

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL

M. MARCO DARMON

présentées le 23 avril 1986

*Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,*

1. Les membres du comité du personnel d'une institution communautaire peuvent-ils continuer d'exercer leur mandat jusqu'à son terme lorsque, élus pour représenter les agents d'une catégorie, d'un cadre ou d'un régime déterminés, ils sont, en cours de mandat, nommés dans une catégorie, un cadre ou un régime différents? Tel est, sous réserve de la recevabilité de l'action de la requérante, le problème que vous aurez à trancher par la présente instance.

Engagée au Comité économique et social (ci-après « CES ») le 1^{er} mars 1977 en qualité d'agent local, M^{me} Licata a été élue le 21 avril 1983 au comité du personnel de cette institution comme représentant unique des agents relevant du régime applicable aux autres agents.

Ayant subi avec succès les épreuves d'un concours de recrutement, elle a été nommée, le 22 décembre 1983, fonctionnaire dans la catégorie D. Cette situation nouvelle — passage de l'intéressée du régime applicable aux autres agents à celui régissant les fonctionnaires des Communautés — a conduit le comité du personnel à soulever, dès le mois de mars 1984, le problème de sa représentativité.

Par lettre du 2 mai 1984, le comité du personnel, suivant l'avis émis par le service juridique du CES consulté sur ce point par l'administration, a demandé au secrétaire général de l'institution d'adapter la décision 1896/75 A du 28 juillet 1975, relative aux

« dispositions concernant la composition et les modalités de fonctionnement du comité du personnel ». Il l'a, par ailleurs, informé de son intention d'organiser des élections partielles afin de pourvoir au remplacement de M^{me} Licata.

Conformément aux prescriptions de l'article 1^{er}, alinéa 1, de l'annexe II du statut, l'article 5, alinéa 2, de la décision 1896/75 A prévoit que les membres du comité du personnel sont normalement élus pour deux ans, mais que cette durée peut être modulée par l'institution sans jamais être inférieure à une année. La même disposition précise, en outre, que

« Le mandat de membre du comité prend fin également en cas de démission volontaire ou de cessation de services. »

La survenance de l'une ou l'autre de ces éventualités suffit donc à mettre un terme anticipé au mandat du représentant, indépendamment de la durée jusque-là accomplie.

Visant expressément « les propositions de modification introduites par le comité du personnel » et se fondant sur « des raisons de clarté et de sécurité juridiques », le président du CES, par décision 173/84 A du 7 mai 1984, a adapté les dispositions de l'article 5, alinéa 2, précité, en énonçant que

« Le mandat de membre du comité du personnel prend fin également en cas de démission volontaire, de cessation définitive

des fonctions ou de passage à une autre catégorie, cadre ou régime dans le cas où la représentativité du comité du personnel visé à l'article 3 n'est plus assurée. »

Cependant, à la suite d'une réunion de concertation avec les représentants de l'Union syndicale, tenue le 16 mai suivant, l'administration, prenant en compte les critiques formulées par cette organisation, a décidé de suspendre l'application de cette décision jusqu'à nouvel avis du service juridique. Par note du 19 juin 1984, ce dernier a confirmé son premier avis.

Le 25 juin, sans plus attendre, le comité du personnel a, pour sa part, décidé de faire application de la décision 173/84 A, en refusant de comptabiliser le vote de la requérante. Il en a informé le secrétaire général le 27 juin.

Dans sa réponse datée du 31 juillet 1984, celui-ci a confirmé expressément que l'application de la décision 173/84 A était suspendue jusqu'en septembre.

Le 9 octobre 1984, le comité du personnel a convoqué une assemblée générale aux fins d'organiser des élections partielles. Par lettre adressée le 11 octobre suivant au comité du personnel (ayant pour objet la « représentativité du comité du personnel »), le secrétaire général du CES a précisé que « la décision 173/84 A du 7 mai (était) à nouveau d'application ».

2. C'est dans ce contexte que, le 6 novembre 1984, M^{me} Licata a adressé au CES une réclamation contre:

— la décision 173/84 A précitée,

— « la décision implicite de l'administration d'exclure la réclamante du comité du personnel », l'empêchant ainsi d'exercer son mandat.

Se fondant sur les dispositions de l'article 91, paragraphe 4, du statut, elle a introduit, le 14 novembre suivant,

— d'une part, un recours par lequel elle vous demande d'annuler:

— la mesure prise par l'administration l'empêchant d'exercer son mandat, « en l'excluant du comité du personnel en application de la décision 173/84 A »,

— « la décision du Comité économique et social d'organiser des élections partielles », afin de pourvoir au siège de la requérante au comité du personnel;

— d'autre part, une requête en référé visant à ce qu'il soit sursis à l'exécution de la décision 173/84 A.

Par ordonnance du 11 décembre 1984, le président de la première chambre a pris la décision suivante:

« En attendant le prononcé de l'arrêt au principal, la décision 173/84 A du président du Comité économique et social du 7 mai 1984 est suspendue, pour autant qu'elle introduit comme cause de déchéance du mandat de membre du comité du personnel le passage à une autre catégorie, cadre ou régime. Sont également suspendues les élections partielles organisées en application de ladite décision. »

3. L'examen de la légalité de la décision 173/84 A est subordonné à celui de la recevabilité du recours, contestée par l'institution défenderesse. Au soutien de cette exception, le CES a fait valoir, en substance, les arguments suivants.

Tout d'abord, il considère que, par l'effet de l'ordonnance en référé du 11 décembre 1984, l'action introduite par M^{me} Licata serait désormais dépourvue de tout objet,

l'organisation des élections partielles ayant été ajournée, ce qui, loin de la priver de son mandat, lui aurait permis de l'exercer jusqu'à son terme normal. Dès lors, son intérêt à agir ferait défaut.

En outre, le défendeur soutient que les conclusions de la requête et celles de la réclamation seraient différentes, le second chef du recours, qui concerne la décision d'organiser les élections partielles, ne figurant pas dans la réclamation. La requérante n'aurait donc pas respecté le principe selon lequel tout recours de fonctionnaire doit être précédé d'une réclamation préalable, conformément aux dispositions de l'article 91 du statut.

Enfin, le CES observe que la requérante n'aurait pas précisé la nature de l'acte lui faisant grief, point de départ des délais statutaires de recours. Il ne pourrait s'agir de la décision 173/84 A qui revêtirait un caractère réglementaire et serait donc inattaquable par le biais d'un recours individuel. La seule décision faisant application à son cas de cette mesure générale serait celle par laquelle le comité du personnel a refusé le 25 juin de comptabiliser le vote de la requérante. La réclamation apparaîtrait, à cet égard, tardive et, par conséquent, le recours irrecevable.

4. Aucun des moyens d'irrecevabilité ainsi soulevés par l'institution défenderesse ne peut être accueilli.

En premier lieu, l'action contentieuse entreprise par M^{me} Licata n'est nullement dépourvue d'objet puisque, à ce jour, l'intéressée continue d'exercer son mandat, les élections générales qui devaient en marquer l'expiration ayant elles-mêmes été ajournées par une ordonnance du 11 juin 1985 dans

l'affaire 146/85 R, Diezler e. a. (Rec. 1985, p. 1805), jusqu'au prononcé de votre arrêt dans cette dernière instance. Son intérêt à agir, loin d'être théorique, revêt donc un caractère né et actuel. En tout état de cause, subsisterait la question du règlement des dépens de la présente instance qui, à elle seule, pourrait justifier d'un intérêt à agir de la requérante.

En second lieu, si les conclusions présentées dans la réclamation et dans le recours ne sont pas identiques, il ne s'agit là que de différences formelles. Ainsi, le premier chef de conclusions de la requête introductive d'instance — annulation de la mesure empêchant la requérante d'exercer son mandat « en l'excluant du comité du personnel en application de la décision 173/84 A » — apparaît comme une synthèse des deux chefs de conclusions figurant dans la réclamation. Quant au second, relatif à la décision du CES d'organiser des élections partielles, il en constitue le prolongement nécessaire. Il y a, pour reprendre la formule de M. l'avocat général Mancini dans ses conclusions sous l'affaire 173/84, Rasmussen, une « continuité substantielle » entre les conclusions de la réclamation et celle du recours. Les différences de formulation alléguées n'apparaissent pas déterminantes, dès lors que les conclusions de la requête « ne modifient ni la cause ni l'objet même de la réclamation » (173/84, Rasmussen, arrêt du 23 janvier 1986, Rec. 1986, p. 197, point 12).

En définitive, le problème de recevabilité doit être examiné par référence à l'acte, imputable au CES, faisant application à la requérante de la décision générale 173/84 A. A cet égard, le CES ne saurait sérieusement soutenir qu'en raison de l'indépendance du comité du personnel, les décisions prises par cet organisme s'imposent sans réserve. Les institutions communautaires ont l'obligation de veiller à la légalité de toutes les décisions prises par les organes

élus en leur sein. Dans votre arrêt de principe 54/75, De Dapper (Rec. 1976, p. 1381), vous interrogeant précisément sur cette question à l'occasion d'un litige portant sur les élections au comité du personnel, vous êtes parvenus, après une analyse approfondie des dispositions pertinentes du statut des fonctionnaires, à cette même conclusion, soulignant que

« les institutions ont non seulement le droit d'intervenir d'office au cas où elles éprouveraient un doute sur la régularité de l'élection du comité du personnel, mais qu'elles sont encore tenues de statuer sur les réclamations qui pourraient leur être adressées à ce sujet dans le cadre de la procédure fixée par les articles 90 et 91 du statut » (54/75, précité, point 23).

Vous avez déduit « une telle responsabilité » des dispositions de l'article 9, paragraphe 2, du statut qui réservent à chaque institution le soin de déterminer « la composition et les modalités de fonctionnement » du comité du personnel et, plus généralement, « du pouvoir d'organisation que (chacune d'elles) exerce dans le domaine de sa propre compétence et de son devoir d'assurer, à ses fonctionnaires, la possibilité de désigner leurs représentants en toute liberté et dans le respect des règles démocratiques » (54/75, précité, point 22).

Au-delà du contentieux électoral, ces considérations de principe nous conduisent à considérer que chaque institution a l'obligation de contrôler la régularité des actes relatifs tant à la composition qu'au fonctionnement du comité du personnel. Il s'agit là, pour tout fonctionnaire, d'une garantie essentielle puisqu'elle conditionne votre contrôle juridictionnel.

Précisément — l'audience l'a confirmé —, le CES, par sa lettre du 11 octobre 1984, a

cristallisé autour de la situation individuelle créée par le changement de régime de M^{me} Licata l'application de la décision générale 173/84 A. Manifestation de son obligation d'intervenir, cette lettre vient, en effet, redonner force à la décision générale précitée, jusque-là suspendue. De façon définitive, le CES — à tort ou à raison, cela relève de l'examen au fond — a, par cette décision individuelle, implicitement constaté que M^{me} Licata n'avait plus qualité pour exercer le mandat dont elle avait été investie et entériné la décision par laquelle le comité du personnel, le 9 octobre précédent, avait engagé le processus électoral visant à pourvoir le siège de la requérante, considéré comme vacant. Il faut donc voir dans la décision individuelle prise le 11 octobre 1984 l'acte faisant grief dont la requérante demande l'annulation.

Dès lors, la réclamation et le recours ont, l'une et l'autre, été introduits dans les délais statutaires et doivent être déclarés recevables.

5. C'est donc par voie d'exception que la requérante entend vous faire constater l'illégalité de la décision générale 173/84 A. Elle formule à cette fin trois moyens.

Par le premier, elle reproche à l'administration de n'avoir pas consulté le comité du personnel, contrairement à l'exigence posée par l'article 6 de la décision 1896/75 A, avant l'adoption de la décision générale contestée. Le comité du personnel étant à l'origine même de cette adaptation, la requérante n'a pas maintenu ce grief, mais y a substitué un nouveau moyen d'ordre formel tiré du défaut de consultation du comité du statut, en violation des dispositions de l'article 110 du statut. Sans entrer

dans le mérite de ce moyen, il suffit de relever qu'il n'a été invoqué qu'en réplique. Comme tel, il doit être déclaré irrecevable en application des dispositions de l'article 42, paragraphe 2, du règlement de procédure.

Le second moyen est fondé sur la violation des dispositions de l'article 1^{er}, alinéa 4, de l'annexe II, du statut selon lequel

« La composition du comité du personnel ... doit être telle qu'elle assure la représentation de toutes les catégories de fonctionnaires et de tous les cadres prévus à l'article 5 du statut, ainsi que des agents visés à l'article 7, alinéa 1, du régime applicable aux autres agents des Communautés. »

Pour la requérante, en effet, la décision 173/84 A serait contraire à la *ratio legis* de ce texte en ce qu'elle exigerait que la représentation de tous les fonctionnaires d'une institution, quelle que soit leur catégorie, régime ou cadre d'appartenance, soit maintenue pendant toute la durée de leur mandat, alors qu'elle ne s'imposerait, selon elle, qu'au moment de l'entrée en fonctions du comité du personnel. Elle ajoute que l'accès à une catégorie, un régime ou un cadre différent ne supprimerait, chez l'élu, ni la connaissance des problèmes spécifiques de ses anciens collègues, ni les liens noués avec ces derniers.

Enfin, par son dernier moyen, la requérante soutient qu'en lui appliquant, après l'avoir créée, une condition nouvelle d'expiration du mandat, inconnue au moment où elle avait été élue membre du comité du personnel, le CES aurait fait une application rétroactive de la décision 173/84 A.

6. Ces deux moyens ne sauraient affecter la légalité de cette décision.

Comme vous l'avez souligné dans votre arrêt De Dapper, l'exigence énoncée par l'article 1^{er}, alinéa 4, de l'annexe II du statut vise, au même titre que la règle relative au quorum de participation aux élections, à « garantir la représentativité du comité du personnel » (54/75, point 17), c'est-à-dire d'un organe qui, avez-vous précisé, « joue un rôle de grande importance dans le fonctionnement administratif des institutions » par la triple mission qui lui est conférée:

« représenter les intérêts du personnel auprès de l'institution, ... assurer un contact permanent entre celle-ci et son personnel et ... coopérer ainsi au bon fonctionnement des services » (54/75, précité, points 11 et 12).

Dans le cadre du pouvoir d'organisation interne qui lui est reconnu par l'article 9, paragraphe 2, du statut, chaque institution, au sein de laquelle est créé un comité du personnel, doit, par conséquent, garantir le plein effet du principe de représentation ainsi posé. Or, la représentativité du comité du personnel suppose nécessairement, selon nous, que la représentation des agents de chaque catégorie, cadre ou régime soit assurée par des élus qui en sont issus et qui continuent à en faire partie pendant toute la durée de leur mandat. Quelle que soit, en effet, la bonne foi du membre élu par les agents d'un groupe catégoriel, il pourra, en cas de passage à un autre groupe, être confronté à des conflits d'intérêts opposant les agents de chacun de ces groupes. Sauf à manquer de réalisme, on ne saurait nier que chaque catégorie, cadre ou régime connaît des intérêts et des solidarités propres, parfois conflictuelles. Même si le comité du personnel assume une mission générale auprès de l'administration, ses membres ont

été élus pour représenter les agents d'une catégorie, d'un cadre ou d'un régime déterminé. En effet, au-delà des questions « horizontales », touchant l'ensemble du personnel d'une institution, qu'ils auront à envisager dans le cadre de leur mandat, il ne faut pas négliger les problèmes « verticaux », concernant les difficultés propres à la catégorie, au cadre ou au régime qu'ils représentent, qu'ils pourront être amenés à évoquer au sein du comité du personnel. Dans ces conditions, l'éventualité que le représentant, qui ne fait plus partie de la catégorie, du cadre ou du régime des agents qui l'ont élu, soit placé devant un conflit de caractère « catégoriel » *lato sensu* n'est nullement hypothétique.

Au demeurant, le statut a expressément posé le principe de la représentation respective de toutes les catégories, cadres ou régimes à propos de la « composition » du comité du personnel. Ainsi, loin de constituer une simple condition d'éligibilité, la pluralité de représentation, en tant que principe garantissant la représentativité et donc le fonctionnement même du comité du personnel, doit non seulement être assurée lors de la

formation de celui-ci, mais encore être vérifiée, pour chacun de ses membres, tout au long de leur mandat, en sorte que sa composition soit le reflet fidèle de la diversité des groupes catégoriels composant l'institution.

A défaut de toute démission volontaire de la requérante, le CES avait donc, dans le cadre de son devoir de contrôle, l'obligation, au regard du principe statutaire de représentation régissant la composition du comité du personnel, de tirer les conséquences de la situation créée par sa nomination comme fonctionnaire. La voie choisie — mesures générales complétant la liste des cas d'expiration anticipée du mandat figurant à l'article 5 de la décision de base 1896/75 A, plutôt que simple lettre invitant la requérante et le comité du personnel à agir en conformité au statut — ne saurait, selon nous, revêtir de caractère déterminant. Il s'agit là d'une mesure de nature interprétative et non normative venant expliciter un principe statutaire. En tant que telle, elle est nécessairement dépourvue de tout effet rétroactif.

7. Pour l'ensemble de ces considérations, nous concluons à ce que

- vous déclariez le présent recours recevable,
- vous le rejetiez comme non fondé,
- vous fassiez, quant aux dépens, y compris ceux de l'instance en référé, application des dispositions des articles 69, paragraphe 2, alinéa 1, et 70 du règlement de procédure.