

**Audience publique du 24 octobre 2022**

Requête en sursis à exécution  
introduite par l'association sans but lucratif SYNDICAT DES P&T ASBL,  
Luxembourg,  
contre divers arrêtés du ministre de l'Economie  
en matière d'élections des représentants du personnel au conseil d'administration de  
l'Entreprise des Postes et Télécommunications

---

**ORDONNANCE**

Vu la requête inscrite sous le numéro 48045 du rôle et déposée le 12 octobre 2022 au greffe du tribunal administratif par Maître Laurent RIES, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'ordre des avocats à Luxembourg, au nom de l'association sans but lucratif SYNDICAT DES P&T ASBL, établie à L-1490 Luxembourg, 8-12, rue d'Epernay, inscrite au Registre de Commerce et des Sociétés de Luxembourg sous le numéro F11781, représentée par son Bureau exécutif, sinon par le Président de son Bureau exécutif, tendant à voir ordonner le sursis à exécution par rapport à :

1. l'arrêté du ministre de l'Economie du 1<sup>er</sup> août 2022 fixant le nombre de sièges des représentants du personnel au conseil d'administration de l'Entreprise des Postes et Télécommunications à deux pour les représentants des agents tombant sous le statut de la Fonction publique et à quatre pour les représentants du personnel salarié ;
2. l'arrêté du ministre de l'Economie du 1<sup>er</sup> août 2022 fixant la date des élections des représentants du personnel tombant sous le statut de la Fonction publique au conseil d'administration de l'Entreprise des Postes et Télécommunications au 25 octobre 2022 ;
3. l'arrêté du ministre de l'Economie du 1<sup>er</sup> août 2022 fixant la date des élections des représentants du personnel salarié au conseil d'administration de l'Entreprise des Postes et Télécommunications au 25 octobre 2022 ;
4. l'arrêté du ministre de l'Economie du 1<sup>er</sup> août 2022 nommant les délégués du ministre pour les élections des représentants du personnel au conseil d'administration de l'Entreprise des Postes et Télécommunications ;
5. la décision du ministre de l'Economie du 12 septembre 2022, portant refus de retirer et annuler les prédicts arrêtés ministériels du 1<sup>er</sup> août 2022 ;

la requête s'inscrivant dans le cadre d'un recours en annulation déposé au fond en date du 7 octobre 2022, inscrite sous le numéro 48028 du rôle, dirigée contre les mêmes actes ;

Vu l'avis urgent adressé le 17 octobre 2022 par le greffe du tribunal administratif à Maître Laurent RIES, l'invitant à communiquer les exploits de signification des requêtes au fond et en référé ;

Vu l'exploit de l'huissier de justice Nadine TAPPELLA, demeurant à Luxembourg, du 17 octobre 2022, portant signification de cette requête à l'établissement de droit public POST Luxembourg, établi et ayant son siège social à L-2417 Luxembourg, 20, rue de Reims, inscrite au Registre de Commerce et des Sociétés de Luxembourg sous le numéro J28, représenté par le président de son comité de direction actuellement en fonctions ;

Vu l'article 11 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives ;

Vu les pièces versées en cause et notamment les actes déferés au fond ;

Maître Laurent RIES ainsi que Monsieur le délégué du gouvernement Yves HUBERTY entendus en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 24 octobre 2022.

---

Par arrêtés ministériels du 1<sup>er</sup> août 2022, le ministre de l'Economie arrêta au 25 octobre 2022 la date des élections des représentants du personnel au conseil d'administration de l'entreprise des postes et télécommunications.

Par arrêtés ministériels du même jour, il nomma encore les délégués du ministre pour les élections des représentants du personnel au conseil d'administration de l'entreprise des postes et télécommunications et il fixa le nombre de sièges des représentants du personnel au conseil d'administration de l'entreprise des postes et télécommunications, à savoir deux sièges pour les représentants des agents tombant sous le statut de la Fonction Publique et quatre sièges pour les représentants du personnel salarié.

Par lettre du 1<sup>er</sup> septembre 2022, l'association sans but lucratif SYNDICAT DES P&T ASBL s'adressa au ministre de l'Economie, ci-après « le ministre », pour exiger l'annulation et le retrait de ces quatre arrêtés ministériels précités du 1<sup>er</sup> août 2022.

Par courrier du 12 septembre 2022, le ministre rejeta cette demande en les termes suivants :

*« J'accuse bonne réception de votre courrier du 1<sup>er</sup> septembre 2022 par lequel le Syndicat des P&T me demande formellement d'annuler et de retirer, jusqu'au 9 septembre 2022, quatre arrêtés ministériels pris dans le cadre des élections des représentants du personnel au Conseil d'administration de POST Luxembourg (ci-après « CA POST ») et datés au 1<sup>er</sup> août 2022.*

*Permettez-moi de réagir quant aux arguments avancés dans votre demande. Tout d'abord, je tiens à souligner une nouvelle fois que :*

- a) la mise en œuvre de l'accord de médiation et la représentation du personnel au CA POST sont deux sujets différents. Ils doivent donc être abordés dans un cadre*

*spécifique dédié à ces questions et impliquer les interlocuteurs adéquats, tant au niveau national qu'au niveau de l'entreprise ;*

- b) toute solution que le Syndicat des P&T pourra trouver avec les autres syndicats les plus représentatifs au niveau national en ce qui concerne la procédure et les conditions électorales des représentants du personnel au CA POST sera analysée sans délai.*

*Vous citez ma phrase « ... ces échanges n'ont pas permis de trouver une solution définitive rassemblant toutes les parties prenantes tout en rencontrant les intérêts de l'entreprise. » dans mon courrier du 18 juillet 2022 hors de son contexte. Il ne s'agissait pas d'une conclusion du processus de négociation lancé il y a 5 ans.*

*Rien ne s'oppose à la continuation des négociations entre le Syndicat des P&T et le Directeur général, concernant la mise en œuvre du point 2 de l'accord de médiation, même si les élections viennent d'être déclenchées.*

*Dans votre courrier, vous parlez de chiffres profondément viciés et d'un non-respect systématique de l'article 24 de la loi-cadre de POST Luxembourg (ci-après « loi-POST »).*

*Concernant l'article 24, je tiens à souligner que la reformulation de celui-ci avait pour but d'insérer le régime privé dans la loi-POST en vue de placer les régimes de droit public et de droit privé sur un pied d'égalité. Pourtant, la coexistence de ces deux statuts différents n'avait à aucun moment vocation à définir des quotas, voire d'obliger POST Luxembourg à recruter 50% de son effectif sous le statut droit public et 50% sous le statut droit privé.*

*La volonté du législateur était clairement :*

- a) d'ancrer le statut de droit privé dans la loi-POST en tant qu'alternative au statut public et*
- b) de mettre fin à toute sorte de discrimination éventuelle entre collaborateurs relevant de différents statuts.*

*En ce qui concerne les chiffres que vous considérez viciés, je constate que depuis l'entrée en vigueur de la loi-POST en 1992, le mode de détermination de ces chiffres n'a pas subi de changements et a également été appliqué aux dernières élections de 2017 (qui ont eu lieu après la signature de l'accord de médiation). S'y ajoute que l'état des effectifs auquel fait référence l'article 7, paragraphe 1<sup>er</sup>, lettre I) de la loi-POST, ne prévoit nullement une distinction par statut (tout comme il n'y a pas de distinction par carrière, par ancienneté, par sexe, etc.).*

*Les chiffres à l'origine du calcul pour la répartition des sièges entre les représentants des agents tombant sous le statut de la fonction publique et les représentants du personnel salarié au conseil d'administration de l'entreprise des postes et télécommunications sont ceux qui reflètent l'effectif réel de POST Luxembourg au 1<sup>er</sup> avril 2022, soit au 1<sup>er</sup> jour du sixième mois qui précède la date des élections. Par conséquent, les arrêtés précités ont été pris en bonne et due forme et conformément à la loi-POST et ces règlements d'exécution.*

*Enfin, permettez-moi encore d'exprimer mon étonnement concernant votre position envers le rôle de l'OGBL au sein de l'entreprise POST Luxembourg. La*

*représentation du personnel au Conseil d'administration de POST Luxembourg concerne tous les syndicats représentés au sein de l'entreprise, même si un syndicat est actuellement en minorité. Dès lors, les discussions concernant d'éventuels changements de la représentation du personnel au CA POST sont toujours menées avec tous les acteurs impliqués. Lors de nos derniers échanges, je vous avais proposé plusieurs pistes en vue d'une éventuelle modification de la représentation du personnel au CA POST, notamment la procédure et les conditions électorales. Je ne peux qu'inviter le Syndicat des P&T à se concerter avec l'LCGB et l'OGBL sur ces possibilités, aussi bien au niveau de l'entreprise qu'au niveau national.*

*En résumé, je me permets d'inviter le Syndicat des P&T :*

- *à continuer les négociations avec le Directeur général concernant la mise en œuvre du point 2 de l'accord de médiation ;*
- *à se concerter avec le LCGB et l'OGBL, en interne et au niveau national, sur les différentes manières d'adapter, le cas échéant, la procédure et les conditions électorales concernant la représentation équitable du personnel au CA POST.*

*En raison de toutes ces considérations, je ne peux donner suite à votre revendication d'annuler et de retirer les quatre arrêtés ministériels datés au 1<sup>er</sup> août 2022. (...) »*

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif en date du 7 octobre 2022, inscrite sous le numéro 48028 du rôle, l'association sans but lucratif SYNDICAT DES P&T ASBL a fait introduire un recours et en annulation à l'encontre des actes suivants :

1. l'arrêté du ministre de l'Economie du 1<sup>er</sup> août 2022 fixant le nombre de sièges des représentants du personnel au conseil d'administration de l'Entreprise des Postes et Télécommunications à deux pour les représentants des agents tombant sous le statut de la Fonction publique et à quatre pour les représentants du personnel salarié ;
2. l'arrêté du ministre de l'Economie du 1<sup>er</sup> août 2022 fixant la date des élections des représentants du personnel tombant sous le statut de la Fonction publique au conseil d'administration de l'Entreprise des Postes et Télécommunications au 25 octobre 2022 ;
3. l'arrêté du ministre de l'Economie du 1<sup>er</sup> août 2022 fixant la date des élections des représentants du personnel salarié au conseil d'administration de l'Entreprise des Postes et Télécommunications au 25 octobre 2022 ;
4. l'arrêté du ministre de l'Economie du 1<sup>er</sup> août 2022 nommant les délégués du ministre pour les élections des représentants du personnel au conseil d'administration de l'Entreprise des Postes et Télécommunications ;
5. la décision du ministre de l'Economie du 12 septembre 2022, portant refus de retirer et annuler les prédicts arrêtés ministériels du 1<sup>er</sup> août 2022 ;

Par requête déposée postérieurement, à savoir le 12 octobre 2022, inscrite sous le numéro 48045 du rôle, l'association sans but lucratif SYNDICAT DES P&T ASBL a encore sollicité l'obtention d'un sursis à exécution de ces mêmes actes.

L'Entreprise des Postes et Télécommunications, quoique valablement informée par la signification en date du 17 octobre 2022 de la requête sous analyse et dûment convoquée pour l'audience du 24 octobre 2022, ne s'est pas fait représenter. Nonobstant ce fait, le soussigné statue à l'égard de toutes les parties appelées, en vertu de l'article 6 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives.

L'association sans but lucratif SYNDICAT DES P&T ASBL estime que les conditions légales requises pour voir instituer la mesure provisoire sollicitée sont remplies en l'espèce au motif que les moyens à l'appui de son recours au fond seraient sérieux, d'une part, et d'autre part, que l'exécution des décisions déferées risquerait de lui causer un préjudice grave et définitif.

L'association sans but lucratif SYNDICAT DES P&T ASBL expose d'abord que l'arrêté ministériel du 1<sup>er</sup> août 2022 fixant le nombre de sièges des représentants du personnel au conseil d'administration de l'Entreprise des Postes et Télécommunications à deux pour les représentants des agents tombant sous le statut de la Fonction publique et à quatre pour les représentants du personnel salarié reposerait matériellement sur le nombre des effectifs respectifs, qui serait de 1.111 pour le personnel de droit public et de 1.804 pour les salariés de l'Entreprise des Postes et Télécommunications et juridiquement sur le règlement grand-ducal du 20 juillet 2017 arrêtant les modalités de répartition des sièges des représentants du personnel au conseil d'administration de l'Entreprise des Postes et Télécommunications, règlement lui-même basé sur l'article 8 § (4) de la loi modifiée du 10 août 1992 portant création de l'entreprise des postes et télécommunications, dans sa version au 15 mars 2016.

La requérante affirme à cet égard que le nombre des effectifs respectifs sur lequel le ministre de l'Economie s'est basé pour arriver à la répartition des sièges serait « *profondément viciée* », et ce en raison d'« *engagements illicites* », dans la mesure où l'article 24 de la loi du 10 août 1992, précitée, n'aurait plus été respecté par la Direction générale de l'Entreprise des Postes et Télécommunications.

Elle donne à cet égard à considérer que suite à la loi du 15 mars 2016 ayant modifié la loi du 10 août 1992, l'article 24, l'alinéa 1<sup>er</sup> prévoirait désormais que « *Le régime des agents de l'entreprise est soit un régime de droit public, soit un régime de droit privé* », modification qui aurait été motivée par le commentaires des articles afférent par le fait qu'il s'agirait « *de modifier l'article 24 de la loi pour en adapter la rédaction à la réalité en plaçant les régimes de droit public et de droit du travail sur un plan d'égalité. (...)* », ce qui, au sens de la requérante, supposerait désormais une politique de recrutement visant à engager, de façon égalitaire à peu près, 50% d'agents sous le régime de la Fonction publique et 50% sous le régime salarié.

Or, il n'en serait rien, alors que l'Entreprise des Postes et Télécommunications persisterait à procéder au recrutement exclusif sous le régime salarié, sans procéder au moindre recrutement sous le régime de droit public, ce qui serait ainsi loin de correspondre au « *plan d'égalité* » du susdit commentaire des articles.

La partie requérante en conclut que le règlement grand-ducal susmentionné du 20 juillet 2017, sur lequel le ministre s'est basé, serait illégal pour introduire une disparité, sinon une discrimination flagrante, entre les représentants du personnel de droit public et de droit privé au sein du conseil d'administration de l'Entreprise des Postes et Télécommunications et pour ne plus assurer le « *plan d'égalité* » inhérent à l'article 24 § (1) de la loi du 10 août 1992, de sorte qu'il devrait encourir la sanction prévue à l'article 95 de la Constitution, c'est-à-dire son

inapplicabilité en l'espèce, de sorte que les 4 arrêtés ministériels du 1<sup>er</sup> août 2022, tels que déferés, devraient également être annulés.

La partie requérante dénonce encore la « *privatisation rampante* » du statut des agents de l'Entreprise des Postes et Télécommunications, qui entrainerait une discrimination, non seulement inacceptable pour elle, mais encore contraire à la Charte Européenne des Droits fondamentaux du 18 décembre 2000, et plus particulièrement à son Article relatif à la Non-discrimination, mais aussi, et surtout à la Charte de Bonne Gouvernance de l'Entreprise des Postes et Télécommunications, élaborée en exécution de l'article 8 § (8) de la loi du 10 août 1992 et du Code de conduite de l'Entreprise des Postes et Télécommunications, pris en son article 3.8. « *Non-discrimination & égalité des chances* » élaboré, lui, en exécution de ladite Charte, qui interdisent expressément toute forme de discrimination au sein de l'Entreprise des Postes et Télécommunications.

Elle estime en effet que l'arrêté ministériel du 1<sup>er</sup> août 2022 fixant le nombre de sièges des représentants du personnel au conseil d'administration de l'Entreprise des Postes et Télécommunications à deux pour les représentants des agents tombant sous le statut de la Fonction publique et à quatre pour les représentants du personnel salarié, reviendrait à officialiser désormais une discrimination claire et nette au sein de de l'Entreprise des Postes et Télécommunications fondée sur l'appartenance ou non à un statut de personnel déterminé.

Elle en conclut que l'annulation de l'arrêté ministériel du 1<sup>er</sup> août 2022 fixant le nombre de sièges des représentants du personnel au conseil d'administration de l'Entreprise des Postes et Télécommunications à deux pour les représentants des agents tombant sous le statut de la Fonction Publique et à quatre pour les représentants du personnel salarié devrait entraîner l'annulation des arrêtés du 1<sup>er</sup> août 2022 fixant la date des élections des représentants du personnel au conseil d'administration de l'Entreprise des Postes et Télécommunications au 25 octobre 2022, ainsi que l'arrêté du 1<sup>er</sup> août 2022 nominant les délégués du ministre pour les élections des représentants du personnel au conseil d'administration de l'Entreprise des Postes et Télécommunications ainsi que de la décision du ministre du 12 septembre 2022.

En ce qui concerne le préjudice grave et définitif, la partie requérante expose, en substance que les élections concernées par le recours au fond devraient en l'espèce avoir lieu le 25 octobre prochain, soit dans moins de trois semaines, tandis qu'une décision au fond portant annulation des arrêtés ministériels datés du 1<sup>er</sup> août 2022 et de la décision du 12 septembre 2022 ne serait certainement pas rendue d'ici-là. Or, le conseil d'administration de l'Entreprise des Postes et Télécommunications entamera donc son mandat et prendra des décisions en partie irréversibles alors qu'il serait illégalement composé.

Le délégué du gouvernement estime que les conditions légalement prévues pour ordonner un sursis à exécution ne seraient pas remplies en l'espèce en contestant tant l'existence d'un préjudice grave et définitif que le sérieux des moyens invoqués.

Il convient en premier lieu de constater que la partie requérante, en violation du principe du contradictoire inscrit notamment aux articles 14 et 51 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, n'a mis en intervention ni les bénéficiaires des différents arrêtés ministériels de nomination qu'elle entend pourtant voir suspendre, ni les organisations syndicales représentant le personnel salarié, telle que notamment le LCGB, et apparemment le OGBL en tant qu'organisation syndicale minoritaire.

Il appartiendrait dès lors au soussigné d'ordonner à l'association sans but lucratif SYNDICAT DES P&T ASBL de mettre ces parties en intervention conformément à l'article 4 (4) de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives afin d'assurer le respect du principe du contradictoire et leurs droits de la défense. Toute véritable justice ne se conçoit en effet pas sans le respect du principe du contradictoire, c'est-à-dire de la règle qui garantit la possibilité pour chaque partie au procès d'être informée des arguments présentés, d'obtenir communication de l'ensemble des pièces du dossier et d'être mise à même de présenter ses propres arguments<sup>1</sup>.

Il convient d'ailleurs de souligner explicitement que la Cour administrative<sup>2</sup> vient de rappeler que le fait de ne pas mettre en intervention des tiers intéressés directement concernés par un recours, en application des dispositions de l'article 4, paragraphe 4, de la loi du 21 juin 1999, est susceptible de constituer une violation du principe fondamental de l'Etat de droit et des exigences d'un procès équitable.

Il est vrai que l'obligation légale de mise en intervention des parties tierces intéressées ne saurait être appliquée de manière aussi stricte dans le cadre d'une procédure provisoire que dans le cadre d'une procédure au fond, sous peine de porter atteinte, le cas échéant, à d'autres intérêts légitimes. Il se peut en effet que le retard qu'implique nécessairement l'appel en cause de parties tierces intéressées soit incompatible avec la célérité que requiert la mesure à prendre pour être efficace ou avoir une portée quelconque<sup>3</sup>.

En l'espèce toutefois, si la nécessaire célérité à trancher la demande en obtention d'une mesure provisoire ne fait objectivement guère de doutes au vu de l'échéance du 25 octobre prochain, alors qu'au-delà de cette date, le recours sous analyse sera devenu sans objet, le préjudice mis en avant ayant alors été totalement consommé, force est toutefois de retenir que l'urgence actuelle résulte du seul comportement indolent de la partie requérante, laquelle a attendu le 12 octobre 2022 pour introduire une requête à l'encontre d'arrêtés ministériels ayant été publiés dès le 3 août 2022, ainsi que contre une décision ministérielle datée du 12 septembre 2022, tout en omettant de signifier ledit recours aux tiers-intéressés en temps utile. Il s'ensuit que l'urgence actuellement invoquée, provoquée par le propre comportement de la partie requérante, ne saurait justifier une atteinte fondamentale au principe du contradictoire.

Il convient par ailleurs de souligner qu'un requérant ne saurait invoquer à l'appui d'une demande en obtention d'une mesure provisoire un risque de préjudice qu'il a lui-même causé ou contribué à causer<sup>4</sup>.

Nonobstant ces considérations, mais dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, le soussigné prendra la présente affaire en délibéré sans mise en intervention des parties tiers intéressées non présentes mais, au cas où une première analyse devait lever un quelconque doute quant à la légalité des actes déferés, il procédera à une rupture du délibéré afin de permettre la mise en intervention desdites parties, aux fins de pouvoir bénéficier de leurs prises de position respectives et de garantir de manière effective le respect de leurs droits ; en

---

<sup>1</sup> Trib. adm. 6 février 2002, n° 14009, confirmé par arrêt du 3 octobre 2002, n° 14687C, Pas. adm. 2021, V° Lois et règlements, n° 60.

<sup>2</sup> Cour adm. 14 juillet 2022, n° 46928C.

<sup>3</sup> Trib. adm. (prés.) 28 avril 2005, n° 19705 ; trib. adm. (prés.) 15 septembre 2017, n° 40095, Pas. adm. 2021, V° Procédure contentieuse, n° 570.

<sup>4</sup> Trib. adm. (prés.) 13 août 2009, n° 25975, Pas. adm. 2021, V° Procédure contentieuse, n° 652.

revanche, au cas où une première analyse l'amènerait à rejeter le recours, l'ordonnance afférente sera prononcée sans mise en intervention obligatoire des parties absentes.

Lors de l'audience des plaidoiries, le SYNDICAT DES P&T ASBL a toutefois sollicité la mise en intervention du LCGB et de l'OGBL et, corrélativement, la suspension des élections, prévues pour le 25 octobre 2022, jusqu'à accomplissement de cette procédure.

Le soussigné ne saurait, toutefois, à ce stade, suivre la marche à suivre telle que préconisée, alors qu'elle reviendrait purement et simplement à en quelque sorte récompenser la partie requérante qui aurait omis de faire en amont les diligences nécessaires, en lui permettant d'obtenir une première suspension des élections, but précisément recherché par la requête sous analyse.

En vertu de l'article 11 (2) de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, un sursis à exécution ne peut être décrété qu'à la double condition que, d'une part, l'exécution de la décision attaquée risque de causer au demandeur un préjudice grave et définitif et que, d'autre part, les moyens invoqués à l'appui du recours dirigé contre la décision apparaissent comme sérieux. Le sursis est rejeté si l'affaire est en état d'être plaidée et décidée à brève échéance.

L'affaire au fond ayant été introduite le 7 octobre 2022 et compte tenu des délais légaux d'instruction fixés par la loi modifiée du 21 juin 1999 précitée, l'affaire ne saurait être considérée comme pouvant être plaidée à brève échéance.

En ce qui concerne l'examen de la deuxième condition énoncée par l'article 11 de la loi du 21 juin 1999 pour justifier une mesure de sursis à exécution, à savoir que les moyens présentés par la société requérante à l'appui de son recours au fond soient suffisamment sérieux, il y a lieu de rappeler que concernant les moyens invoqués à l'appui du recours dirigé contre la demande, le juge appelé à en apprécier le caractère sérieux ne saurait les analyser et discuter à fond, sous peine de porter préjudice au principal et de se retrouver, à tort, dans le rôle du juge du fond. Il doit se borner à se livrer à un examen sommaire du mérite des moyens présentés, et accorder le sursis, respectivement la mesure de sauvegarde lorsqu'il paraît, en l'état de l'instruction, de nature à pouvoir entraîner l'annulation ou la réformation de la décision critiquée, étant rappelé que comme le sursis d'exécution, respectivement l'institution d'une mesure de sauvegarde doit rester une procédure exceptionnelle, puisque qu'ils constituent une dérogation apportée aux privilèges du préalable et de l'exécution d'office des décisions administratives, les conditions permettant d'y accéder doivent être appliquées de manière sévère.

L'exigence tirée du caractère sérieux des moyens invoqués appelle le juge administratif à examiner et à apprécier, au vu des pièces du dossier et compte tenu du stade de l'instruction, les chances de succès du recours au fond. Pour que la condition soit respectée, le juge doit arriver à la conclusion que le recours au fond présente de sérieuses chances de succès.

Il s'ensuit que, face à une situation où le caractère sérieux des moyens soulevés au fond n'apparaît pas comme étant évident à première lecture, le juge du référé ne peut pas admettre que les moyens en question sont suffisamment sérieux pour justifier une mesure provisoire : en d'autres termes, les moyens doivent offrir une apparence de droit suffisante ou un degré de

vraisemblance tel que l'on peut nourrir des doutes importants quant à la légalité de l'acte<sup>5</sup>, dans le sens que l'on peut pressentir une possible, voire probable annulation ou réformation.

Si une certaine doctrine estime certes qu'il ne saurait être admis que lorsque l'évaluation du caractère fondé des moyens proposés à l'appui d'une demande de suspension ou d'institution d'une mesure de sauvegarde nécessite un examen poussé non différent de celui auquel il devra être procédé dans le cadre de la procédure au fond, le juge du référé ne pourrait pas admettre que lesdits moyens sont sérieux, puisqu'un tel raisonnement aboutirait à exclure d'office du champ des référés tout recours qui susciterait des questions juridiques complexes, ce qui viderait la protection juridictionnelle d'une partie de sa substance<sup>6</sup>, cette position méconnaît toutefois que la procédure de référé, fondée sur un examen *prima facie*, n'est pas conçue pour établir la réalité de faits complexes et hautement controversés : en effet, le juge des référés ne dispose pas des moyens nécessaires pour procéder à de tels examens, ne bénéficiant d'ailleurs pas de l'éclairage dont bénéficie le juge du fond à travers les mémoires en réponse, en réplique et en duplique et, dans de nombreux cas, il ne serait que difficilement à même d'y parvenir en temps utile. Ainsi, l'office même du juge des référés l'empêche d'exercer un contrôle semblable à celui du juge du fond qui aura un pouvoir d'investigation plus important : le juge des référés ne doit ainsi pas se fonder sur des appréciations réservées au juge du fond.

Partant, si une matière technique ou juridique complexe n'échappe évidemment pas automatiquement et par définition à la compétence d'un juge du provisoire, alors que même une question complexe peut susciter une réponse évidente ou directe - par exemple lorsqu'il existe un précédent jurisprudentiel aisément transposable ou une illégalité ou irrégularité manifeste, dont le caractère manifeste résulte soit de la décision déferée *per se*, soit des explications convaincantes du requérant, de sorte que le caractère sérieux dépend dès lors également fondamentalement de la qualité de la démonstration des droits menacés<sup>7</sup>, une matière technique ou juridique complexe se heurte toutefois à davantage d'obstacles pour justifier l'intervention du juge du provisoire, appelé seulement à retenir comme sérieux les moyens s'imposant *prima facie* et ne requérant pas une analyse poussée.

Le soussigné tient encore à rappeler que, l'institution d'une mesure provisoire devant rester une procédure exceptionnelle, puisque qu'elle constitue une dérogation apportée aux privilèges du préalable et de l'exécution d'office des décisions administratives, les conditions permettant d'y accéder doivent être appliquées de manière sévère.

Ainsi, le Conseil d'Etat français a rappelé<sup>8</sup> que le caractère exécutoire des actes administratifs est « *la règle fondamentale du droit public et que le sursis à exécution n'est pour le juge qu'une simple faculté, alors même qu'existent des moyens sérieux d'annulation et un préjudice difficilement réparable* ». Pour cette raison, le sursis reste pour la Haute juridiction française « *anormal, puisqu'il entrave le pouvoir de création juridique des autorités administratives et jette la suspicion sur un acte qui bénéficie d'une présomption de légalité* »<sup>9</sup>.

---

<sup>5</sup> Trib. adm (prés.) 14 avril 2016, n° 37733, Pas. adm. 2021, V° Procédure contentieuse, n° 611, et les autres références y citées.

<sup>6</sup> Contentieux administratif luxembourgeois, Pas. adm. 2021, p. 103.

<sup>7</sup> Trib. adm. (prés.) 22 mars 2019, n° 42434 ; trib. adm. (prés.) 5 avril 2019, n° 42557 ; trib. adm. (prés.) 14 juin 2019, n° 43039.

<sup>8</sup> Conseil d'Etat fr., 2 juillet 1982, *Huglo*, Rec. p. 257.

<sup>9</sup> Morand-Deville Jacqueline, « *Le contrôle de l'administration : la spécificité des méthodes du juge administratif et du juge judiciaire* », in Dupuis Georges (Dir.), *Le contrôle juridictionnel de l'administration - Bilan critique*, Paris : Economica, 1991, p. 190

Le juge du référé appréciera partant si un moyen est propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux sur la légalité de la décision litigieuse, et ce eu égard à son office. Il prendra donc en compte la situation juridique en s'en tenant à l'évidence et sans trancher des questions de droit qui ne l'ont pas encore été. L'évidence se définit communément comme la « *qualité de ce qui emporte l'assentiment immédiat de l'esprit en s'imposant à lui de façon claire et distincte* »<sup>10</sup>. Elle est caractérisée par son immédiateté, par ce qu'elle ne nécessite aucune démonstration ni aucun raisonnement préalable pour être regardée comme vraie<sup>11</sup> : l'évidence est partant une qualité dont est paré le fait ou le raisonnement qui, portant en lui révélation de son existence ou de son bien-fondé, vaut preuve de lui-même et dispense d'autre preuve ou d'autre démonstration<sup>12</sup>.

Le juge du référé ne peut ainsi en aucun cas tirer d'enseignements et encore moins de conclusions définitives lorsqu'il analyse la condition du caractère sérieux car il ne devra procéder uniquement qu'à un « *premier examen* » sans anticiper sur l'appréciation, sur le contrôle qu'effectuera le juge du fond. Cet examen se veut sommaire et basé sur les seuls éléments en possession de ce juge ou qui peuvent lui être apportés lors de l'audience. Il doit, en quelque sorte, seulement s'en référer à son intuition provenant de la lecture du dossier, tout en gardant à l'esprit que le juge du fond pourra toujours revenir sur la mesure prononcée en effectuant un contrôle approfondi du dossier.

Ainsi, un moyen est sérieux lorsqu'il laisse présager, aux termes d'une analyse sommaire, une probable réformation ou annulation : un moyen sérieux fait pressentir une annulation ou réformation, tandis que l'examen du caractère sérieux d'un tel moyen se caractérise par son caractère *prima facie*.

Ce caractère de sérieux peut résulter d'une situation de fait ou de droit manifeste (un élément matériel important a été ignoré, une disposition légale n'a été manifestement pas appliquée) ou encore d'une jurisprudence à tout le moins solidement établie ; le caractère sérieux dépend dès lors également fondamentalement de la qualité de la démonstration des droits menacés : le simple fait de transcrire l'argumentation développée devant les juges du fond, respectivement de s'y référer peut, face à des matières ou questions complexes, s'avérer de ce point de vue insuffisant.

C'est pourquoi le juge du provisoire doit prendre en considération les solutions jurisprudentielles bien établies, étant donné que lorsque de telles solutions existent, l'issue du litige - que ce soit dans le sens du succès du recours ou de son échec - n'est plus affectée d'un aléa.

Ne présente en revanche pas un caractère sérieux suffisant, un moyen soulevant un simple doute quant à l'issue du recours, un moyen basé sur une jurisprudence fluctuante ou minoritaire ou lorsqu'il n'existe pas de jurisprudence qui permettrait de répondre aisément aux questions devant être tranchées en l'espèce par le jugement à rendre ultérieurement sur le fond, surtout lorsqu'il s'agit de questions de principe inédites qui ne sauraient être tranchées, pour la première fois, par le juge des référés, mais requièrent un examen approfondi dans le cadre de la procédure principale : le juge du référé est réellement le juge de l'évidence car il est cantonné

---

<sup>10</sup> Trésor de la langue française.

<sup>11</sup> Le Littré la définit ainsi comme « *notion si parfaite d'une vérité qu'elle n'a pas besoin d'autre preuve* ».

<sup>12</sup> G. Cornu, Vocabulaire juridique, PUF, 8<sup>e</sup> éd., 2000.

à une position, sur ce problème, d'archiviste se contentant de reprendre à son compte une position adoptée par une autre juridiction<sup>13</sup>.

Si la solution du problème conduit le juge des référés à une appréciation juridique motivée qui fait la part entre la thèse de l'un et celle de l'autre, il excède ses pouvoirs dans la mesure où il est obligé de discuter juridiquement pour écarter l'une de ces thèses qui est donc forcément sérieuse. Lorsque le juge des référés, pour repousser une contestation, est obligé de bâtir un raisonnement juridique que ne dénierait pas un juge du fond, il va au-delà de ses pouvoirs<sup>14</sup>.

Or, de ce point de vue, les moyens d'annulation présentés à l'appui du recours au fond ne présentent pas en l'état actuel d'instruction du dossier et au terme d'une analyse nécessairement sommaire le sérieux nécessaire.

Ainsi, il convient d'abord de rappeler, en ce qui concerne l'illégalité alléguée du règlement grand-ducal du 20 juillet 2017 arrêtant les modalités de répartition des sièges des représentants du personnel au conseil d'administration de l'Entreprise des Postes et Télécommunications par rapport à l'article 24 de la loi modifiée du 10 août 1992 portant création de l'Entreprise des Postes et Télécommunications, dans sa version actuellement applicable, que la partie requérante ne précise pas quelle disposition spécifique dudit règlement grand-ducal serait contraire à l'article 24 précité. Or, il résulte d'une jurisprudence constante que l'exposé d'un moyen de droit requiert tant de désigner la règle de droit qui serait violée, que la manière dont celle-ci aurait été violée par l'acte attaqué : aussi, comme le sursis d'exécution doit rester une procédure exceptionnelle, puisque qu'il constitue une dérogation apportée aux privilèges du préalable et de l'exécution d'office des décisions administratives, les conditions permettant d'y accéder doivent être appliquées de manière sévère, de sorte que de tels moyens ébauchés, non autrement précisés, ne sauraient en tout état de cause être considérés comme sérieux.

En l'espèce, il appert en sus que la partie requérante, à défaut de tout moyen pertinent, ne vise pas la *légalité* intrinsèque du règlement grand-ducal du 20 juillet 2017 *per se*, dont l'objet se limite *a priori* à retenir les modalités de répartition des sièges des représentants du personnel, notamment au travers de la formule de calcul figurant en son article 1<sup>er</sup>, mais son *application* par le ministre.

Il appert ensuite que la partie requérante ne reproche pas non plus une mauvaise application, erronée du mode de répartition des sièges, en contestant par exemple le calcul effectué par le ministre ou l'application du coefficient d'attribution, tout comme elle ne semble pas contester les chiffres retenus par le ministre pour ces calculs, à savoir le nombre d'agents tombant sous le statut de la Fonction publique (1.111) et le nombre d'agents tombant sous le statut du personnel salarié (1.804), la partie requérante semblant à cet égard admettre la réalité des chiffres avancés par le ministre, mais elle semble vouloir mettre en cause la légalité des recrutements et embauches opérés par l'Entreprise des Postes et Télécommunications depuis 2016 sous le statut d'agent salarié.

---

<sup>13</sup> J. Piasecki, L'office du juge administratif des référés : Entre mutations et continuité jurisprudentielle. Droit, Université du Sud Toulon Var, 2008, n° 337, p.197.

<sup>14</sup> Y. Strickler, Le juge des référés, juge du provisoire, thèse Strasbourg, 1993, p. 96 et 97.

Or, ce faisant, la partie requérante ne formule pas un moyen d'illégalité recevable au titre de l'article 95 de la Constitution, aux termes duquel « *Les cours et tribunaux n'appliquent les arrêtés et règlements généraux et locaux qu'autant qu'ils sont conformes aux lois* », mais veut exciper de l'illégalité d'une multitude d'actes individuels - les recrutements litigieux de droit privé - échappant en tout état de cause à la compétence du juge administratif. A cet égard, il convient de rappeler que l'exception d'illégalité telle que consacrée à l'article 95 de la Constitution consiste en la contestation d'un acte réglementaire à l'occasion d'un recours contre une décision prise sur le fondement ou en application de celui-ci, ce qui présuppose, nécessairement, l'existence, ou du moins, au stade de la recevabilité d'une telle exception, la formulation d'un moyen d'illégalité d'un acte réglementaire - en l'occurrence le règlement grand-ducal du 20 juillet 2017 - ce qui, manifestement, comme retenu ci-dessus, n'est pas le cas en l'espèce.

Il appert en effet, à défaut de tout moyen d'illégalité visant directement, sinon indirectement les différents arrêtés ministériels déferés, voire même le règlement grand-ducal du 20 juillet 2017 arrêtant les modalités de répartition des sièges des représentants du personnel au conseil d'administration de l'Entreprise des Postes et Télécommunications, que la partie requérante entend en fait, par le truchement du présent recours, voir condamner la politique de recrutement de l'Entreprise des Postes et Télécommunications depuis 2016 et voir déclarer par voie incidente de nombreux actes individuels (les contrats conclus avec des salariés) illégaux, actes individuels manifestement non déferés ni déférables au juge administratif, et ce sur base d'une interprétation d'un passage des commentaires des articles.

Or, outre qu'en l'état actuel du droit du contentieux administratif luxembourgeois, un recours indirect, moyennant une exception d'illégalité, ne se conçoit en principe pas contre des décisions individuelles, il convient encore de rappeler que le juge est appelé à contrôler si une norme réglementaire incriminée est conforme aux lois, et le cas échéant, à en écarter l'application, mais non à contrôler l'exactitude matérielle des faits pris en considération et à annuler, le cas échéant, la disposition réglementaire. Ainsi, à défaut de violation alléguée d'une quelconque disposition légale par un règlement grand-ducal, le juge n'est pas autorisé à en refuser l'application dans un cas concret<sup>15</sup>.

Le moyen d'illégalité tel qu'actuellement formulé n'est dès lors guère sérieux.

Le même moyen pêche encore par un autre défaut.

En effet, si la partie requérante entend se prévaloir d'une illégalité, elle ne base pas celle-ci sur une contrariété avec une norme légale ou sur une violation d'un texte légal déterminé, mais sur son interprétation d'un passage des travaux parlementaires afférents ; or, il apparaît douteux qu'il s'agisse ce faisant d'un moyen valable, suffisant pour entraîner par voie incidente le constat de l'illégalité d'un règlement grand-ducal, étant rappelé que selon les juges du fond, les travaux préparatoires d'une loi ne peuvent prévaloir contre les dispositions légales dénuées d'ambiguïtés, ni déroger à ces dernières<sup>16</sup>.

Enfin, ledit moyen repose encore à première vue sur une lecture tronquée du passage afférent.

---

<sup>15</sup> Trib. adm. 13 mai 2013, n° 32199, Pas. adm. 2021, V° Lois et règlements, n° 139.

<sup>16</sup> Cour adm. 11 janvier 2000, n° 11285C, Pas. adm. 2021, V° Lois et règlements, n° 153.

Il convient d'abord de constater qu'après première vue, la disposition légale invoquée paraît être essentiellement neutre, en ce que l'article 24, alinéa 1<sup>er</sup>, actuel, de la loi modifiée du 10 août 1992 proclame que « *Le régime des agents de l'entreprise est soit un régime de droit public, soit un régime de droit privé. Les dispositions actuelles et futures du statut général, des régimes des traitements, indemnités et pensions, de la législation sur les fonctionnaires et employés de l'État s'appliquent en principal et accessoires, modalités, délais et recours aux agents respectifs de l'entreprise, sauf les dérogations y apportées par la présente loi* ».

Quant au commentaire afférent<sup>17</sup>, celui-ci se lit, de manière complète, comme suit : « *Le projet propose de modifier l'article 24 de la loi pour en adapter la rédaction à la réalité en plaçant les régimes de droit public et de droit du travail sur un plan d'égalité alors que plus de 40% des effectifs de l'entreprise sont aujourd'hui employés sous un statut de droit privé. Sans mettre en cause les droits attachés au statut de la fonction publique, il ne correspond plus à la réalité de l'entreprise confrontée à un environnement hautement concurrentiel de présenter ce statut comme étant le statut „de principe“ au sein de l'entreprise et le statut de salarié comme n'étant admis que par exception* ».

Il appert dès lors que l'article 24, alinéa 1<sup>er</sup>, tel que modifié, ne vise *a priori* pas, tel qu'allégué, à instaurer une égalité au niveau des recrutements, dans le sens que le nombre d'agents privés recrutés devrait plus ou moins équivaloir au nombre d'agents publics recrutés, aucun argument de texte, que ce soit au niveau de la disposition légale ou du commentaire afférent, n'allant dans ce sens, mais uniquement à instaurer l'égalité entre les deux régimes légaux des deux catégories de travailleurs, alors qu'auparavant le régime de droit public était manifestement le principe et le régime de droit privé seulement l'exception, le texte habilitant *a priori* uniquement l'Entreprise des Postes et Télécommunications à recruter dorénavant soit du personnel sous le régime de la fonction publique, soit sous le régime de droit privé, sans que l'un de ces régimes ne prime par rapport à l'autre. Il n'appert en particulier pas, au terme d'un examen sommaire, que ce passage implique un recrutement égalitaire en nombre.

Aucune violation de l'article 24, alinéa 1<sup>er</sup>, que ce soit en son texte ou en son esprit, n'est dès lors décelable à ce stade.

En ce qui concerne ensuite l'affirmation - le soussigné peinant à y déceler un moyen juridique - selon laquelle la disparité d'un statut du personnel à l'autre, respectivement la privatisation rampante du statut des agents de l'Entreprise des Postes et Télécommunications constituerait une discrimination contraire à la Charte Européenne des Droits fondamentaux, voire à la Charte de Bonne Gouvernance de l'Entreprise des Postes et Télécommunications ou au Code de conduite de la même entreprise, il convient de retenir à ce stade, outre les conclusions ci-avant relatives au fait que le juge administratif ne saurait se prononcer, de manière générale et sans s'être vu valablement déférer les actes individuels ainsi visés, sur la légalité de la politique de recrutement de l'Entreprise des Postes et Télécommunications, que conformément à l'article 51, paragraphe 1, de la Charte Européenne des Droits fondamentaux, les dispositions de celles-ci ne s'adressent aux États membres que lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union.

Or, en l'espèce, il n'appert pas exister de situation à vocation communautaire où la Charte aurait vocation à s'appliquer.

---

<sup>17</sup> Projet de loi 6794 portant modification de la loi modifiée du 10 août 1992 portant création de l'entreprise des postes et télécommunications, commentaire des articles, ad article 6, point 1<sup>er</sup>, p. 17.

En ce qui concerne ensuite l'invocation dans le recours sous analyse de la Charte de Bonne Gouvernance, énonçant des principes de bonne gouvernance de l'entreprise, ou du Code de conduite de l'Entreprise des Postes et Télécommunications, dans la mesure où la partie requérante entend se prévaloir de ces normes internes pour mettre directement ou indirectement en cause les actes actuellement soumis au juge administratif, et à supposer qu'il s'agisse d'un moyen, il méconnaîtrait en tout état de cause la hiérarchie des normes, une norme, inférieure en rang, interne et propre à une entreprise, n'étant pas de nature à remettre en cause la légalité d'arrêtés ministériels, voire d'un règlement grand-ducal.

Il suit de l'ensemble des considérations qui précèdent qu'au stade actuel de l'instruction de l'affaire au fond et sur base d'une analyse nécessairement sommaire, l'exigence tirée du caractère sérieux des moyens actuellement invoqués à l'appui du recours au fond n'est pas remplie en cause.

L'association sans but lucratif SYNDICAT DES P&T ASBL est partant à débouter de sa demande en institution d'un sursis à exécution, sans qu'il y ait lieu d'examiner davantage la question du risque d'un préjudice grave et définitif dans son chef, les conditions afférentes devant être cumulativement remplies, de sorte que la défaillance de l'une de ces conditions entraîne à elle seule l'échec de la demande.

**Par ces motifs,**

le soussigné, président du tribunal administratif, statuant à l'égard de toutes les parties et en audience publique,

rejette la demande en obtention d'un sursis à exécution,

condamne l'association sans but lucratif SYNDICAT DES P&T ASBL aux frais et dépens.

Ainsi jugé et prononcé à l'audience publique du 24 octobre 2022 par Marc Sünnen, président du tribunal administratif, en présence du greffier en chef Xavier Drebenstedt.

s. Xavier Drebenstedt

s. Marc Sünnen

Reproduction certifiée conforme à l'original  
Luxembourg, le 24 octobre 2022  
Le greffier du tribunal administratif