»), dont le requérant est l'un des dirigeants.

8 Les deuxième et troisième alinéas de l'article 8 des nouveaux statuts du CLP se lisent comme suit:

«Sous peine de nullité, l'électeur doit exprimer son vote de la manière suivante: voter pour un maximum de 20 candidats choisis parmi une ou plusieurs listes ou candidatures à titre individuel. A cet effet, il doit apposer une croix dans la case figurant en regard du nom du candidat qu'il a choisi, avec un maximum de 20.

Il peut notamment exprimer un 'vote de liste' en votant pour un minimum de 8 et pour un maximum de 20 candidats sur une seule et même liste.»

9 Les troisième, quatrième et cinquième alinéas de l'article 10 des nouveaux statuts sont rédigés dans les termes suivants:

«Les douze premiers candidats sont élus sous réserve de la vérification de la clause de représentativité [...]

Les huit sièges restant sont attribués selon une répartition proportionnelle (méthode d'Hondt) aux listes ayant obtenu comme 'vote de liste' (voir article 8) au moins 5 % des votants.

Dans chaque liste concernée, les sièges obtenus au titre du 'vote de liste' sont attribués aux candidats non élus ayant obtenu le plus grand nombre de voix jusqu'à concurrence du nombre de sièges attribués à la liste [...]

- 10 Les élections pour le CLP, auxquelles la nouvelle réglementation a été appliquée, ont eu lieu le 21 novembre 1996. Le requérant, qui s'est présenté sur les listes du syndicat A & D – L, a été le seul candidat de sa liste à être élu.

Procédure et conclusions des parties

- 11 Par note enregistrée le 7 mars 1996, le requérant a introduit auprès de l'autorité investie du pouvoir de nomination (ci-après «AIPN») de la Commission une réclamation au titre de l'article 90, paragraphe 2, du statut, visant à l'annulation de l'assemblée générale du personnel qui s'est tenue le 5 décembre 1995 et de la décision de modification des statuts du comité local du personnel adoptée à cette occasion.
- 12 Le 28 août 1996, l'AIPN de la Commission a notifié au requérant sa décision explicite de rejet de la réclamation.
- 13 Par acte enregistré au greffe du Tribunal le 28 novembre 1996, le requérant a introduit le présent recours.
- 14 Sur rapport du juge rapporteur, le Tribunal a décidé d'ouvrir la procédure orale. Les parties ont été invitées à répondre à certaines questions, à remettre au Tribunal le compte rendu de l'assemblée du 5 décembre 1995 (ci-après «compte rendu») et à lui communiquer une liste de personnes présentes lors de cette assemblée.
- 15 Par ordonnance du 18 mars 1998, le Tribunal, en application de l'article 65, sous c), du règlement de procédure, a ordonné l'audition, en tant que témoins, de MM. Arcangelo Millela, qui avait présidé l'assemblée du 5 décembre 1995, Michel

Thierry, membre de l'Union syndicale, Francis Weiler, vice-président du CLP, et M^{me} Francesca Pedone, présidente du syndicat A & D – L. Toutefois, M^{me} Pedone a déclaré s'être absentée de l'assemblée immédiatement après son début, n'ayant donc à témoigner d'aucun des faits en discussion.

16 Les témoins ont été entendus au cours de la procédure orale du 22 avril 1998 pendant laquelle la partie défenderesse a été autorisée à joindre un communiqué du CLP distribué avant l'assemblée.

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

- déclarer le recours recevable;
- annuler, en tout ou en partie, l'assemblée générale du personnel tenue le 5 décembre 1995 à Luxembourg ou, subsidiairement, déclarer que cette assemblée est restée inachevée;
- annuler, en tout ou en partie, la décision portant amendement des statuts du comité du personnel, section de Luxembourg, adoptée par l'assemblée générale tenue le 5 décembre 1995, ainsi que tout acte pris en application de cette décision;
- annuler, pour autant que de besoin, la décision du 28 août 1996 rejetant la réclamation qu'il a introduite;
- condamner la Commission aux dépens.

18 La Commission, partie défenderesse, conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:

- rejeter le recours comme irrecevable, subsidiairement comme non fondé;
- condamner le requérant aux dépens.

Sur la recevabilité

Arguments des parties

- 19 La Commission soutient que le requérant n'a pas intérêt à agir contre la décision adoptée par l'assemblée du 5 décembre 1995, relative au système électoral pour les élections pour le comité local du personnel, dans la mesure où les premières élections auxquelles ce système a été appliqué, le 21 novembre 1996, ont conduit à son élection au CLP. Tout en reconnaissant qu'il résulte de la jurisprudence que, en sa qualité de candidat et d'électeur, tout fonctionnaire a un intérêt à attaquer les décisions d'une assemblée générale du personnel, la Commission allègue que le requérant ne peut faire état d'un grief postérieurement à la clôture de ces élections.
- 20 De même, en tant qu'électeur, le requérant doit avoir un intérêt concret pour attaquer l'acte en cause (arrêts de la Cour du 30 juin 1983, Schloh/Conseil, 85/82, Rec. p. 2105, et du Tribunal du 25 septembre 1991, Sebastiani/Parlement, T-163/89, Rec. p. II-715, point 24). Le recours ayant été introduit après les élections, un tel intérêt ne peut naître que du résultat électoral, et c'est donc ce résultat qui pourrait être attaqué par le requérant. En revanche, après les élections, il n'a plus d'intérêt à contester le système électoral. L'argument que le requérant tire du fait que la contestation des résultats électoraux, qui sont le reflet du système, serait inutile et l'obligerait à entamer une nouvelle procédure précontentieuse n'est pas fondé, étant donné que la recevabilité est une question d'ordre public. Pour la Commission, un recours introduit dans ces conditions est frustratoire.
- 21 La Commission soutient ensuite que les conclusions de la requête qui visent à l'annulation de l'assemblée générale sont également irrecevables, le Tribunal étant seulement compétent pour annuler les actes ou les omissions des institutions. De toute façon, il n'est pas possible d'annuler une assemblée générale, qui est l'auteur d'un acte mais qui ne constitue pas un acte en soi.

- 22 Pour ce qui est des conclusions visant à l'annulation des actes subséquents, la Commission soutient qu'elles manquent de précision.
- 23 Le requérant, rappelant sa condition de membre actif d'un syndicat et de cosignataire d'une des propositions soumises à l'assemblée du 5 décembre 1995, affirme que le but des élections au comité du personnel est d'assurer une représentation tant au niveau du comité local qu'au niveau du comité central, organe plus important. Or, bien qu'il ait été élu au CLP, le requérant n'a pas pu être élu au comité central, en conséquence des distorsions introduites par le nouveau système électoral. En effet, seule une liste ayant obtenu au moins deux sièges à Luxembourg peut prétendre à une représentation au CCP, mais le système électoral favorise les deux listes ayant recueilli le plus de suffrages et empêche les autres listes d'avoir un deuxième siège.
- 24 En outre, en tant qu'électeur, le requérant avait intérêt à voir un membre de sa liste désigné au CCP et à avoir plus d'un représentant au sein du CLP, choisi sur la base d'un système électoral conforme aux dispositions statutaires (arrêts de la Cour du 29 septembre 1976, de Dapper e.a./Parlement, 54/75, Rec. p. 1381, et du 27 octobre 1987, Diezler e.a./CES, 146/85 et 431/85, Rec. p. 4283, ci-après «arrêt Diezler»).
- 25 Dans ces conditions, contrairement à ce que soutient la Commission, il est inutile de contester les résultats de l'élection, qui sont le reflet du système adopté. L'ouverture d'une nouvelle procédure précontentieuse aurait fait perdre du temps et n'aurait apporté aucun élément nouveau. Il en résulte que le grief fait au requérant par les résultats électoraux ne se distingue pas de celui constitué par l'application du système électoral et qu'il a donc intérêt à agir contre ce système.

- 26 En ce qui concerne les motifs ponctuels d'irrecevabilité invoqués par la Commission, le requérant fait valoir que l'assemblée du 5 décembre 1995 n'a pas abouti à un vote sur les nouveaux statuts et n'a donc pas été achevée. Les actes subséquents dont il demande l'annulation sont tous ceux qui concernent l'application du système électoral.

Appréciation du Tribunal

- 27 En ce qui concerne, en premier lieu, la recevabilité des conclusions dirigées contre la décision de modification de l'assemblée générale du 5 décembre 1995 portant adoption d'un nouveau système électoral, le Tribunal rappelle qu'il résulte d'une jurisprudence constante que, en ce qui concerne les organes de représentation des fonctionnaires, tout électeur possède un intérêt à voir les représentants de son organisation être élus dans les conditions et sur la base d'un système électoral conformes aux dispositions statutaires auxquelles est soumise la procédure électorale en la matière. Dans le contentieux concernant ces organes, un fonctionnaire tire de sa seule condition d'électeur un intérêt justifiant la recevabilité de son recours (arrêt Diezler, point 9; arrêt du Tribunal du 9 janvier 1996, Blanchard/Commission, T-368/94, RecFP p. II-1, ci-après «arrêt Blanchard», point 35).
- 28 Le requérant ayant été élu membre du comité du personnel à la suite d'élections organisées en application d'un système électoral, il convient d'examiner s'il a, en sa qualité d'électeur et de membre d'une organisation syndicale, un intérêt à agir en annulation contre la décision portant adoption de ce système.
- 29 A cet égard, le Tribunal relève que, tant dans sa qualité d'électeur que dans celle de candidat élu, le requérant est en mesure de faire état d'un grief personnel et concret à l'encontre du système électoral, lorsqu'il soutient que, si ce système n'était pas entaché des vices allégués, la liste dont il a fait partie pourrait obtenir plus de mandats (arrêt Blanchard, point 37). Il convient en outre de relever que le fait que le requérant a été élu ne met pas en cause l'intérêt qu'il a, en tant qu'électeur, à pouvoir exercer son droit de vote dans le respect d'une réglementation conforme aux dispositions statutaires.

- 30 Il résulte de ces éléments que le requérant est recevable à attaquer la décision de l'assemblée générale du personnel du 5 décembre 1995 portant adoption d'un nouveau système électoral.
- 31 Concernant, en deuxième lieu, les conclusions qui visent à l'annulation de l'assemblée litigieuse, le Tribunal constate que le seul point spécifique de l'ordre du jour de l'assemblée était l'analyse des propositions de modification des statuts du CLP, qui portaient sur le système électoral, et que la seule décision prise par cette assemblée a été l'adoption d'une de ces propositions. Le Tribunal constate également que les griefs invoqués par le requérant à l'encontre du déroulement de l'assemblée visent la discussion et la votation de telles propositions. Ces griefs doivent donc être interprétés comme étant dirigés contre la décision de modification des statuts, en ce que la procédure qui a conduit à son adoption était entachée d'illégalité. Dans ces conditions, les conclusions qui visent l'annulation de l'assemblée n'ont pas d'autonomie par rapport à la demande d'annulation de la décision adoptant le nouveau système électoral.
- 32 S'agissant des conclusions invitant le Tribunal à déclarer l'assemblée inachevée, il y a lieu de déclarer que le Tribunal n'est pas compétent pour effectuer une constatation de fait relative au déroulement d'une assemblée, dans la mesure où ce fait n'est pas invoqué à l'appui d'un vice entachant les décisions adoptées par cette assemblée (arrêt du Tribunal du 11 juillet 1996, Bernardi/Parlement, T-146/95, Rec. p. II-769, ci-après «arrêt Bernardi», point 23). Ces conclusions sont, en conséquence, irrecevables.
- 33 Concernant, en dernier lieu, les conclusions visant à l'annulation des actes pris en application de la décision portant amendement des statuts du comité du personnel, il y a lieu de rappeler que le requérant est tenu, en application de l'article 44, paragraphe 1, sous c), du règlement de procédure du Tribunal, d'indiquer dans sa requête l'objet du litige. Cela implique que l'objet du litige soit défini avec suffisamment de précision pour permettre à la partie défenderesse de préparer sa défense et au Tribunal de comprendre l'objet des demandes du requérant (arrêt Bernardi, point 25).

- 34 Eu égard à cette disposition du règlement de procédure, telle qu'interprétée par la jurisprudence, le Tribunal considère qu'une demande ayant pour objet l'annulation de tous les actes pris en application de la décision attaquée, sans que ces derniers soient identifiés, ne présente pas un degré de précision suffisant (voir arrêt Bernardi, point 26). Ces conclusions doivent dès lors être également rejetées comme irrecevables.

Sur le fond

- 35 Le requérant invoque un moyen unique tiré de la violation de l'article 9 du statut et de son annexe II, du non-respect de la convention n° 151 de l'Organisation internationale du travail (OIT), du 7 juin 1978, concernant la protection du droit d'organisation et les procédures de détermination des conditions d'emploi dans la fonction publique, entrée en vigueur le 25 février 1981, de la réglementation portant composition et fonctionnement du comité du personnel de la Commission, adoptée le 27 avril 1988, et des avis du service juridique des 15 juillet 1994 et 29 novembre 1995. Ces violations résulteraient tant des conditions dans lesquelles l'assemblée du 5 décembre 1995 s'est déroulée que du système électoral adopté ce même jour.

Sur les griefs invoqués contre le déroulement de l'assemblée du 5 décembre 1995

Arguments des parties

- 36 Le requérant invoque cinq griefs à l'encontre du déroulement de l'assemblée du 5 décembre 1995. Par son premier grief, il affirme que l'assemblée n'a pas approuvé l'ordre du jour et que le vote sur la procédure pressentie a été obtenu sans discussion préalable.
- 37 Dans le cadre de son deuxième grief, le requérant soutient que, même si les avis du service juridique n'ont pas de valeur normative, ils influencent le personnel et les organes de la Commission. Or, bien qu'ait été spécifié dans l'avis du service

juridique du 29 novembre 1995 qu'un vote global n'était admis que sur une option de fond, d'où il résulterait, d'après le requérant, qu'un débat par disposition devait avoir lieu, les fonctionnaires n'ont pas été informés, lors de l'assemblée du 5 décembre 1995, que la procédure se déroulerait en deux étapes. En outre, contrairement à ce que prévoit l'avis du service juridique du 15 novembre 1995, les projets d'amendement qui avaient été soumis n'ont pas été communiqués à l'assemblée.

- 38 Par son troisième grief, le requérant affirme que la procédure retenue ne laissait que sept minutes pour la présentation des amendements et deux minutes pour leur discussion, ce qui limitait le débat.
- 39 Le quatrième grief est tiré de la façon dont le vote s'est déroulé. La demande d'un fonctionnaire visant à ce que le vote soit secret et intervienne sur présentation de la carte de service des votants n'a pas été prise en considération. Le vote s'est effectué par le biais d'un carton remis au début de l'assemblée, que n'ont pas obtenu les personnes se présentant plus tard. En outre, l'ordre du jour n'indiquait pas que le vote aurait lieu à 16 heures, alors que les deux organisations syndicales auteurs de la proposition qui a été approuvée étaient au courant, ce qui aurait faussé les conditions de vote.
- 40 Dans le cadre du cinquième grief, le requérant soutient que la procédure pressentie limitait les débats aux propositions introduites après le 20 septembre 1994, ce qui a entraîné l'exclusion de quatre propositions présentées avant cette date.
- 41 La Commission soutient, en réponse aux griefs avancés par le requérant à l'encontre du déroulement de l'assemblée, que celle-ci ne constitue pas un acte d'une institution, qui seul peut être soumis au contrôle de légalité du Tribunal, mais plutôt l'auteur d'un acte. Les griefs en question seraient donc gratuits. D'ailleurs, pour la Commission, les avis du service juridique, dont la violation est alléguée, n'auraient aucune valeur normative.

Appréciation du Tribunal

- 42 Le Tribunal souligne, à titre liminaire (voir ci-dessus point 31), que, dans la mesure où le déroulement de l'assemblée du 5 décembre 1995 a pu entacher d'illégalité la décision de modification des statuts y adoptée, il y a lieu d'examiner les griefs avancés contre les conditions dans lesquelles cette assemblée s'est tenue.
- 43 En ce qui concerne le premier grief, le Tribunal rappelle que l'assemblée du 5 décembre 1995 a été convoquée, à titre extraordinaire, à la suite d'une recommandation de l'assemblée du 20 septembre 1994. Cette recommandation indiquait de façon expresse que la future assemblée examinerait la question de la révision du statut du comité local du personnel. C'est donc en accord avec cette recommandation que le CLP a indiqué dans la convocation, comme ordre du jour de l'assemblée, outre l'introduction et les questions générales, la présentation, le débat et le vote des propositions de modification des statuts. D'ailleurs, il résulte du compte rendu de cette assemblée que la convocation envoyée au personnel était accompagnée d'une copie de ladite recommandation. Dans ces conditions, l'assemblée n'était pas tenue d'adopter son ordre du jour.
- 44 S'agissant de l'absence de discussion de la procédure pressentie, le Tribunal constate que, ainsi qu'il résulte de l'exposé du président de l'assemblée inscrite au compte rendu, cette procédure se limitait à prévoir que, dans un premier temps, chacune des propositions ferait l'objet d'un vote global, celle qui recueillait le plus de votes et au moins deux tiers des voix étant retenue. Ensuite, la proposition devait faire l'objet d'une discussion article par article, pour examen d'éventuels amendements. Il s'agissait donc d'une simple méthode pour la conduite des travaux, dont le sens était clair et dont la mise en œuvre n'exigeait pas de discussion préalable.
- 45 D'ailleurs, le Tribunal constate que cette procédure a été adaptée par 153 voix pour, 14 voix contre et 18 abstentions et que, lors de son audition comme témoin, le président de l'assemblée litigieuse, M. Millela, a affirmé qu'aucune demande de débat sur la procédure n'avait été faite. Partant, le premier grief est rejeté.

- 46 Le deuxième grief doit également être rejeté. Il suffit, à cet égard, de rappeler que, ainsi qu'il résulte du compte rendu, et contrairement à ce qu'affirme le requérant, la proposition retenue a fait l'objet d'un débat article par article, au cours duquel le requérant et d'autres membres de sa liste ont présenté des amendements. Quant à l'avis du service juridique invoqué par le requérant, il se limitait à interpréter, à la demande du président de l'assemblée et avant sa mise en œuvre, la procédure pressentie. Cette procédure ayant été suivie, le fait que ledit avis n'ait pas été communiqué à l'assemblée ne saurait donc constituer une illégalité.
- 47 En ce qui concerne le troisième grief, le Tribunal relève que, l'annexe II du statut ne prévoyant pas de règles pour le déroulement des assemblées générales des fonctionnaires, c'est à chaque assemblée qu'il appartient de les fixer, dans le respect des principes généraux applicables en la matière. Il convient de constater que la fixation d'une limite pour la présentation et la discussion des propositions, comme celle appliquée en l'espèce, répond à une simple exigence imposée par le bon déroulement des travaux, qui ne limite pas les droits des participants. Ce grief est donc dénué de fondement.
- 48 Le Tribunal constate que le quatrième grief soulevé par le requérant concernant les prétendues irrégularités entachant le vote n'est pas étayé. En effet, il résulte du témoignage de MM. Millela, Thierry et Weiler que, au début de l'assemblée, les participants ont reçu un carton remis par les membres du comité du personnel aux personnes qu'ils ont identifiées comme fonctionnaires. C'est avec ce carton que les voix se sont exprimées. L'emploi de ce carton constituait d'ailleurs, d'après les témoins, une exigence supplémentaire par rapport à la pratique habituelle suivie dans les assemblées de ce type, où le vote se fait à main levée. Même si un tel système n'exclut pas tout risque d'erreur, le requérant n'a indiqué la présence dans la salle d'aucune personne n'ayant pas le droit de s'y trouver. Il n'a pas non plus fourni le moindre élément prouvant que certains fonctionnaires s'étaient vu refuser le carton en question.

- 49 Pour ce qui est de l'allégation qui concerne l'heure du vote, il convient de constater, à titre liminaire, qu'il résulte du compte rendu que, au début de l'assemblée, le président a invité les participants à exprimer leur vote à 16 heures. Il s'agissait donc d'une simple indication, qui ne liait pas l'assemblée. Le Tribunal constate ensuite que le requérant n'a pas étayé son affirmation selon laquelle les membres de certains organismes syndicaux savaient, avant le début de l'assemblée, que le vote aurait lieu à 16 heures. D'ailleurs, cette allégation revenant à suggérer qu'il y aurait eu des fonctionnaires qui ne se seraient présentés qu'au moment du vote, le Tribunal constate que la différence entre le nombre de voix exprimées lors du vote de la procédure pressentie, au début de l'assemblée, et celles exprimées, à la fin, lors du vote de la proposition retenue, est de sept voix, nombre très inférieur à la différence séparant les suffrages obtenus par cette proposition de ceux exprimés en faveur de celle soutenue par le requérant.
- 50 Il résulte de l'ensemble de ces éléments que ce grief doit également être rejeté.
- 51 Concernant, en dernier lieu, le cinquième grief, le Tribunal rappelle que c'est à la suite de l'assemblée du 30 septembre 1994 que la procédure de révision des statuts a été engagée. Cette assemblée avait recommandé la création d'un groupe de travail en vue d'aboutir à une proposition commune de révision. Ce groupe n'étant pas parvenu à élaborer une proposition, c'est l'assemblée du 5 décembre 1995 qui s'en est chargée.
- 52 Dans ces conditions, l'assemblée litigieuse pouvait ne prendre en compte que les propositions présentées après la date de l'assemblée du 30 septembre 1994, à partir de laquelle les travaux de révision ont été engagés. En outre, le Tribunal constate que, dans un communiqué daté du 30 octobre 1995, déposé à l'audience, le comité du personnel a informé les fonctionnaires que les propositions de révision pouvaient être présentées jusqu'au 23 novembre 1995. Les auteurs des propositions déposées avant le 30 septembre 1994 avaient donc la possibilité de les présenter à nouveau. En tout état de cause, il convient de souligner que la proposition présentée par le syndicat dont le requérant est membre a été acceptée et soumise au vote.

- 53 Le cinquième et dernier grief doit donc être rejeté. Il convient donc de déclarer que le déroulement de l'assemblée n'a révélé aucun élément de nature à entacher la décision attaquée d'illégalité.

Sur les griefs invoqués contre le système électoral adopté par l'assemblée du 5 décembre 1995

Arguments des parties

- 54 Par un premier grief, le requérant critique le manque de clarté et de transparence des dispositions relatives au système électoral. Les définitions retenues, et notamment celle du système d'Hondt et celle de la population sur laquelle ce système doit être appliqué, ne sont pas suffisamment explicites, ce qui aurait obligé les scrutateurs à exercer un pouvoir normatif se substituant au vote de l'assemblée. En particulier, les scrutateurs pourraient décider du rejet ou de l'acceptation des listes de huit membres dans l'hypothèse où celles-ci se verraient amputées d'un candidat. En outre, les modalités de vote prévues violeraient la réglementation du 27 avril 1988.
- 55 Les électeurs seraient induits en erreur par la rédaction des articles 8 et 10 des statuts du CLP, qui présentent le vote de liste comme une option à l'intérieur du système, et non comme un des deux modes de vote prévus, l'autre étant le vote majoritaire. En outre, il n'apparaîtrait pas clairement que l'exercice du vote de liste implique que tous les candidats choisis par l'électeur doivent figurer sur la même liste.
- 56 Contrairement à ce qu'affirme la Commission, un tel système, qui cumule le vote de liste et le vote majoritaire, n'existe dans aucun État membre. Le fait que, pour exercer le vote de liste, il faille exprimer des voix préférentielles pour des candidats individuels, qui s'ajoutent au vote majoritaire, fausse l'option individuelle. Le système permet également que des candidats non élus selon le vote majoritaire puissent obtenir un siège grâce au vote de liste, écartant ainsi d'autres élus. Le pourcentage des sièges réservés aux listes (huit sur 20) est très élevé et oblige

l'électeur à choisir entre un vote majoritaire englobant 60 % des candidats et un vote de liste qui, seul, englobe la totalité des candidats.

- 57 Par son deuxième grief, le requérant soutient que l'imposition d'un seuil de 5 % des votants pour les votes de liste a un impact aléatoire du fait que ce seuil se réfère à la totalité des votants et non pas seulement aux votes de liste, et peut conduire un électeur à s'abstenir d'exercer cette option de vote. En plus, un tel seuil s'ajoute à celui que le système d'Hondt comporte intrinsèquement, et qui se situe autour de 10 % des votes de liste. Contrairement à ce que soutient la Commission, les seuils de ce type existant dans le droit des États membres sont calculés par rapport aux votes de liste exprimés. Cela aurait eu pour conséquence que, lors des élections de novembre 1996, une liste a obtenu quatorze sièges avec 40 % des voix, alors que la liste du requérant, avec 15 % des voix, n'a obtenu qu'un seul siège.
- 58 Le troisième grief est tiré de l'existence d'une discrimination entre les électeurs qui exercent le vote de liste et les autres, dans la mesure où seuls les votes de liste participent à la répartition des sièges réservés aux listes, en même temps qu'ils participent à l'élection des douze candidats élus par le vote majoritaire. D'ailleurs, au cas où un électeur souhaite choisir plus de huit candidats d'une même liste, son vote est automatiquement un vote de liste et il est obligé de voter sur la même liste, même si telle n'est pas son intention. Les candidats qui se présentent à titre individuel subissent ainsi une discrimination, puisqu'ils ne participent qu'à l'attribution de douze sièges sur 20, les huit autres sièges étant réservés aux listes.
- 59 Le système comporte aussi une discrimination du fait que certains sièges sont réservés aux listes et que seuls les syndicats sont susceptibles de présenter de telles listes. Cette solution serait contraire à l'objectif de l'article 9, paragraphe 3, du statut, qui est d'assurer la représentation des intérêts du personnel et non de ceux des syndicats.

60 Le quatrième grief est tiré de la violation du principe de l'unicité de la représentation du personnel de la Commission, prévu par le statut et par la réglementation du 27 avril 1988. En effet, de toutes les règles d'élection des comités locaux du personnel, le système adopté à Luxembourg est le seul qui ne soit pas proportionnel. Ce système a pour effet d'exclure la représentation de certaines tendances à Luxembourg alors que, à Bruxelles, avec le même pourcentage de suffrages, elles seraient représentées. Par exemple, avec les voix qu'elle a recueillies lors des élections à Luxembourg, la liste du requérant aurait obtenu, dans le système électoral en vigueur à Bruxelles, trois sièges au lieu d'un seul. En outre, à Bruxelles, des candidats individuels peuvent se présenter comme une liste, tandis que, à Luxembourg, ils ne peuvent pas le faire et, en conséquence, n'ont pas accès aux sièges réservés aux listes.

61 A ce sujet, le requérant rappelle que l'un des projets écartés d'office par la procédure pressentie prévoyait pratiquement la reprise du règlement de Bruxelles. D'ailleurs, le fait que Luxembourg soit le seul lieu d'affectation ayant adopté un système de représentation par listes opérant une discrimination au détriment des minorités montre que le personnel préfère un système proportionnel. C'est donc la décision de l'assemblée du 5 décembre 1995 qui viole l'unicité de la représentation du personnel.

62 Par son dernier grief, le requérant affirme que les critères d'éligibilité retenus par le système ne sont pas ceux admis habituellement, dans la mesure où les cadres supérieurs peuvent être candidats. La présence de ces fonctionnaires au sein du comité du personnel comporterait un risque d'ingérence de l'AIPN et serait en contradiction avec l'article 5 de la convention n° 151 de l'OIT. Cette convention, bien qu'elle n'ait pas été signée par la Commission, serait applicable en l'espèce, dans la mesure où elle a été signée par les États membres et ferait partie des principes généraux du droit.

63 La Commission fait observer, à titre liminaire, que tous les éléments du système électoral adopté, dont le vote par liste, la combinaison entre vote par liste et vote nominatif et l'existence de seuils de représentativité, se retrouvent dans le droit des États membres. Il ne saurait donc être prétendu qu'ils sont contraires aux principes

de la démocratie. D'ailleurs, les grandes lignes de ce système auraient été posées par la réglementation antérieure et n'auraient jamais été remises en cause par la jurisprudence.

- 64 Elle constate ensuite que le requérant n'a fourni aucun élément de preuve à l'appui de ses affirmations. Celles-ci, d'ailleurs, mettraient en cause sa propre élection.
- 65 En réponse au premier grief invoqué par le requérant, la Commission affirme que le prétendu manque de clarté du système implique, eu égard au fait que le requérant a été élu, que les électeurs qui se sont trompés souhaitaient en réalité voter pour lui, ce qui est statistiquement impossible. En ce qui concerne le rôle des scrutateurs, la Commission déclare qu'il n'a pas été prouvé que ceux-ci soient effectivement intervenus. Quant aux critiques adressées au système d'Hondt, elle rappelle que celui-ci est utilisé dans plusieurs États membres et qu'il ne peut pas être demandé au Tribunal de décider si ce système est plus ou moins démocratique que d'autres. L'argument tiré d'une violation de la réglementation du 27 avril 1988 manquerait de précision et serait également purement théorique.
- 66 La Commission doute que, s'agissant du deuxième grief, un système électoral approuvé par le personnel puisse être remis en cause au vu des résultats des élections. La prétendue absence de proportionnalité entre voix et sièges ne peut pas être rattachée, en l'absence d'autres éléments, au système de vote par liste. Le fait que celui-ci est appliqué dans plusieurs États membres montre qu'il est conforme aux exigences de la démocratie.
- 67 La Commission affirme, en réponse au troisième grief, que la réservation de sièges aux listes est licite et qu'elle a été adoptée par l'assemblée générale. Il en résulte que ces sièges doivent être pourvus par le vote de liste. Toutefois, contrairement à l'allégation du requérant, rien ne prouve que seules les organisations syndicales ou professionnelles peuvent présenter des listes. De même, l'argument tiré de la limitation du choix résultant de la nature automatique du vote de liste, quand

l'électeur vote pour au moins huit candidats de la même liste, serait hypothétique. Par ailleurs, il ne serait pas avéré que les principes de la démocratie exigent un choix plus large.

- 68 En ce qui concerne le quatrième grief, la Commission rappelle que le statut admet la division du comité du personnel en sections. Il serait donc normal que la réglementation du 27 avril 1988 prévoit que l'assemblée générale pour chaque lieu d'affectation fixe le régime qui s'y appliquera. D'ailleurs, il resterait à démontrer que c'est la décision prise à Luxembourg qui s'écarte du principe de l'unicité de la représentation du personnel et non celles arrêtées dans les autres lieux d'affectation.
- 69 Pour la Commission, le dernier grief allégué par le requérant est également dénué de fondement. En effet, l'article 1^{er} de l'annexe II du statut prévoit que tous les fonctionnaires sont électeurs et éligibles. En ce qui concerne la convention n° 151 de l'OIT, la Commission affirme que celle-ci ne serait applicable que si elle exprimait un principe supérieur de droit méconnu par les dispositions statutaires. Or, c'est le statut qui reprend le principe fondamental de l'éligibilité de tout fonctionnaire. D'ailleurs, la convention laisse au législateur national le soin de déterminer si les garanties qu'elle prévoit sont exclues pour les hauts responsables et, dans le système communautaire, ce choix a été fait dans le sens de la non-exclusion.

Appréciation du Tribunal

- 70 Le Tribunal rappelle, à titre liminaire, que ni l'article 9 du statut ni son annexe II ne prévoient le mode d'élection du comité du personnel. La réglementation du 27 avril 1988, portant composition et fonctionnement du comité du personnel, se limite, à cet égard, à prévoir la possibilité de coexistence du vote de liste et du vote préférentiel. Il en résulte que les assemblées 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 (voir, dans le même sens, les conclusions de l'avocat général Sir Gordon Slynn sous l'arrêt Diezler, Rec. p. 4298, 4307).

- 71 Concernant le premier grief, le Tribunal constate que la méthode D'Hondt est employée dans les systèmes électoraux de plusieurs États membres. On ne saurait donc prétendre, comme le requérant, qu'il s'agit d'une méthode qui manque de transparence. D'ailleurs, les nouveaux statuts sont accompagnés d'une note explicative de la méthode en question. Il convient aussi de relever que l'article 8 de la réglementation du 27 avril 1988 n'exige pas que la règle d'attribution des sièges soit la même pour les votes de liste et les votes préférentiels.
- 72 Les allégations du requérant concernant la rédaction des articles 8 et 10 du statut et le rôle des scrutateurs ne sont étayées par aucun élément de fait. Quel que puisse être le prétendu manque de clarté de ces dispositions, le Tribunal observe qu'il n'est pas de nature, en l'absence de problèmes survenus lors de leur application concrète, à mettre en cause leur légalité. Ce premier grief doit donc être rejeté.
- 73 En ce qui concerne le deuxième grief, le Tribunal constate, à titre liminaire, que les seuils de représentativité sont appliqués dans les systèmes électoraux de plusieurs États membres. Le fait que les règles adoptées lors de l'assemblée du 5 décembre 1995 prévoient un seuil de 5 % ne constitue donc pas une illégalité. S'agissant de la base sur laquelle ce seuil doit être calculé, le Tribunal observe qu'il résulte clairement de l'article 10 des nouveaux statuts qu'il s'agit de 5 % des seuls votes de liste. Dans ces conditions, ce grief doit être rejeté.
- 74 Le troisième grief est tiré, en substance, des différences, en ce qui concerne l'attribution des sièges, entre les votes de liste et les votes préférentiels. Or, de telles différences sont la conséquence de l'existence même des deux types de votes, qui est prévue par la réglementation du 27 avril 1988. Le but d'un tel système étant de faciliter la stabilité des organes élus, en favorisant la présence de listes, il appartient à chaque électeur, en fonction des règles prévues aux articles 8 et 10 des statuts, de prendre une décision concernant la distribution de son suffrage entre ces deux votes.

- 75 Il convient également de remarquer, à cet égard, que l'allégation du requérant selon laquelle seuls les syndicats pourraient former des listes n'a pas été étayée. Dans ces conditions, ce grief doit être rejeté.
- 76 S'agissant du quatrième grief, il suffit de constater que l'article 1^{er}, deuxième alinéa, de l'annexe II du statut prévoit que les conditions d'élection à chaque section locale du comité du personnel sont fixées par l'assemblée générale des fonctionnaires de l'institution en service au lieu d'affectation correspondant. Le fait que les assemblées locales choisissent des systèmes électoraux différents est donc la conséquence de l'application de cette disposition de l'annexe II du statut et ne viole pas le principe de l'unicité de représentation du personnel. Ce grief est donc dénué de fondement.
- 77 En ce qui concerne, en dernier lieu, le cinquième grief, il convient de rappeler que, tel que le prévoit l'article 1^{er} de l'annexe II du statut, tous les fonctionnaires de l'institution sont électeurs et éligibles. Cette disposition est une manifestation du principe d'égalité, qui est un principe supérieur de droit qui lie le Tribunal. Le fait qu'une convention de l'OIT écarte l'application de ce principe dans le domaine des organismes de représentation de la fonction publique ne remet pas en cause son application, dans la mesure où la Communauté n'a pas adhéré à cette convention.
- 78 Il découle de tout ce qui précède que le recours doit être rejeté.

Sur les dépens

- 79 Aux termes de l'article 87 du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens. Toutefois, l'article 88 du même règlement dispose que, dans les litiges entre les Communautés et leurs agents, les frais exposés par les institutions restent, en tout état de cause, à la charge de celles-ci. A cet égard, il convient de constater que la demande de la défenderesse tendant à ce que le recours soit déclaré frustratoire était liée à ses conclusions en irrecevabilité. Le recours

ayant été déclaré recevable, il y a lieu de déclarer qu'il n'a pas une nature frustratoire.

- 80 Dans ces conditions, le requérant ayant succombé en ses conclusions, il y a lieu de condamner chaque partie à supporter ses propres dépens.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (première chambre)

déclare et arrête:

- 1) **Le recours est rejeté.**
- 2) **Chaque partie supportera ses propres dépens.**

Vesterdorf

Moura Ramos

Mengozi

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 14 juillet 1998.

Le greffier
H. Jung

Le président
B. Vesterdorf